

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

Е.Ю. Малахова

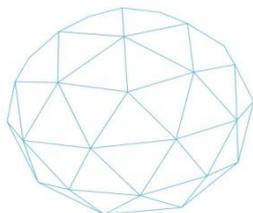
(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный
руководитель

канд. экон. наук Д.А. Константинович

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



Тольятти 2021



Росдистант
ВЫСШЕЕ ОБРАЗОВАНИЕ ДИСТАНЦИОННО

Оглавление

Введение.....	4
Глава 1. Концептуальные вопросы государственного экологического контроля и оценка его эффективности	12
1.1 Государственный экологический контроль – эволюция целей и задач	12
1.2 Ретроспективный анализ развития системы государственного экологического надзора (контроля) в РФ	19
1.3 Принципиальные подходы к оценке эффективности государственного экологического контроля.....	29
Глава 2. Анализ государственного экологического контроля в Самарской области.....	36
2.1 Нормативно-правовая регламентация государственного экологического контроля в Самарской области	36
2.2 Организация государственного экологического контроля в Самарской области.....	40
2.3 Оценка эффективности государственного экологического контроля в Самарской области.....	45
Глава 3. Использование передовых практик повышения эффективности государственного экологического контроля	56
3.1 Совершенствование модели управления государственным экологическим контролем в Самарской области.....	56
3.2 Совершенствование методики оценки эффективности экологического надзора (контроля) на уровне региональной государственной власти	66
Заключение	77
Список используемой литературы и источников	82

Введение

В соответствии с Конституцией Российской Федерации каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением [81].

Сохранение природных систем и поддержание соответствующего качества окружающей среды гарантирует устойчивое развитие Российской Федерации, высокое качество жизни и здоровья ее населения.

Для реализации задач по охране окружающей среды, рационального использования природными ресурсами и обеспечения экологической безопасности способствует проведение эффективного и действенного контроля в области охраны окружающей среды - государственного экологического контроля [9].

Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года определило текущее состояние экологической безопасности, из нее следует, что состояние окружающей среды на территории Российской Федерации, где сосредоточены большая часть населения страны, производственных мощностей и наиболее продуктивные сельскохозяйственные угодья (составляет около 15 процентов территории страны), оценивается как неблагоприятное по экологическим параметрам [1].

Сохраняются угрозы экологической безопасности несмотря на принимаемые меры по снижению уровней воздействия на окружающую среду химических, физических, биологических и иных факторов, по предотвращению чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, включая аварийные ситуации на опасных производственных объектах, по адаптации отраслей экономики к неблагоприятным изменениям климата.

Окружающая среда в городах и на прилегающих к ним территориях, где проживает 74 процента населения страны, подвергается существенному

негативному воздействию, источниками которого являются объекты промышленности, энергетики и транспорта, а также объекты капитального строительства. В городах с высоким и очень высоким уровнем загрязнения воздуха проживает 17,1 млн. человек, что составляет 17 процентов городского населения страны.

Ситуация с качеством воды в водных объектах продолжает оставаться неблагоприятной, в первую очередь вследствие сбросов промышленных и бытовых сточных вод, поверхностных стоков вод с сельскохозяйственных угодий. Так, 19 процентов сточных вод сбрасывается в водные объекты без очистки, 70 процентов - недостаточно очищенными и только 11 процентов - очищенными до установленных нормативов допустимых сбросов. Сброс неочищенных и недостаточно очищенных сточных вод является причиной загрязнения поверхностных и подземных вод, накопления в донных отложениях загрязняющих веществ, деградации водных экосистем. Это приводит к тому, что от 30 до 40 процентов населения страны регулярно пользуются водой, не соответствующей гигиеническим нормативам. Вследствие загрязнения питьевой воды химическими веществами и микроорганизмами увеличивается риск смертности (в среднем на 11 тыс. случаев ежегодно) и заболеваемости населения (в среднем на 3 млн. случаев ежегодно).

Практически во всех регионах страны сохраняется тенденция к ухудшению состояния земель и почв. Основными негативными процессами, приводящими к деградации земель, почв, изменению среды обитания растений, животных и других организмов, являются водная и ветровая эрозия, заболачивание, подтопление земель, переувлажнение, засоление и осолонцевание почв. Более половины общей площади сельскохозяйственных угодий страны подвержено этим процессам. Не выполняются в установленные сроки мероприятия по рекультивации земель, нарушенных при строительстве, а также при разработке месторождений полезных ископаемых. Общая площадь загрязненных земель, находящихся в обороте,

составляет около 75 млн. гектаров. Площадь нарушенных земель, утративших свою хозяйственную ценность или оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, составляет более 1 млн. гектаров. Опустынивание земель в той или иной мере наблюдается в 27 субъектах Российской Федерации на территории площадью более 100 млн. гектаров.

Свыше 30 млрд. тонн отходов производства и потребления накоплено в результате прошлой хозяйственной и иной деятельности. По итогам инвентаризации территорий выявлено 340 объектов накопленного вреда окружающей среде, являющихся источником потенциальной угрозы жизни и здоровью 17 млн. человек.

Ежегодно образуется примерно 4 млрд. тонн отходов производства и потребления, из которых 55-60 млн. тонн составляют твердые коммунальные отходы. Увеличивается количество отходов, которые не вовлекаются во вторичный хозяйственный оборот, а размещаются на полигонах и свалках, что приводит к выводу продуктивных сельскохозяйственных угодий из оборота. Около 15 тыс. санкционированных объектов размещения отходов занимают территорию общей площадью примерно 4 млн. гектаров, и эта территория ежегодно увеличивается на 300 - 400 тыс. гектаров.

Сохраняется повышенное радиоактивное загрязнение территорий вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС в 1986 году, аварии на производственном объединении "Маяк" в 1957 году, деятельности организаций ядерно-топливного цикла и организаций ядерного оружейного комплекса, а также вследствие локальных радиоактивных выпадений после проведения испытаний ядерного оружия.

Существенную опасность представляют разливы нефти и нефтепродуктов, что приводит к длительному негативному воздействию на окружающую среду в районах добычи нефти, транспортировки, перевалки и хранения нефти и нефтепродуктов, особенно в Арктической зоне Российской Федерации.

По данным государственной наблюдательной сети, на территории Российской Федерации за год регистрируется в среднем около 950 опасных гидрометеорологических явлений (наводнения, засуха, сильный ветер, сильные осадки и другое), наносящих значительный ущерб отраслям экономики и жизнедеятельности населения. Такие явления зачастую становятся источником чрезвычайных ситуаций природного характера (в последние годы более 80 процентов случаев). По экспертным оценкам, материальный ущерб от опасных гидрометеорологических явлений в отдельные годы может достигать 1 процента валового внутреннего продукта.

Наблюдаемые опасные геологические явления (землетрясения, вулканическая деятельность, оползни), гляциологические и геокриологические процессы (сходы лавин и ледников, разрушение вечной мерзлоты) наряду с лесными пожарами и опасными процессами биогенного характера (эпидемии, вызванные распространением природно-очаговых заболеваний, в том числе связанных с переносом возбудителей таких заболеваний мигрирующими животными) становятся источником чрезвычайных ситуаций природного характера, число пострадавших от которых ежегодно составляет 100 - 200 тыс. человек.

Сохраняется высокий уровень износа (более 60 процентов) основных фондов опасных производственных объектов. Доля аварийных гидротехнических сооружений составляет около 5 процентов. В условиях отсутствия возможности глобальной модернизации экономики возрастает роль безопасной эксплуатации таких объектов, в том числе мелиоративных систем и гидротехнических сооружений.

Неблагоприятная окружающая среда является причиной ухудшения здоровья и повышения смертности населения, особенно той его части, которая проживает в промышленных центрах и вблизи производственных объектов.

По экспертным оценкам, ежегодно экономические потери, обусловленные ухудшением качества окружающей среды и связанными с

ним экономическими факторами, без учета ущерба здоровью людей, составляют 4-6 процентов валового внутреннего продукта [2].

Решение вышеперечисленных экологических проблем осуществляется под государственным экологическим контролем, путем проведения государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности. Именно по этой причине важно систематизировать государственный экологический контроль и выявить пути повышения его эффективности.

Рассмотрение степени изученности темы исследования. Вопросы системы государственного экологического контроля и пути повышения его эффективности рассматривались в трудах С.А. Боголюбова, М.М. Бринчука, М.И. Васильевой, Н.Д. Вершило, А.К. Голиченкова, О.Л. Дубовик, Н.А. Духно, Б.В. Ерофеева, И.А. Игнатьевой, А.И. Казанник, Н.И. Краснова, И.О. Красновой, О.И. Крассова, В.В. Петрова, Т.В. Петровой, А.С. Шестерюка, М.В. Черпанова, и других ученых.

Цель магистерского исследования состоит в проведении комплексного научного исследования юридических норм, регулирующих систему государственного экологического контроля и выявление путей повышения его эффективности.

Для достижения цели исследования, необходимо решение следующих задач:

- рассмотреть сущность понятия «система государственного экологического контроля»;
- проанализировать развитие системы государственного экологического контроля в РФ;
- выявить принципиальные подходы к оценке эффективности государственного экологического контроля;
- дать анализ и оценить эффективность государственного экологического контроля в Самарской области;
- выявить пути совершенствования модели и методики управления государственным экологическим контролем в Самарской области.

Предметом магистерского исследования являются нормы отраслей права, регламентирующие отношения в системе государственного экологического контроля.

Объектом исследования являются общественные отношения в системе государственного экологического контроля.

Теоретико-методологической основой магистерского исследования послужили отечественные и зарубежные работы по исследуемой проблематике, нормативно- правовые акты Российской Федерации, которые касаются государственного экологического контроля, периодические издания, научные труды, информация из официальных сайтов. В ходе исследования использовались методы статистического, факторного, логического и системного анализа, индукции и дедукции, сравнения и аналогии.

Научная новизна магистерской диссертации заключается в теоретическом обосновании значимости системы государственного экологического контроля, разработке и обоснование путей повышения его эффективности, а именно:

- разработано авторское определение понятия «система государственного экологического контроля»;
- систематизирован и дополнен ряд критериев оценки системы государственного экологического контроля, который в полной мере отражает его уровень, объекты и раскрывает весь набор критериев;
- разработана и обоснована мера по увеличению санкции Кодекса об административных правонарушениях в части главы 8 Административные правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования.

Практическая значимость результатов исследования. Приведенные в магистерской диссертации научно-практические положения могут быть использованы для внесения в установленном порядке изменений и дополнений в законодательство РФ, касающееся государственного

экологического контроля, а также в организации научных исследований и в учебном процессе при подготовке специалистов в сфере государственного и муниципального управления.

Апробация результатов работы. Опубликовано научная статья на тему: «Нормативно-правовая регламентация государственного экологического надзора (контроля) в Самарской области» в международном научно-практическом журнале «Экономика и социум», №10 (77) 2020.

Структура и объем работы. Магистерская диссертационная работа содержит введение, три главы, заключение, список использованной литературы, четыре таблицы и одиннадцать рисунков. Объем работы составляет 93 машинописных страниц.

Во введении обоснована актуальность темы исследования, сформулированы его основные цели и задачи, выявлен предмет и объект исследования, кратко описана научная новизна магистерской диссертации, и практическая значимость результатов исследования.

В первой главе диссертационного исследования раскрываются концептуальные вопросы государственного экологического контроля и оценка его эффективности. В параграфе 1.1 Государственный экологический контроль рассматривается с точки зрения эволюции целей и задач. Дано понятие «государственного экологического контроля», «государственного экологического надзора» и определено существенного различие этих двух понятий. Разработано авторское определение понятия «система государственного экологического контроля». В параграфе 1.2 приведен ретроспективный анализ развития системы государственного экологического контроля в Российской Федерации. Рассмотрен исторический опыт развития системы государственного экологического контроля, законодательные акты рассматриваемого периода, начиная с XI века и до нашего времени. Параграф 1.3 отражает в себе принципиальные подходы к оценке эффективности государственного экологического контроля. Систематизирован и дополнен ряд критериев оценки системы государственного экологического контроля,

который в полной мере отражает его уровень, объекты и раскрывает весь набор критериев.

Во второй главе рассмотрен анализ государственного экологического контроля в Самарской области. В параграфе 2.1 изучена нормативно-правовая регламентация государственного экологического контроля в Самарской области. А также представлены четыре уровня нормативного регулирования государственного экологического контроля, где высший уровень – Конституция РФ, а четвертый уровень - региональное законодательство. В параграфе 2.2 рассматривается организация государственного экологического контроля в Самарской области, изучается подчиненность управления государственного экологического контроля по уровням иерархии. В параграфе 2.3 оценивается эффективность государственного экологического контроля в Самарской области. Приводятся статистические данные проверок в области охраны окружающей среды за 2018 и 2019гг. Рассмотрены наиболее часто встречающиеся на территории Самарской области составы административных правонарушений. Разработана и обоснована мера по увеличению санкции Кодекса об административных правонарушениях в части главы 8 Административные правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования.

В третьей главе рассматривается использование передовых практик повышения эффективности государственного экологического контроля, путем совершенствования модели управления государственным экологическим контролем в Самарской области и совершенствованием методики оценки эффективности экологического контроля на уровне региональной власти.

Глава 1. Концептуальные вопросы государственного экологического контроля и оценка его эффективности

1.1 Государственный экологический контроль – эволюция целей и задач

Акцентирование внимания государства на проблемах экологии, а также вопросах формирования адекватной системы экологического контроля с каждым годом приобретает особую значимость. Безусловно, первопричиной является усугубление проблем с экологией, как в общепланетарном плане, так и в национальном, региональном, местном масштабе [44]. Негативное воздействие человеческой популяции на среду обитания приобретает в двадцать первом веке катастрофические объемы, но важнее всего то, что и сама популяция испытывает на себе последствия загрязнения атмосферы, воды, земель и лесов: рост заболеваемости, снижение урожайности, увеличение масштабов территорий непригодных для проживания, падение качества потребляемых продуктов и воды – лишь малая часть негативного влияния экологической ситуации [11].

Именно в результате отсутствия должного экологического контроля за производственной и общехозяйственной деятельностью функционирующих на территории государства институтов и структур возникает цепная реакция, затрагивающая не только экосистему, но и экономику, здравоохранение, продовольственное обеспечение, среду обитания граждан, проживающих на конкретной территории [3]. Следовательно, вопросы экологического контроля относятся к важнейшим стратегическим аспектам национальной безопасности, которые априори относятся к функциям государства как системы, обеспечивающей защитные функции для населения страны [16].

Долгое время, а точнее более 25 лет, вопросам экологической безопасности в целом, и вопросам эффективной организации экологического контроля со стороны государства в России не уделялось должного внимания:

разрушив прежнюю (действовавшую до 90-х годов двадцатого века) систему надзора, построить новую, более эффективную не удалось. Обнадеживает лишь то, что в последнее время под давлением общественных, волонтерских организаций, заинтересованных групп населения, проживающих на территориях «экокатастроф», государственные структуры начинают осознавать, что проблемы экологического контроля требуют незамедлительного решения [4]. Еще более оптимистично выглядит принятие решений на самом высоком уровне: вопросы строительства мусороперерабатывающих заводов, ликвидации свалок, решение проблем декриминализации лесного надзора, обращение к таким застарелым вопросам как «экологический чернобыль», а самое главное повышение государственного финансирования экологических программ РФ скорректировано финансирование на 2021 год [18].

В частности, 23 сентября 2020 года Президентом РФ принято решение о выделении 1 триллиона рублей на охрану окружающей среды в следующем году, что объявлено во время выступления в Совете Федерации [5]. «В 2021 году расходы по национальному проекту в сфере экологии будут увеличены почти на половину, в целом за три года из федерального бюджета на охрану окружающей среды впервые будет направлен 1 триллион рублей, ... средства пойдут на снижение уровня загрязнения воздуха, развитие необходимой инфраструктуры, на оздоровление рек и озер, а также на охрану и восстановление лесов» [112, с.15-18].

Учитывая катастрофическую нехватку финансирования охраны окружающей среды в предыдущие годы, а также постоянное урезание данной статьи бюджета на всех уровнях государственной власти, например, по данным «Мониторинга экономической ситуации», «... в 2019 году 86% регионов сократили статью «Охрана окружающей среды и расходы на природопользование» сразу на 20 процентов. Причем сокращение средств, направляемых на экологию, происходило на фоне увеличения остальных

расходов регионов» [115], решение о выделении средств из федерального бюджета своевременно и актуально.

Однако рост финансирования сам по себе не позволит решить огромную массу накопившихся экологических проблем в России, нужна система, которая не только успешно ликвидирует последствия недобросовестного отношения к экосистеме страны, но и не позволяет данным проблемам материализоваться изначально, и этой системой можно считать – государственный экологический контроль [6].

В настоящее время система экологического контроля в РФ декларативно сформирована, нормативно обозначена и функционально распределена по уровням государственного управления, насколько система работоспособна и эффективна вопрос, относящийся напрямую к теме исследования. Именно поэтому степень изученности проблемных аспектов, к которым относятся и вопросы целей и задач, как фундаментальной основы любого государственного института, следует рассматривать на первоначальном этапе [23].

Исследование специальной литературы по теме вопроса, а также специальных нормативных актов позволило заключить, что дискуссии относительно самого определения «государственный экологический контроль» сведены на нет с принятием Федерального закона от 18.07.2011 № 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [126], который устранил противоречия предыдущего Федерального закона – «Об охране окружающей среды» [125], и установил новые границы, цели и задачи экологического контроля.

Закон 242-ФЗ, изменил сам подход к понятию, заменив во всех нормативных актах термин «контроль» на термин «надзор», что привело к изменению смысла, на наш взгляд, а именно к сужению целевой парадигмы и, хотя во многих исследованиях подчеркивается синонимичность данных

понятий в сфере государственного управления, что не соответствует действительности [7].

По нашему мнению, прежде всего термин «надзор» гораздо уже по смысловой нагрузке, чем «контроль», этой точки зрения придерживается ряд авторов, в том числе С.Ф. Гусейнова [51], которая считает, что государственный надзор лишь часть государственного контроля, «...государственный надзор – представляет собой особый вид государственной управленческой деятельности, которая осуществляется специальными органами власти в отношении организационно не подчиненных им органов, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц и граждан по поводу исполнения ими общеобязательных норм, правил, стандартов, требований с использованием комплекса мер административного принуждения с целью предупреждения, выявления и пресечения правонарушений, восстановления установленного порядка и привлечения виновных к административной ответственности» [30, с. 170-171].

Применительно к теме исследования важно определить сферу государственного надзора в области экологии. Согласно последним изменениям Федерального закона от 10.01.2002 N 7-ФЗ (ред. от 31.07.2020) «Об охране окружающей среды» в статье 65 четко определено следующее: «...Под государственным экологическим надзором понимаются деятельность уполномоченных федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями и гражданами требований, установленных в соответствии с международными договорами Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и принимаемыми в

соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации в области охраны окружающей среды» [8].

Можно говорить о том, что с точки зрения законодательства РФ государственный экологический надзор есть особый вид деятельности органов государственной власти в сфере обеспечения соблюдения гражданами и юридическими лицами требований по охране окружающей среды. Основная цель данной деятельности не допустить нанесения вреда окружающей среде в рамках конкретной территории со стороны пользователей (граждан и организаций, проживающих/функционирующих). Следовательно, структуры, наделенные государственными полномочиями в области охраны окружающей среды в целях осуществления функций надзора в области экологии, имеют право проводить мероприятия, отвечающие государственной стратегии в области экологии, устанавливать экологические нормативы и правила, контролировать деятельность всех субъектов, оказывающих прямое или опосредованное влияние на качество окружающей среды [20].

Экологический надзор, как вид контрольной деятельности государственной власти распределен по уровням управления (Рисунок 1) и сферам надзора.



Рисунок 1 – Государственный экологический надзор по уровням власти

По сферам контроля государственный экологический надзор подразделяется следующим образом (Рисунок 2).

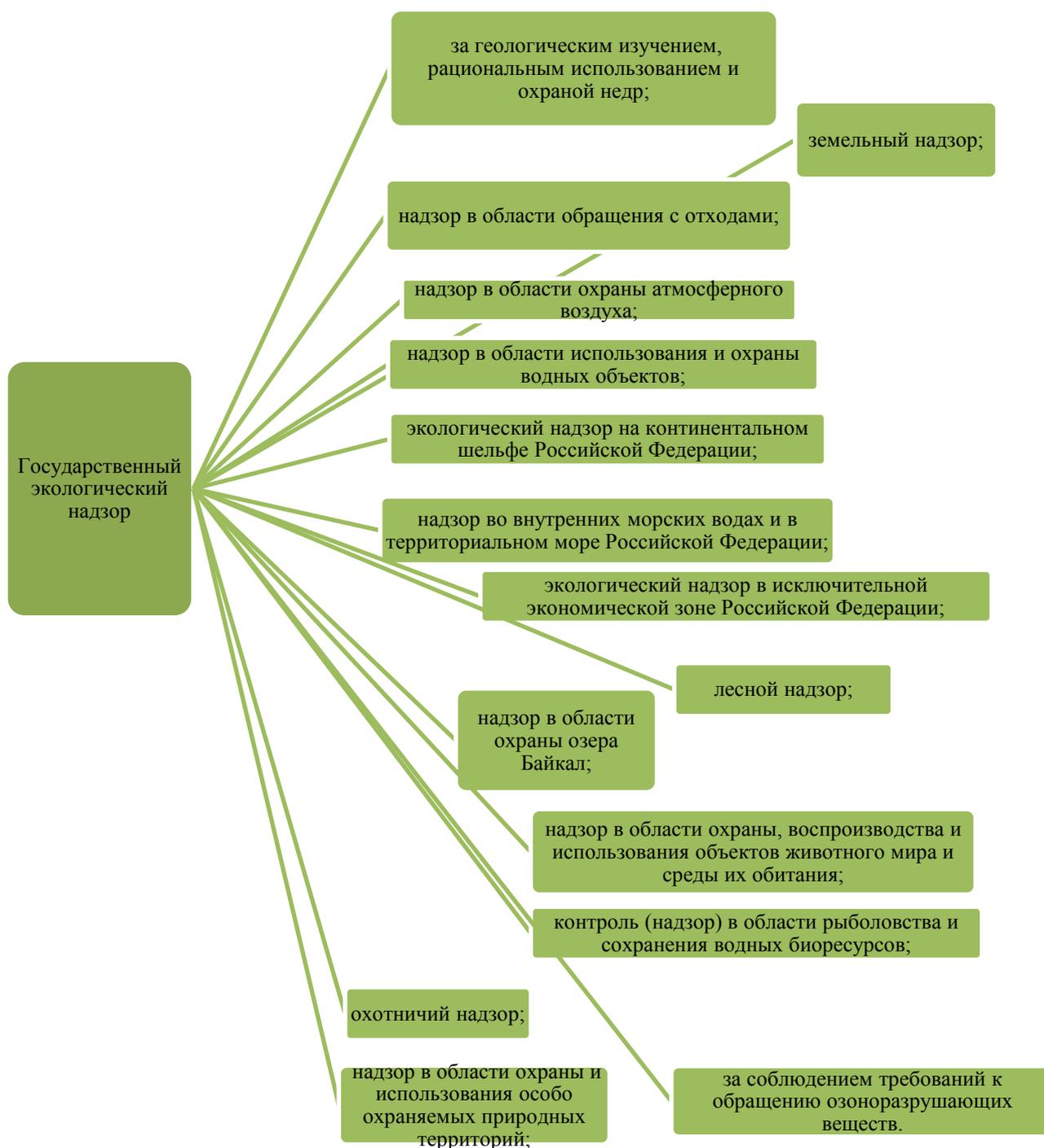


Рисунок 2 – Сферы государственного экологического надзора

Можно отметить, что в ФЗ «Об охране окружающей среды» только отмечено распределение уровней и сфер экологического надзора, в данном

случае мы полностью согласны с мнением Л. С. Гамидуллаевой [26], что редактирование природоохранного законодательства не привело к исключению противоречий и неопределённости в разграничении сферы ответственности уровней власти в области экологического надзора и контроля. И несмотря на прошедшие со дня публикации статьи вышеназванного автора «Повышение эффективности государственного экологического надзора на федеральном и региональном уровне» [53], остаются нерешенными вопросы разграничения компетенций, в том числе муниципального уровня, которые фактически упоминаются в контексте «муниципального контроля в области использования и охраны природных ресурсов», в бюджетах предусматривается статья расходов на обеспечение данного вида контроля, но отсылки к нормативному регулированию данных функций так и не существует. А при отсутствии в большинстве субъектов четкой региональной экологической политики, оформленной в виде отдельного документа (или хотя бы раздела стратегической карты) остается проблема определения задач и распределения функционала [6].

В результате не только снижается эффективность экологического контроля непосредственно на местах, но и усложняется взаимодействие по уровням власти, теряются рычаги воздействия, снижается качество мониторинга окружающей среды, что в итоге и приводит к запоздалым реакциям на экологические катастрофы, подобные разливу нефтепродуктов в Норильске в 2020 году [133].

На основе анализа нами было сформулировано более точное, на наш взгляд, понятие, которое необходимо закрепить в законе, после чего осуществить его принятие. Таким образом, мы сформулировали авторское определение понятия «система государственного экологического контроля» [21].

Система государственного экологического контроля – это важная эколого-правовая структура, которая осуществляет обеспечение принуждения к исполнению субъектами экологических отношений

требований экологического законодательства. Целью данной системы является предотвращение, выявление и пресечение нарушений законодательства в области охраны окружающей среды, а также обеспечение экологической безопасности, обеспечение соблюдения субъектами хозяйственной и иной деятельности требований, в том числе и нормативов, и нормативных документов в области охраны окружающей среды.

Во многом проблема эффективности государственного экологического контроля в РФ определена постоянным поиском оптимального механизма контроля, перманентным реформированием самого государственного аппарата с целью централизации/децентрализации, а также немаловажным остается исторически обусловленное развитие рассматриваемого института.

1.2 Ретроспективный анализ развития системы государственного экологического надзора (контроля) в РФ

Актуальность ретроспективного анализа развития системы экологического контроля государства определяется не только возможностью систематизации опыта, но и поиском оптимального варианта решения вопросов государственной экологической политики на различных исторических этапах. Безусловно, каждая историческая эпоха предъявляла специфические требования к организации данной функции власти, выстраивая вертикаль и горизонталь воздействия на субъекты с учетом конкретных целей и задач присущих государственной идеологии и формации, но особенностью государственной экологической политики во все времена остается требование сохранения окружающей среды, позволяющей государству и его гражданам существовать в обозримом будущем в рамках территориальных границ [38].

Система государственного экологического контроля, преобразованная в современный вариант экологического надзора, возникла на территории

российского государства еще в XI веке, на базе ограничения природопользования и определения границ удельных княжеств (что обусловлено непосильными оброками Орды, взимаемыми в основном природными биологическими ресурсами). Каждое княжество стремилось ограничить возможности использования ресурсов сторонними субъектами и определить норму оброка с каждого жителя княжества. По сути изначальное формирование государственного надзора за охраной окружающей среды имело экономический базис.

«Новая экономическая платформа» первой половины XVIII века внедренная Петром I потребовала изменения природоохранной политики, именно данное время считается периодом начального формирования основ природоохранной государственной политики. С 1701 по 1760 гг. было принято около 20 нормативных документов в сфере природопользования и охраны окружающей среды, среди которых: Указ «О нечистке под пашню лесов по рекам, по коим леса гонят в Москву, а чистить их в 30 верстах выше» (1701), Указ о сохранении почвенного покрова при рубке лесов (1712), Указы о чистоте водоемов (1718), Указ «О ликвидации всех хрустальных, стеклянных и железных заводов на расстоянии 200 верст от Москвы» (1754) и пр. [106].

В дальнейшем (вплоть до 1850-60-х гг.) политика природопользования не отличалась особым вниманием государственной власти к рациональному использованию ресурсов, помещики и ремесленники использовали леса, водные объекты, и биологические ресурсы по собственному усмотрению, что ухудшило состояние экосистемы к началу XIX века на территории от западных границ до Сибири: происходила неограниченная рубка лесов, охота и рыбалка круглогодично, слив ремесленных и коммунальных отходов в водоемы и т.д., крестьяне также не были заинтересованы в сохранении земельных ресурсов [41].

После отмены крепостного права государственная политика в сфере охраны окружающей среды, изменилась, что напрямую связано с изменением

социально-экономической формации и развитием новых производств и экономических отношений, что логично привело к следующему этапу развития экологического контроля [40].

Развивающиеся отрасли сельскохозяйственной и добывающей промышленности требовали «новых» правил эксплуатации ресурсов и требований к их воспроизводству, политика природопользования вновь становится приоритетной. За 1870- 1900 гг. принят ряд важнейших документов в области охраны среды обитания: Лесной устав, правила устройства защитных и водоохраных лесов, регламенты сброса и утилизации промышленных вод, регламенты контроля арендованных земельных участков и пр. [31].

Особое влияние на экологическую политику оказывало развитие науки, образование Русского географического общества при Академии наук, которую по мнению В.В. Евланова можно считать «...первой природоохранной организацией» [39].

В 1912 году по инициативе И.П. Бородина академика АН России была создана Постоянная природоохранительная комиссия, под эгидой Русского географического общества, но относящаяся к Министерству земледелия и государственных имуществ. В качестве базовой миссии данной структуры отмечалось «...пробуждение интереса широких слоев населения и правительства к вопросам охраны памятников природы России» [66].

Анализ фактического материала по начальному периоду формирования государственной политики в области экологического контроля и надзора позволяет говорить об отсутствии до начала XX века четкой и регламентированной базы данного функционального направления, отсутствовало комплексное правовое и ведомственное регулирование охраны окружающей среды [56].

После смены власти в 1917 году произошло кардинальное изменение всех сфер и отношений в России, что отразилось и на политике управления ресурсной базой новой социально-экономической формации,

предусматривающей переход владения природными и биологическими ресурсами к государству.

Начиная с 1918 года начинается построение правовой и организационной системы экологического регулирования особого типа. Изначально были приняты базовые документы и регламенты: Декрет «О земле» (1917), «Основной закон о лесах РСФСР» (1918), Декреты «Об охоте и о регулировании рыбного промысла» (1920), «Об охране рыбных и звериных угодий в Северном Ледовитом океане и в Белом море» (1921), «Об учете и охране памятников искусства старины и природы» (1924) и пр. До 1924 года сформирован пакет из 234 нормативных актов, касающихся различных аспектов природопользования, защиты ресурсов, организационной структура контроля экологической составляющей [45].

Советской властью была создана специальная структура (комитет) – Государственный комитет по охране памятников природы, действовавший при Наркомпросе с 1920 года и выполнявший охранные и контрольные функции. Про данный период справедливо выразился Д. Вайнер: «Для многих будет удивительно, что еще в 20-х годах и в начале 30-х Советский Союз был на переднем крае развития теории и практики охраны природы [136].

С началом индустриализации в 30-х годах XX века в СССР возникает новая природоохранная стратегия, что отметил В. И. Данилов-Данильян: «события, происшедшие у нас в эпоху индустриализации, были бы совершенно невозможны...без изменения взаимоотношения человека и природы,без того простора для роста за счет экстенсивных источников, который в нашем веке более всего был характерен для России (до 70-х годов)» [32].

Уже к 1940 году в рамках централизованной системы государственного управления, сформирован сложный институт, курировавший охрану природных ресурсов (Рисунок 3).



Рисунок 3 – Организационное построение системы управления охраной окружающей среды в СССР

Частично структура была дублирующей, однако громоздкость оправдывалась огромными территориями и специфическими особенностями ресурсного набора в каждой из республик, в результате необходимость государственного управления и контроля со стороны соответствующего министерства были логичны [57].

Новый этап развития государственной политики в области экологического контроля ознаменован XX съездом КПСС (1956 г.), что связано с нарушением экологического равновесия в индустриальных районах страны, связанного с ростом воздействия на окружающую среду в послевоенный период (период восстановления экономики). В рамках вышеназванного съезда были сформированы новые подходы к

экологическим проблемам, заявлено о процессе модернизации общественного производства, внедрении технических регламентов, расширении исследовательской деятельности в области современных наукоемких и экологичных технологий [137].

С учетом поставленных задач, и вплоть до 70-х годов XX века активно развивалась система государственного экологического контроля, а именно:

- получило развитие природоохранное законодательство (в Конституции СССР (1977) [70] были закреплены цели охраны природы и рационального использования природных ресурсов, приняты постановления «Об усилении охраны природы и улучшении использования природных ресурсов» (1972) [99], «О мерах по дальнейшему улучшению охраны природы и рациональному использованию охраны природы» (1972) [86];

- приняты государственные планы (программы) по предотвращению загрязнения водных бассейнов рек (Волга, Урал), морей и озер (Каспийское. Байкал);

- проведен первый мониторинг экологической ситуации в разрезе промышленных регионов и республик;

- создана общегосударственная система наблюдения и контроля за уровнем загрязнения природной среды;

- создан межведомственный совет по комплексным проблемам охраны окружающей природной среды и рационального использования природных ресурсов при Госкомитете, по науке и технике;

- с 1975 года публикуются официальные данные по экологическому мониторингу.

Можно сделать вывод, что на данном этапе был заложен основательный фундамент государственного контроля в области экологии на базе планового планирования экономического развития страны, отсутствие успехов дальнейшего развития этой функции государственного управления обусловлено как ведомственной разобщенностью, так и отсутствием

координации правительства в союзных республиках, в данном вопросе полностью солидарны с Е.В. Семилетовой, которая считает, что «...только на рубеже 80-90-х годов Госкомитет СССР по охране природы предложил изменить ситуацию и направлять средства в специальные экологические фонды» [118].

Сложнейший в экономическом и политическом плане период с 1985 по 1991 годы был усугублен и нарастанием экологических проблем, и хотя были предприняты попытки с помощью нормативного регулирования изменить ситуацию (Постановление «О соблюдении требований законодательства об охране природы и рациональном использовании природных ресурсов» [90], «Концепция перестройки и ускорения социально-экономического развития страны», «Долгосрочная государственная программа охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов СССР на тринадцатую пятилетку» [91], «О коренной перестройке дела охраны природы» [97], и пр.) и регламентировать процесс государственного экологического контроля путем создания Государственного комитета по охране природы и Министерства природопользования и охраны окружающей среды СССР (1991), но политические события и распад государства не позволили реализовать намеченное [104].

В связи с политическими, экономическими и трансграничными проблемами после распада СССР обострились и аспекты экологического характера. На данном этапе Россия в рамках СНГ «Соглашение о взаимодействии в области экологии и охраны окружающей среды» и начинает новый этап в области формирования экологического контроля и надзора как функции государственного управления [105].

Прежде всего было сформировано новое российское законодательство в области экологии: «Об экологической экспертизе» (1995) [128], «Об отходах производства и потребления» (1998) [129], «Об охране атмосферного воздуха» (1999) [124] и создается система сборов за загрязнение окружающей природной среды.

В 1998 году опубликован Национальный План действий по охране окружающей среды охвативший период с 1999 по 2001 года, но предусмотренные планом экологические нормативы так и не были разработаны и внедрены [111].

В начале 2000-х был ликвидирован Государственный комитет по экологии, курировавший сферу государственного контроля на уровне всей страны, то есть была разрушена верхушка системы контроля со стороны государства, что по мнению многих ученых [21,28,55,85,88,] «...имело больше идеологические последствия и нанесла огромный ущерб экологическому сознанию» [46].

На этапе административного реформирования государственной власти, начиная с 1998 года, экологическая политика подчинялась волнам модернизации, и соответствовала изменениям, происходившим в данный период [55]. Однако, как показала практика данные изменения не оптимально отразились на результатах, отсутствовала ведомственная согласованность, продолжалось дублирование функций, снижалось качество управления и программные цели не были достигнуты [52].

Начиная с 2000 года государственный экологический контроль осуществляли Росприроднадзор и Ростехнадзор, они же проводили государственную экологическую экспертизу [10].

Таким образом, ретроспективный анализ развития государственного экологического контроля в России может быть представлен в виде следующей периодизации (Таблица 1).

Таблица 1 - Периодизация этапов развития экологического контроля (надзора) в России

Этапы	Периодизация	Отличительные черты
Первичной регламентации	XI – первая половина XVIII века	Организация контроля природопользования в целях ограничения ресурсной территории
Зарождение контрольных функций государственного экологического	Первая половина XVIII века - 1917	Формирование границ государственного контроля, создание РГО, первых заповедников, природоохранных уставов
Социалистического контроля	1917 -1950	Формирование государственных структур по контролю экологических ресурсов, начало экологического просвещения и научно-обоснованных исследований окружающей среды
Ресурсного контроля	1950-1980	Формирование законодательства по защите природных ресурсов. Научное обоснование экологического мониторинга и нормативов.
Экологического контроля	1980 - 2014	Зарождение системы государственного контроля в области экологии. Формирование экологического законодательства в области контроля и надзора. Поиск экономического механизма рационального природопользования.
Промышленно-Экологического контроля	2015- начало XXI века	Реформирование государственного контроля в государственный экологический надзор. Формирование перспективных государственных экологических программ. Закрепление надзора на федеральном и региональном уровне.

Начиная с 2010 года Ростехнадзор переведен в ведение Правительства РФ, а функции контроля экологии и охраны окружающей среды переданы в Росприроднадзор. В результате реформирования к 2015 году численность инспекторов Росприроднадзора сократилась в 3 раза (с 2951 до 1980 чел.), а число объектов надзора выросло в 1,2 раза, и нагрузка на каждого инспектора составляет 1600 единиц, а количество проверок в расчете на одного инспектора выросло в 1,5 раза [11]. Данные статические показатели

свидетельствуют о низкой эффективности существовавшей системы государственного экологического надзора до последнего времени. В качестве очередного варианта реформирования принят Федеральный закон № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее - Закон № 219-ФЗ) [127], которым предусмотрена не только новая система нормирования хозяйствующих субъектов по объектам негативного воздействия на окружающую среду, но и обновленная система экологического надзора, ограничивающая количество проверок, их регламент, порядок надзора и выдачи разрешений и т.д. [22]

Таким образом, государственный экологический контроль в России имеет давнюю историю, в различные периоды своего развития данная функция управления претерпевала глобальные преобразования, соответствующие социально-экономическим условиям исторического этапа системы государственного устройства и существующей политикой в области ресурсного обеспечения жизненно важных интересов общества.

Эффективность государственного экологического контроля (надзора) в соответствии с этапом обоснованно не оценивалась, что связано с особенностями исторического, политического и экономического пути России, сменой государственных формаций, собственников ресурсов и неразвитостью экологической политики, вплоть до начала XXI века. Отсутствие и недостаточная проработанность нормативного регулирования, перекосы в области построения системы контроля экологических проблем, постоянное реформирование института государственного контроля обусловили отставание в развитии этой сферы деятельности в России, что в свою очередь выдвигает задачу исследования подходов к оценке эффективности экологического контроля как функции государственного управления.

1.3 Принципиальные подходы к оценке эффективности государственного экологического контроля

Важность оценки эффективности государственного экологического надзора обусловлена рядом факторов, важнейшими из них можно считать:

- особую значимость государственного управления в данной сфере для общества;
- взаимосвязь эффективности экологического контроля с качеством жизни населения;
- стратегическую роль экологического контроля для оптимизации природопользования.

Кроме обозначенных факторов, необходимость оценки экологического надзора вытекает из его принадлежности к системе государственной власти, с точки зрения необходимости оценки эффективности государственного управления в данной сфере - приносимого результата [12].

В связи с тем, что экологический контроль включен в систему государственного управления и по сути означает особую деятельность органов данной власти (должностных лиц) в отношении субъектов, влияющих на ресурсную и экологическую составляющую на базе соответствующих процедур и регламентов, оценка результативности такой деятельности обозначена и в нормативных актах [89].

Оценка эффективности государственного экологического контроля как особой управленческой деятельности государственных служащих необходима не только для органов власти, но и для общества, что позволяет контролировать качество деятельности данного института, а также для самой системы контроля, в целях совершенствования процессуальных моментов и распределения полномочий.

Использование критериев и показателей оценки эффективности системы государственного экологического контроля не только позволяет качественно и количественно оценить результаты, но и «прозрачность системы государственного управления, которая сама по себе является весьма ценным качеством системы, и еще более ценно с учетом текущих приоритетов государственной экологической политики» [100].

Экономическая наука в рамках оценки результативности и эффективности систем, относящихся к государственному сектору использует типичный понятийный аппарат с корректировкой на особенности государственного характера управления – «эффективность государственного управления», «качество государственного управления», «результативность государственного контроля», «оптимальность государственного института» и пр. Но суть вышеназванных понятий трактуется неоднозначно, каждый исследователь пытается конкретизировать и сузить определение термина в целях корректного применения для анализа, в итоге единого подхода не существует [121]. На наш взгляд, наиболее близким с точки зрения оценки системы экологического надзора можно считать определение Н.П. Казакова, который полагает, что «общий «результат» государственного управления можно представить, как совокупность «состояний» общества в конкретных сферах общественной жизни (например, экологической, социальной или экономической)» [59].

Особое внимание при оценке результата должно быть уделено именно достижению оптимального целевого состояния сферы управления, в данном случае сферы, на которую и направлен государственный экологический контроль. Так в работе А.Ю. Муравых, оптимальное состояние сферы государственного экологического контроля и надзора определяется достижением некоторых целевых социо-эколого-экономических ориентиров:

1. Создание эффективной системы экологического надзора.
2. Оптимальность системы управления институтом экологического надзора.

3. Формирование экологизированной экономики.
4. Достижение высокого уровня экологического сознания в обществе [77, с.86-87].

Е.В. Семилетова [117] предложила ряд критериев оценки системы государственного управления, по ее мнению, результаты оценки государственного управления выступают основанием для преобразования, реформирования состава органов государственного управления и управленческих решений или для сохранения и развития существующего механизма государственного управления.

Нами разработан ряд критериев оценки системы государственного экологического контроля, который в полной мере отражает уровень, объект и раскрывает набор критериев, который отражен в Таблице 2.

Таблица 2 – Характеристика критериев и объектов оценки эффективности государственного экологического контроля

Уровень	Объект	Набор критериев
1	2	3
Глобальный	Социо-эколого-экономическая система страны	Благоприятная окружающая среда Показатели социально-экономического развития (продолжительность жизни, «зеленый» ВВП и др.)
Стратегический	Система государственного управления	Достижение заявленных стратегических целей в области экологического контроля Экономическая эффективность государственного управления в области охраны окружающей среды
Оперативный	Уровни государственного управления	Качество мониторинга экосистемы на каждом уровне Качество финансирования контрольных мероприятий Качество информационного взаимодействия между уровнями

Продолжение таблицы 2

1	2	3
Конкретный	Деятельность уполномоченных органов исполнительной власти	Фактическое влияние мер государственного контроля на достижение программ в области экологии Эффективность бюджетных расходов Результативность устранения конкретных нарушений, выявленных при контроле

Можно отметить, что оценка может проводиться по уровням в отдельности и в целом по всей системе государственного экологического контроля. С учетом выбора объектов оценки, и критериев можно сделать заключение об эффективности в экономическом, социально-экономическом, институциональном, социальном и экологическом контексте, однако основным критерием результативности экологического контроля можно считать один – повышение качества экосистемы конкретной территории (окружающей среды). В зависимости от выбора единственного показателя или комплекса критериев экономической науке выделяют три подхода к оценке, которые в рамках исследования были адаптированы к оценке государственного экологического надзора (контроля) (Рисунок 4).

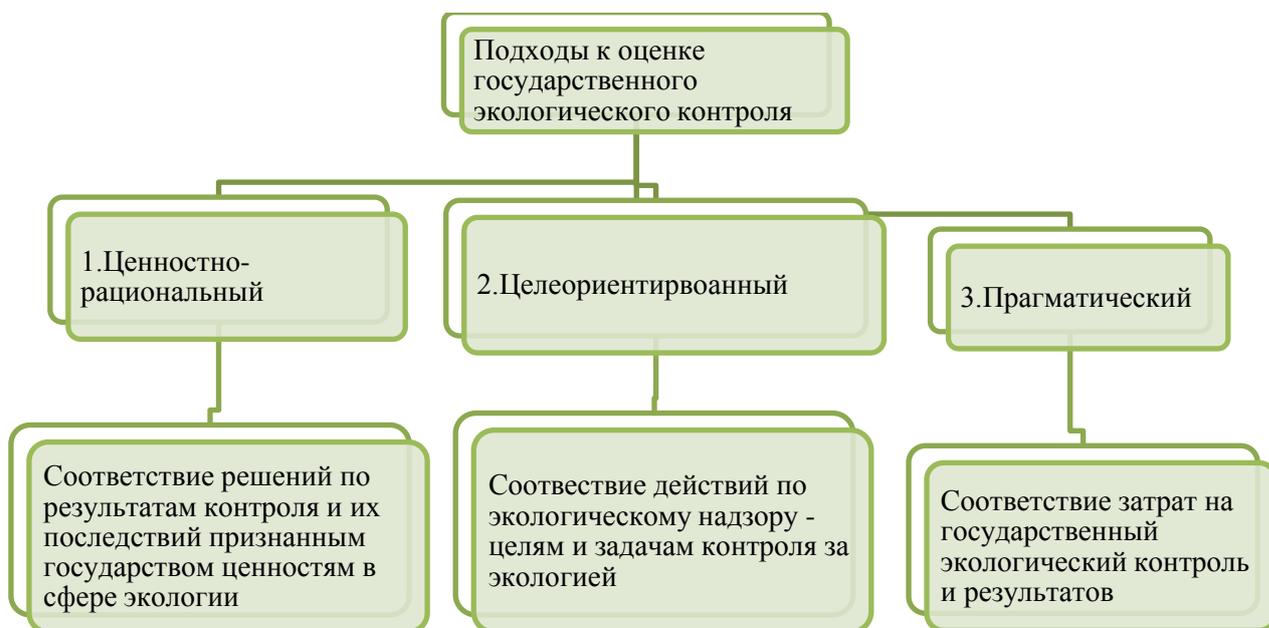


Рисунок 4 – Подходы к оценке государственного экологического надзора

Наиболее оптимален вариант сочетания подходов в зависимости от заинтересованных потребителей, например, «ценностно –ориентированный и прагматический» или «прагматический и целеориентированный», в результате чего возможна оценка по целевым и качественным, результативным признакам.

Следовательно, результативность государственного экологического надзора оценивается как функция управления с учетом достигнутых результатов, которые могут выражаться через конкретные качественные или количественные показатели. Важным этапом методологии оценки является именно подбор таких показателей, отражающих ключевые параметры контрольных процедур, предполагаемые результаты функционирования системы государственного экологического контроля. Сложность данного выбора является характерной для методологии оценки управленческих систем, в системе надзора данная проблема обостряется в связи с трудностями определения вклада конкретного надзорно-контрольного мероприятия, а учитывая комплексность надзорной деятельности, корреляцию с состоянием окружающей среды определить еще более проблематично [131].

На отсутствие единого критерия результативности указывали многие авторы, в частности О. О. Солдатенков сформулировала собственный подход следующим образом: «...в деятельности государства отсутствует единственный показатель результатов, каким в коммерческом секторе является прибыль, а сама «продукция» государственной деятельности трудноизмерима.содержательное определение понятия «эффективность государственного управления» и ее критериев не есть технологическая операция, скажем по модели «затраты-выпуск», а представляет собою элемент управляющей деятельности политического субъекта, несущий в себе некоторый оценочный аспект» [120, с. 43-47].

Кроме чисто методологических проблем существуют и особенности оценки контрольно-надзорных органов власти, со своими критериями и

показателями. Особенности закрепления показателей в нормативных актах, касающихся оценки деятельности таких институтов власти обусловлены отличиями в критериях оценки и требованиях к результату. Наиболее распространенным вариантом оценки контрольно-надзорных органов, деятельность которых невозможно оценить через опросы общественного мнения или только через показатели затрат на единицу управляемых объектов, является оценка на основе докладов глав надзорных ведомств в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 05.04.2010 г. № 215 (в ред. от 31.10.2019 г.) «Правила подготовки докладов об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора)» [92]. При этом эффективность контроля определяется как «улучшение состояния исполнения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных требований в соответствующих сферах деятельности» [134].

Таким образом, можно сделать вывод о нестандартной методологии оценки государственного экологического контроля, которую следует модифицировать с учетом реалий цифровой экономики, в целях обеспечения прозрачности данного вида управленческой деятельности государственных органов.

По результатам исследования первой главы магистерской диссертации можно сделать следующие выводы: Система государственного экологического контроля – это важная эколого-правовая структура, которая осуществляет обеспечение принуждения к исполнению субъектами экологических отношений требований экологического законодательства. Целью данной системы является предотвращение, выявление и пресечение нарушений законодательства в области охраны окружающей среды, а также обеспечение экологической безопасности, обеспечение соблюдения субъектами хозяйственной и иной деятельности требований, в том числе и

нормативов, и нормативных документов в области охраны окружающей среды.

Во многом проблема эффективности государственного экологического контроля в РФ определена постоянным поиском оптимального механизма контроля, перманентным реформированием самого государственного аппарата с целью централизации/децентрализации, а также немаловажным остается исторически обусловленное развитие рассматриваемого института.

Государственный экологический контроль в России имеет давнюю историю, в различные периоды своего развития данная функция управления претерпевала глобальные преобразования, соответствующие социально-экономическим условиям исторического этапа системы государственного устройства и существующей политикой в области ресурсного обеспечения жизненно важных интересов общества.

Важность оценки эффективности государственного экологического надзора обусловлена рядом факторов, важнейшими из них можно считать:

- особую значимость государственного управления в данной сфере для общества;
- взаимосвязь эффективности экологического контроля с качеством жизни населения;
- стратегическую роль экологического контроля для оптимизации природопользования.

Кроме обозначенных факторов, необходимость оценки экологического надзора вытекает из его принадлежности к системе государственной власти, с точки зрения необходимости оценки эффективности государственного управления в данной сфере - приносимого результата. Нестандартную методологию оценки государственного экологического контроля следует модифицировать с учетом реалий цифровой экономики, в целях обеспечения прозрачности данного вида управленческой деятельности государственных органов.

Глава 2. Анализ государственного экологического контроля в Самарской области

2.1 Нормативно-правовая регламентация государственного экологического контроля в Самарской области

Государственный экологический контроль на уровне субъектов в своей основе опирается на базовое законодательство РФ, на специальную нормативную базу в области экологии, федеральные нормативные акты или нормативные документы кластеров (что реализовано в области государственного регионального экологического надзора в Самарской и Ульяновской области), в связи с принадлежностью к сфере государственного управления, часть регламента деятельности институтов государственной власти также используется в процессе функционирования, кроме этого формируется отдельная база законодательного регулирования на уровне регионов [135].

Учитывая, что реальная ситуация в области государственного экологического надзора постоянна изменяется, возникают новые угрозы и риски в области экологии, меняется сама экосистема, требования к уровню безопасности среды обитания, нормативы и государственная политика в области экологии в целом, нормативная база государственного контроля в области экологии не статична, она постоянна редактируется и совершенствуется. Однако основой для разработки всех норм и направлений правового регулирования является Конституция РФ (с учетом поправок, внесенных Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. N 1-ФКЗ) [73].

В России конституционное право граждан на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу

экологическим правонарушением закреплено в статье 42 Конституции РФ [71].

Кроме того, в статье 36 декларируется право граждан на пользование ресурсами, а именно указано что «Владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц». Можно отметить, что оговорка о необходимости бережного и рационального распоряжения природными ресурсами со стороны собственников – является базовой для существования самой системы государственного экологического надзора, ибо исполнение норм главного закона страны обязательно должно обеспечиваться и контролироваться со стороны уполномоченных органов государственной власти [132].

На базе Конституции РФ формируется второй уровень нормативного регулирования, к которому относятся федеральные законы в области экологии и государственного экологического контроля, а также документы стратегического и планового характера, определяющие целевые ориентиры государственной политики в области экологии и охраны окружающей среды, а также документы федеральных институтов экологического контроля министерств и управлений) [61,72].

Следующим уровнем нормативно-правового регулирования можно считать региональный уровень, который включает как законодательство, так и административные регламенты управлений в сфере государственного экологического контроля, постановления органов исполнительной власти в области экологии и контроля природных ресурсов и охраны окружающей среды [139].

Следующим уровнем регламентации деятельности органов контроля и надзора в области экологии выступают ведомственные документы, административные положения и регламенты служб и управлений экологического надзора по сферам (лесной, водный, земельный и пр.),

регулирующие деятельность государственных служащих по отдельным вопросам или видам надзора. Схема представлена на рисунке 5.

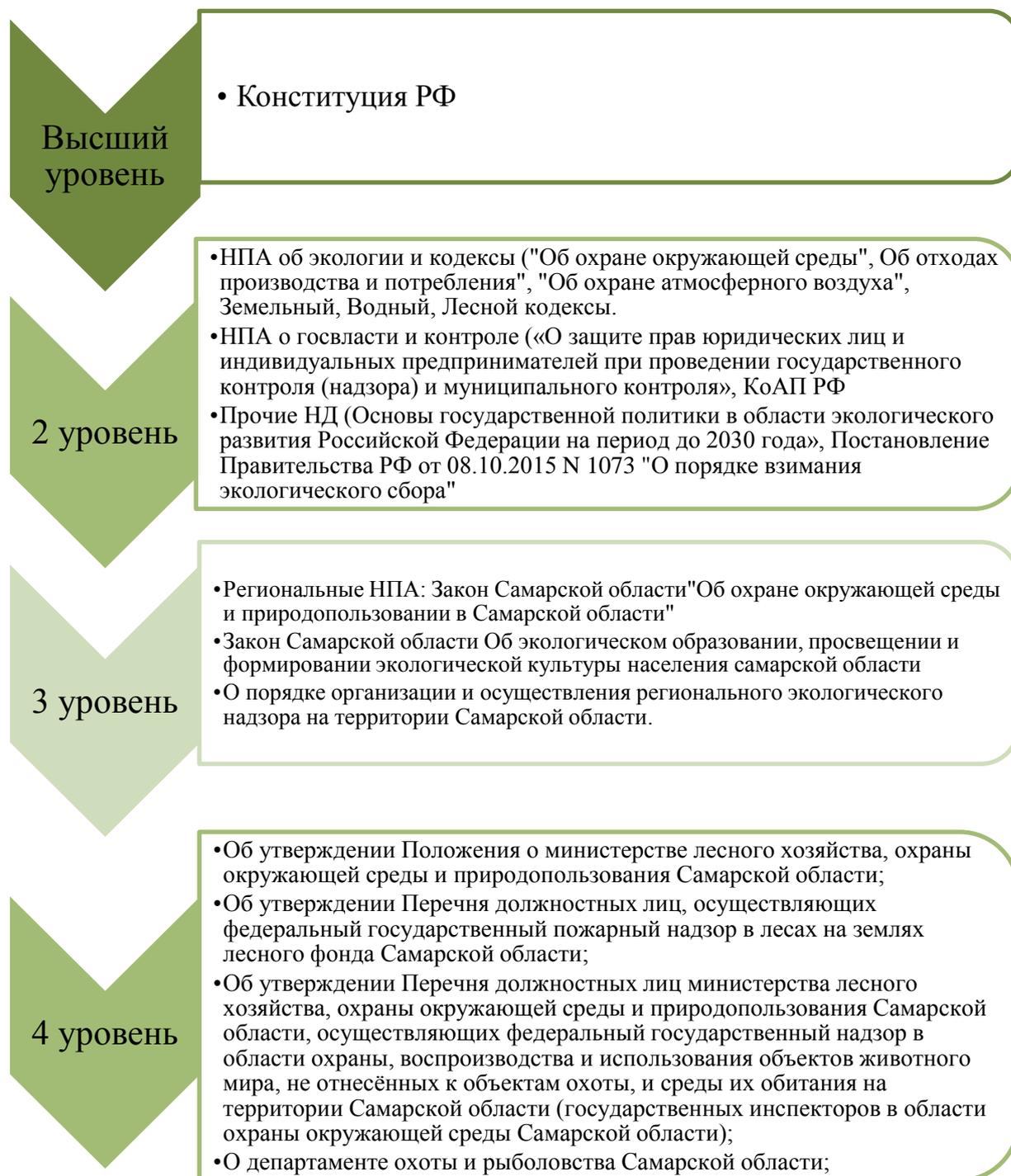


Рисунок 5 – Уровни нормативного регулирования государственного экологического надзора (контроля) в РФ

К современному моменту нормативно-правовая база государственного экологического надзора сформирована исходя из Конституции РФ и «Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года» [87], на данный документальный регламент включает около 60 федеральных законов в области экологии, более 200 подзаконных актов различного уровня и около 150 административных регламентов для служебного пользования, что позволяет сделать вывод о постепенном совершенствовании системы нормативного регулирования надзорной деятельности в сфере экологии [60].

В качестве документа регионального уровня, являющегося основой для разработки региональных экологических программ, выступает Закон Самарской области «Об экологическом образовании, просвещении и формировании экологической культуры населения Самарской области» (с изменениями на: 13.06.2017) [50]. Нормативный акт содержит концептуальные положения и целевые ориентиры в области охраны окружающей среды региона, направлен прежде всего на формирование экологической культуры [63,64].

Действует в Самарской области, и региональная программа «Охрана окружающей среды Самарской области на 2014 - 2025 годы и на период до 2030 года» (с изменениями на 16 июля 2020 года) [96], направленная на сохранение ресурсной базы, уникальной природы субъекта, снижения загрязнения, мероприятия по охране природных комплексов восстановление биоразнообразия растительности и животного мира на территории региона, обеспечение развития особо охраняемых природных территорий [62].

Таким образом, система нормативно-правового регулирования государственного экологического контроля включает в себя четыре уровня нормативно-правовых актов, детализированных по сферам и функциям, ее широта зависит от позиции государственной власти регионального уровня к сфере экологического благополучия территории. В Самарской области качество нормативной базы достаточно высокое, сформирован комплекс

нормативно-правовых актов, включающих стратегический и оперативный аспект экологического контроля и просвещения.

2.2 Организация государственного экологического контроля в Самарской области

Система государственного экологического контроля в Самарской области построена особым образом, уровневая подотчетность региональных отделений объединена для двух субъектов Самарской и Ульяновской области (во главе федерального уровня государственного экологического надзора стоит не областное, а межрегиональное управление) [58].

Межрегиональное управление Росприроднадзора по Самарской и Ульяновской областям – территориальный орган Федеральной службы по надзору в сфере природопользования межрегионального уровня на территории Самарской и Ульяновской областей (подчиняется центральному аппарату Росприроднадзора), хотя собственно управления разделены и находятся соответственно в Самаре и Ульяновске (Рисунок 6).



Рисунок 6 – Подчиненность управления государственного экологического надзора по уровням

Однако межрегиональное управление осуществляет надзор только за соблюдением норм субъектами, относящимися к федеральному ведению, осуществляет проверки и контроль деятельности таких субъектов и получает от них необходимую отчетность [116].

Непосредственно региональный государственный экологический надзор осуществляется исполнительной властью субъекта, а именно Правительством Самарской области. Данная обязанность закреплена в Законе Самарской области от 6 апреля 2009 г. № 46-ГД «Об охране окружающей среды и природопользовании в Самарской области» (в ред. от 16.01.2017) [49]. В частности, в ст. 4 данного НПА отмечен ряд полномочий, касающихся государственного контроля, а именно: «1) участвует в определении основных направлений охраны окружающей среды на территории Самарской области;.....4) утверждает перечень должностных лиц, осуществляющих региональный государственный экологический надзор (государственных инспекторов в области охраны окружающей среды Самарской области); 5) утверждает перечень объектов, подлежащих региональному государственному надзору в области охраны водных объектов; (в редакции Закона Самарской области от 27 октября 2011 г. № 111-ГД);....12) устанавливает правила ношения форменной одежды для должностных лиц органов исполнительной власти Самарской области, осуществляющих региональный государственный экологический надзор, ее описание, нормы снабжения и сроки носки, а также описание знаков различия для указанных должностных лиц; (в редакции Закона Самарской области от 27 октября 2011 г. № 111-ГД);14) устанавливает порядок осуществления регионального государственного экологического надзора; ...19) устанавливает порядок представления и контроля отчетности об образовании, утилизации, обезвреживании, о размещении отходов, представляемой в уведомительном порядке субъектами малого и среднего предпринимательства, в процессе хозяйственной и (или) иной деятельности

которых образуются отходы на объектах, подлежащих региональному государственному экологическому надзору» [65].

В качестве регулятора и уполномоченного органа исполнительной власти Самарской области, в области государственного экологического надзора по региону выступает Министерство лесного хозяйства охраны окружающей среды и природопользования Самарской области [48].

Функционально Министерство лесного хозяйства охраны окружающей среды и природопользования Самарской области осуществляет деятельность по нескольким видам экологического надзора (за исключением надзора в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания, который осуществляется Департаментом охоты и рыболовства Самарской области, в результате сфера регионального государственного экологического надзора на уровне субъекта Самарской области выглядит как представлено на рисунке 7.

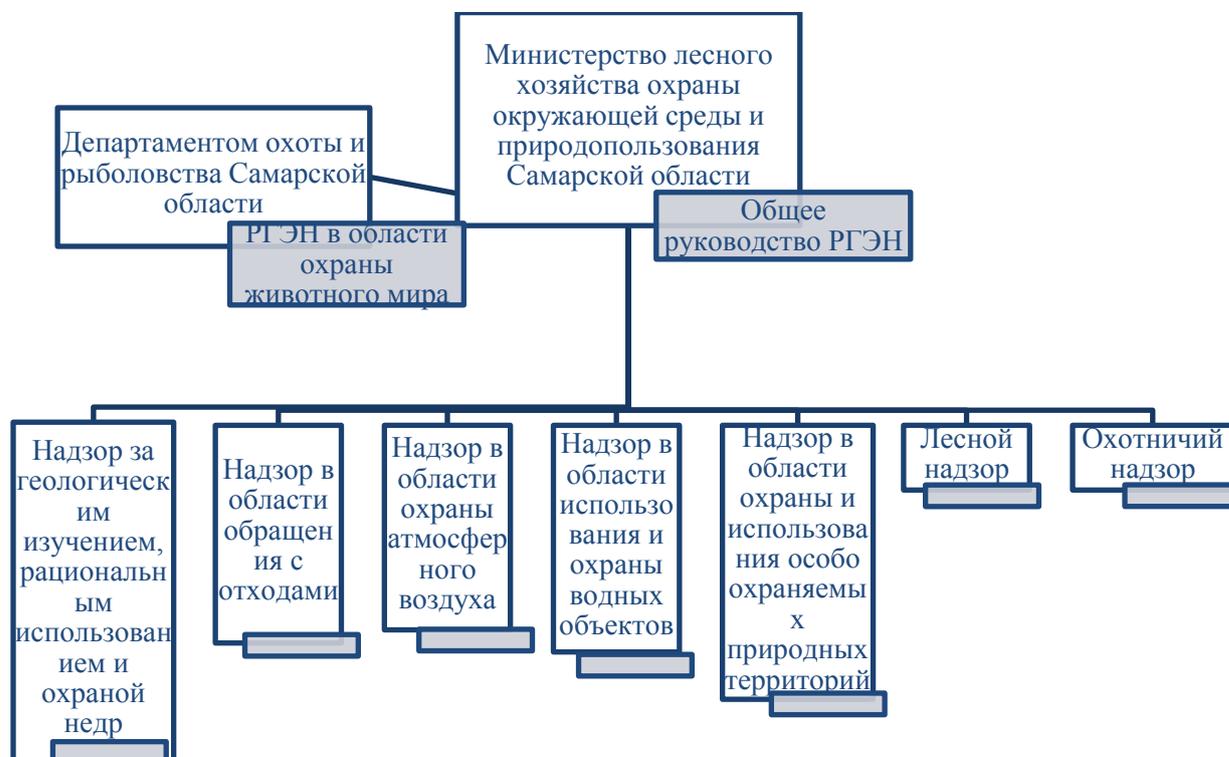


Рисунок 7 – Виды регионального государственного экологического надзора в Самарской области

Таким образом, непосредственную деятельность по региональному государственному экологическому надзору осуществляют специализированные отделы по направлениям надзора.

В рамках деятельности выделен ряд функциональных задач регионального уровня в области регионального государственного экологического надзора, а именно:

- «выявление нарушений юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и физическими лицами законодательства и требований, в том числе нормативов и нормативных документов в области охраны окружающей среды, выдает предписания об устранении выявленных в результате проверок нарушений;

- принятие мер по предупреждению и пресечению правонарушений в области охраны окружающей среды на территории субъекта в порядке, установленном действующим законодательством;

- составление протоколов об административных правонарушениях при наличии в действиях юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и физических лиц состава административного правонарушения, предусмотренного действующим законодательством в сфере охраны окружающей среды в соответствии с наделенными полномочиями;

- подготовка и согласование с прокуратурой ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в сфере охраны окружающей среды;

- учет проверок;

- взаимодействие с организациями, осуществляющими общественный контроль за соблюдением требований природоохранного законодательства;

- участие в совместных проверках с Межрегиональным управлением Росприроднадзора по Самарской и Ульяновской областям,

Самарской межрайонной природоохранной прокуратурой и другими организациями по вопросам соблюдения требований природоохранного законодательства;

- участие в развитии нормативно-правовой базы в сфере охраны окружающей среды на территории;
- подготовка ежеквартальных, годовых отчетов, а также отдельной информации о деятельности по реализации переданных отдельных государственных полномочий в сфере охраны окружающей среды;
- получение в установленном порядке отчетов и информации о проводимой природопользователями работе в области охраны окружающей среды;
- организация выявления объектов и источников негативного воздействия на окружающую среду, находящихся на территории субъекта;
- ведение базы данных объектов и источников негативного воздействия на окружающую среду [47].

Таким образом, система государственного управления регионального государственного экологического надзора включает ключевых участников реализации государственной политики в области экологии регионального характера.

Непосредственно организация регионального государственного экологического надзора возложена на исполнительные органы власти субъекта – Правительство Самарской области. Региональный государственный экологический надзор осуществляется в следующих сферах:

- «в области использования и охраны водных объектов, за исключением водных объектов, подлежащих федеральному государственному надзору (региональный государственный надзор в области использования и охраны водных объектов), а также за соблюдением особых условий водопользования и использования участков береговой полосы (в том

числе участков примыкания к гидроэнергетическим объектам) в границах охранных зон гидроэнергетических объектов, расположенных на водных объектах, подлежащих региональному государственному надзору за их использованием и охраной, в пределах, установленных действующим законодательством;

– в области обращения с отходами на объектах хозяйственной и иной деятельности, подлежащих региональному государственному экологическому надзору, в пределах, установленных действующим законодательством;

– в области охраны атмосферного воздуха на объектах хозяйственной и иной деятельности, подлежащих региональному государственному экологическому надзору, в пределах, установленных действующим законодательством;

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

– за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр в отношении участков недр местного значения;

– за сбросом сточных вод через централизованную систему водоотведения» [140]

2.3 Оценка эффективности государственного экологического контроля в Самарской области

На территории Самарской области функционирует государственная система наблюдений за состоянием окружающей среды. В составе данной системы осуществляется:

- мониторинг загрязнения атмосферного воздуха в городских округах – Жигулевске, Новокуйбышевске, Похвистнево, Самаре, Сызрани, Тольятти, Чапаевске, г.п. Безенчук, а также г.о. Отрадном силами МКУ «Экология города Отрадного» лабораторией экологического контроля и анализа,

которая имеет лицензию Росгидромета на проведение мониторинга в части определения уровня загрязнения атмосферного воздуха;

- мониторинг загрязнения поверхностных вод двух водохранилищ - Куйбышевского и Саратовского, 12-ти наиболее крупных рек и Ветлянского водохранилища – всего 21 пункт наблюдений по гидрохимическим показателям и 10 пунктов наблюдения по гидробиологическим показателям;

- мониторинг радиоактивного загрязнения на 11 метеостанциях (Самара, Авангард, Безенчук, Большая Глушица, Клявлино, Кинель-Черкассы, Новодевичье, Серноводск, Сызрань, Тольятти, Челно-Вершины), а также в городах Новокуйбышевск, Похвистнево и Чапаевск;

- наблюдения за уровнем загрязнения почв и донных отложений;

- наблюдения за загрязнением снежного покрова, а также кислотностью и химическим составом осадков [141].

Основными источниками загрязнения атмосферы в г.о. Самара являются предприятия строительной, нефтехимической, нефтеперерабатывающей, электротехнической, металлургической, авиаприборостроительной, энергетической отраслей промышленности, а также автомобильный и железнодорожный транспорт.

Основными источниками загрязнения атмосферы в г.о. Тольятти служат предприятия автомобилестроения, нефтехимии, по производству химических удобрений и стройматериалов, ТЭЦ и котельные, автомобильный и железнодорожный транспорт, речной порт.

Основные источники загрязнения атмосферы в г.о. Новокуйбышевск – предприятия нефтеперерабатывающей, нефтехимической и химической отраслей промышленности, топливной энергетики, ТЭЦ, автотранспорт.

Основным критерием оценки эффективности государственного экологического контроля следует считать, безусловно, состояние окружающей природной среды или отдельного природного ресурса в динамике.

Наиболее распространенными в настоящее время критериями оценки качества природных сред – атмосферного воздуха и вод суши - являются предельно допустимые концентрации загрязняющих веществ в названных средах. Уровень загрязнения атмосферного воздуха в населенных пунктах Самарской области представлен в Таблице 3.

Таблица 3 – Уровень загрязнения атмосферного воздуха в населенных пунктах Самарской области

Населенный пункт	2015г.	2016г.	2017г.	2018г.	2019г.
Самара	Низкий	Низкий	Низкий	Повышенный	Повышенный
Отрадный	Низкий	Низкий	Низкий	Низкий	Низкий
Тольятти	Низкий	Низкий	Повышенный	Низкий	Низкий
Сызрань	Низкий	Низкий	Низкий	Низкий	Низкий
Новокуйбышевск	Низкий	Низкий	Низкий	Низкий	Низкий
Похвистнево	Низкий	Низкий	Низкий	Низкий	Низкий
Жигулевск	Низкий	Низкий	Низкий	Низкий	Низкий
Чапаевск	Низкий	Низкий	Низкий	Низкий	Низкий
Безенчук	Низкий	Низкий	Низкий	Низкий	Низкий

Одним из важнейших критериев оценки степени загрязнения почвы химическим веществом является предельно допустимая концентрация этого вещества. Уровень загрязнения почвы в населенных пунктах Самарской области представлен в Таблице 4.

Таблица 4 - Уровень загрязнения почвы в населенных пунктах Самарской области

Субъект РФ	Доля проб почвы, не соответствующая гигиеническим нормативам (в %)				
	2015г.	2016г.	2017г.	2018г.	2019г.
Самарская область	7,7	7,1	4,8	3,5	1,2

Ежегодно Министерство лесного хозяйства охраны окружающей среды и природопользования Самарской области формируется проект плана проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, который впоследствии проходит проверку и согласование с органами прокуратуры, утверждается первым заместителем главы Правительства Самарской области [34].

В соответствии 294-ФЗ, Постановлением Правительства РФ от 17.08.2016 № 806 «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» региональный государственный экологический надзор в 2019 году осуществлялся с применением риск-ориентированного подхода [94].

Риск-ориентированный подход представляет собой метод организации и осуществления государственного надзора, при котором выбор интенсивности (формы, продолжительности, периодичности) проведения мероприятий по контролю, мероприятий по профилактике нарушения обязательных требований определяется отношением деятельности юридического лица, индивидуального предпринимателя и (или) используемых ими при осуществлении такой деятельности производственных объектов к определенной категории риска либо определенному классу (категории) опасности с жесткой привязкой к категории объекта, оказывающего негативное воздействие на окружающую среду и результатам ранее проведенных проверок [37].

Постановлением Правительства РФ 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» [95] установлена иная периодичность проведения плановых проверок при осуществлении государственного

регионального экологического надзора, в зависимости от отнесения деятельности юридического лица, индивидуального предпринимателя и (или) используемых ими производственных объектов к определенной категории риска, определенному классу (категории) опасности.

Основанием для включения в ежегодный план проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в рамках регионального экологического надзора является истечение разного количества лет со дня:

а) государственной регистрации юридического лица, индивидуального предпринимателя;

б) окончания проведения последней плановой проверки юридического лица, индивидуального предпринимателя.

В соответствии с утвержденным планом проведения плановых проверок по соблюдению требований в области охраны окружающей среды на 2019 год было предусмотрено проведение 141 проверки. Из указанного количества фактически проведено в 2019 году – 124 проверки. Разница между количеством запланированных и проведенных проверок в 2019 году обоснована тем, что ряд плановых проверок был прекращен в связи со снятием с государственного учета объектов оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, в связи с изменением категории объектов оказывающих негативное воздействие на окружающую среду (на IV категорию негативного воздействия на окружающую среду), а также ряд юридических лиц к моменту начала проверки были ликвидированы и реорганизованы или не осуществляли хозяйственную деятельность на территории Самарской области [54].

При выявлении нарушений законодательства в части обращения с отходами производства и потребления, нарушений правил охраны атмосферного воздуха выдавались предписания с установлением конкретных сроков их устранения. По фактам административных правонарушений,

выявленных по итогам проведенных плановых проверок, в 2019 году составлено 33 протокола.

С целью контроля исполнения ранее выданных предписаний, а также проверки доводов, изложенных в обращениях граждан по вопросам нарушений в сфере охраны окружающей среды за отчетный период 2019 года проведено 6 внеплановых проверок. По итогам проведенных внеплановых проверок в 2019 году составлено 2 протокола [110].

Материалы дел об административных правонарушениях в установленном порядке направлялись на рассмотрение в Управление Росприроднадзора Самарской области, а также в судебные органы.

В 2019 году на территории Самарской области регулярно осуществлялись плановые и рейдовые мероприятия, направленные на выявление, пресечение и предупреждение административных правонарушений в области охраны окружающей среды. Всего по итогам 2019 года проведено 710 рейдов, составлено 26 протоколов за нарушения в области обращения с отходами в виде их несанкционированного сброса (слива) с грузовых транспортных средств, а также в сфере водоохранного законодательства, связанные со стоянкой транспортных средств в границах водоохранной зоны и т.д. Предотвращено 158 нарушений законодательства в сфере охраны окружающей среды [103].

В 2019 году на территории Самарской области продолжена работа по взаимодействию с органами внутренних дел на предмет получения первичных сведений в отношении лиц (водителей либо собственников транспортных средств), причастных к сбросу отходов, проведения совместных рейдовых мероприятий по пресечению правонарушений в области обращения с отходами, обмену поступающей информации по фактам совершенных правонарушений, а также полученным в ходе административных расследований, привлечения специальных подразделений, обладающих возможностями и техническими средствами фото - и видеофиксации административных правонарушений.

В соответствии со ст. 8.2 294-ФЗ [130] в целях предупреждения нарушений юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных требований, устранения причин, факторов и условий, способствующих нарушениям обязательных требований, на территории Самарской области осуществляются мероприятия по профилактике нарушений обязательных требований. За 2019 год выдано 837 предостережений о недопустимости нарушения обязательных требований законодательства в области охраны окружающей среды, в том числе:

- по изменениям требований законодательства РФ в области охраны окружающей среды в зависимости от категории объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду;

- по обеспечению исполнения требований в области безопасного для окружающей среды обращения с отходами производства и потребления, в том числе содержащих отработанные нефтепродукты, отходы строительства и ремонта;

- по регулированию выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух в периоды неблагоприятных метеорологических условий на территории Самарской области на 2019 год по объектам II категории оказывающих негативное воздействие на окружающую среду;

- по отсутствию договоров на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами с региональным оператором у ряда юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, в том числе отходов, образующихся в результате деятельности (жизнедеятельности) участников (членов) СНТ (СДТ), промпредприятий и т.д.

Всего в 2018 году государственными инспекторами в области охраны окружающей среды было составлено 365 протоколов по административным правонарушениям, по итогам рассмотрения, которых приняты решения о наложении административных штрафов на сумму на сумму 3,2 млн. рублей. В 2019 году по итогам надзорных мероприятий было составлено 330

протоколов, по итогам рассмотрения, которых приняты решения о наложении административных штрафов на сумму 836,2 тыс. рублей.

Наиболее часто встречающиеся составы административных нарушений в сфере охраны окружающей среды:

Статья 8.1. КоАП РФ – «Несоблюдение экологических требований при осуществлении градостроительной деятельности и эксплуатации предприятий, сооружений или иных объектов»: [78]

- отсутствие программы производственного экологического контроля или неосуществление производственного экологического контроля;
- отсутствие плана мероприятий в период неблагоприятных метеорологических условий на объекте негативного воздействия на окружающую среду II категории.

Статья 8.2. КоАП РФ «Несоблюдение требований в области охраны окружающей среды при обращении с отходами производства и потребления».

Часть 1 статьи 8.2 КоАП РФ («несоблюдение требований в области охраны окружающей среды при обращении с отходами производства и потребления»): [74]

- отсутствие договора с Региональным оператором на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами.
- несанкционированный сброс (слив) отходов в поверхностные и подземные водные объекты, непосредственно на почву и (или) за пределами территории, специально отведённой и оборудованной для этих целей.

Часть 9 статьи 8.2 КоАП РФ («неисполнение обязанности по отнесению отходов производства и потребления I - V классов опасности к конкретному классу опасности для подтверждения такого отнесения или составлению паспортов отходов I - IV классов опасности»): [79] отсутствие документов, подтверждающих отнесение отходов, образующихся в результате деятельности организации, к конкретному классу опасности в

порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти, отсутствие паспорта опасного отхода.

Часть 10 статьи 8.2 КоАП РФ («неисполнение обязанности по ведению учета в области обращения с отходами производства и потребления»): отсутствие учета движения отходов [75].

Статья 8.5. КоАП РФ – «Соккрытие или искажение экологической информации»: [80]

– непредставление (представление не в установленные сроки) годовой формы отчета федерального статистического наблюдения № 2-ТП (отходы) и 2-ТП (воздух) в территориальный орган Росприроднадзора РФ, предусмотренных ст. 19 89-ФЗ и ст. 21 96-ФЗ;

– непредставление декларации о воздействии на окружающую среду по объектам II категории;

– непредставление (представление не в установленные сроки) отчетности об образовании, использовании, обезвреживании, о размещении отходов – для объектов негативного воздействия на окружающую среду III категории:

– непредставление (представление не в установленные сроки) данных, полученных при осуществлении производственного экологического контроля в представленном отчете об организации и о результатах осуществления производственного экологического контроля (далее - отчет ПЭК).

Статья 8.42. КоАП РФ – Нарушение специального режима осуществления хозяйственной и иной деятельности на прибрежной защитной полосе водного объекта, водоохранной зоны водного объекта либо режима осуществления хозяйственной и иной деятельности на территории зоны санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения: движение, стоянка, мойка транспортных средств (кроме специальных транспортных средств) в границах водоохраных зон водных объектов [76].

Основной причиной, по которой хозяйствующие субъекты допускали данные нарушения:

– отсутствие подготовки руководителей организаций и специалистов в области охраны окружающей среды и экологической безопасности, ответственных за принятие решений при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, которая оказывает или может оказать негативное воздействие на окружающую среду;

– недостаточное качество производственного экологического контроля, обязанность осуществления которого предусмотрена частью 1 статьи 67 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» [107]. Для предотвращения соответствующих нарушений необходимо повышение исполнительской дисциплины со стороны лиц, ответственных за охрану окружающей среды.

По причине частых нарушений и не надлежащего выполнения субъектами действующего законодательства в сфере охраны окружающей среды, нами предлагается увеличить санкции Кодекса об административных правонарушениях в части главы 8 Административные правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования, где было бы целесообразно внести изменения в соответствующие статьи по увеличению размеров административных штрафов по вышеперечисленным статьям.

При наличии соразмерности санкции закона и экологического нарушения, государственный экологический контроль, как эколого-правовая мера, будет осуществлять свои функции более эффективно. 22 октября 2020 года Президент РФ В.В. Путин выступал на международном дискуссионном форуме «Валдай», где отметил, что нужно просто открыть глаза, посмотреть вокруг, понять: земля, воздух, вода - это наше общее достояние. Это то, что нам дано свыше и нужно это научиться беречь также как ценность каждой человеческой жизни. По-другому в этом сложном, прекрасном мире не получится. Очень бы не хотелось, чтобы повторялись ошибки прошлого. Данные слова в очередной раз подчеркивают значимость и обозначают роль

экологии в нашей жизни. На наш взгляд ужесточение санкции приведет к более осмысленному поведению субъектов по отношению к природе и окружающей природы в целом.

По результатам второй главы магистерской диссертации можно сделать следующие выводы:

Во-первых, система нормативно-правового регулирования государственного экологического контроля включает в себя четыре уровня нормативно-правовых актов, детализированных по сферам и функциям. Ее широта зависит от позиции государственной власти регионального уровня к сфере экологического благополучия территории. В Самарской области качество нормативной базы достаточно высокое, сформирован комплекс нормативно-правовых актов, включающих стратегический и оперативный аспект экологического контроля и просвещения.

Во-вторых, система государственного экологического контроля в Самарской области построена особым образом, уровневая подотчетность региональных отделений объединена для двух субъектов Самарской и Ульяновской области. Межрегиональное управление Росприроднадзора по Самарской и Ульяновской областям – территориальный орган Федеральной службы по надзору в сфере природопользования межрегионального уровня на территории Самарской и Ульяновской областей (подчиняется центральному аппарату Росприроднадзора), хотя собственно управления разделены и находятся соответственно в Самаре и Ульяновске. Однако межрегиональное управление осуществляет надзор только за соблюдением норм субъектами, относящимися к федеральному ведению, осуществляет проверки и контроль деятельности таких субъектов и получает от них необходимую отчетность.

В третьих, были рассмотрены статистические данные проверок в области охраны окружающей среды за 2018 и 2019гг. Рассмотрены наиболее часто встречающиеся на территории Самарской области составы административных правонарушений. Разработана и обоснована мера по

увеличению санкции Кодекса об административных правонарушениях в части главы 8 Административные правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования. При наличии соразмерности санкции закона и экологического нарушения, государственный экологический контроль, как эколого-правовая мера, будет осуществлять свои функции более эффективно.

Глава 3. Использование передовых практик повышения эффективности государственного экологического контроля

3.1 Совершенствование модели управления государственным экологическим контролем в Самарской области

Вопросы повышения эффективности государственного экологического контроля остаются актуальными несмотря на огромную работу государственной власти по реформированию данного вида деятельности, совершенствования нормативно – правового регулирования, оптимизации полномочий.

Исследование, проведенное в рамках данной научной работы, позволяет выделить несколько концептуальных проблем, присущих сфере государственного экологического контроля России в настоящее время. Градация проблем была произведена с точки зрения системного подхода, который предполагает определение ключевых элементов, базовых системообразующих признаков (учитывая сужение спектра до регионального уровня) [24].

Нарушение целевой ориентации, как системная проблема эффективности регионального государственного экологического контроля существует по причине декларативности и популистичности экологической политики и присутствия второстепенности для региональных властей.

С точки зрения целенаправленности системы регионального государственного экологического надзора важно отметить, что декларирование целевых ориентиров базируется не на реальных и конкретных экологических проблемах региона, а на типовых параметрах, зачастую «скопированных» из программ и стратегических планов в области экологической политики федерального уровня. Преемственность в данном случае сохраняется, но конкретика и связь с реальностью нарушается, что приводит к размыванию целевых ориентиров и переносу экологических проблем в разряд второстепенных, стоящих на предпоследнем месте в политике региона после экономики, социальной сферы, капитального ремонта и пр.) [13].

А с учетом отсутствия целевых установок для региональных структур региональных целевых программ, в частности Министерство лесного хозяйства охраны окружающей среды и природопользования Самарской области и областного Департамента охоты и рыболовства, качество оценки эффективности деятельности в данной области существенно осложнено.

Второй признак – наличие обозначенных элементов системы, то есть применительно к теме, видов регионального государственного экологического надзора не имеет отклонений, все сферы надзора закреплены и обозначены границы контроля.

Также не вызывает вопросов признак структуры, сложившаяся в Самарской области структура управления регионального государственного экологического надзора, имеет оптимальное количество уровней, соответствует требованиям нормативно-правовых актов в области государственного управления и представляет классическую иерархическую модель. Однако вопрос эффективности взаимосвязи и регламентов функционирования структурных элементов имеет ряд отклонений [15].

Следующая системная проблема – это нарушение взаимосвязи внутри системы. Здесь есть ряд нарушений оптимальности, касающихся дублирования полномочий внутри управленческой системы, нарушения

порядка и времени передачи информации о нарушениях норм или правил субъектами надзора. Прежде всего, речь идет об информационных потоках, обеспеченности кадрами и полномочиях инспекторов, их функциональных обязанностях и возможностях (более детально рассмотрено ниже).

Способность к развитию и совершенствованию не нарушена, реформирование административных регламентов и нормативной базы в целом происходит регулярно, говорить о полной оптимальности преждевременно, но процесс продолжается и в отличие от 2000-х годов его развитие соответствует стратегическим ориентирам и требованиям конгруэнтности [17].

Так во многом необходима коррекция нормативной базы, касательно следующих аспектов:

- порядка квотирования выбросов,
- порядка проведения государственной экологической экспертизы, в том числе порядок общественного обсуждения объектов такой экспертизы;
- порядка выдачи разрешений на временные сбросы, выбросы;
- порядка включения объектов в государственный реестр объектов размещения отходов и определения оснований для отказа во включении в такой реестр;
- порядка конфискации диких животных, возврат которых в среду обитания невозможен;
- порядка рассмотрения Декларации о воздействии на окружающую среду;
- внесения изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.

Еще одна системная проблема – это нарушение интегративности, что напрямую связано с ролью регионального государственного экологического надзора для устойчивости общественного устройства и необходимостью гибкости, оптимальности и гуманности системы контроля, принципиально

обеспечить соблюдение экологических норм и правил без соответствующей системы надзора невозможно так как уровень экологической культуры и ограниченность ресурсов не позволяет пользователям природных благ самостоятельно соблюдать требования экологического законодательства [28].

Еще одна проблема, присущая большинству управленческих систем государственных структур – рост бюрократических согласований из-за расширения взаимосвязей с внешней средой. В структуре регионального государственного экологического надзора это выражается в увеличении справок и подтверждений, выдаваемых подразделениями регионального экологического надзора, что снижает эффективность работы непосредственно в области проверок соблюдения требований экологического законодательства (инспекторы, которые могли бы обследовать удаленные, либо сложные в процессуальном контексте объекты надзора вынуждены тратить время на бюрократический функционал) [25].

Следующая рассматриваемая системная проблема эффективности регионального государственного экологического надзора – это нарушение измеримости.

Немаловажным моментом является и отсутствие единых критериев и методов оценки эффективности системы регионального государственного экологического надзора, что негативно влияет на мотивацию сотрудников, достижение целей деятельности.

Пояснения по каждому виду проблем позволят более детально представить картину и рассмотреть влияние на функционал.

Доказательствами популистских настроений в сфере экологических проблем, в том числе для регионов можно считать использование в своих документах стратегического характера только части целевых установок из обозначенных в глобальных документах общестранового характера, таких как «Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года» [87] или «Стратегия

экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 г.» [123].

Для сравнения, из обозначенных 13 стратегических задач, поставленных государством в области экологической безопасности обозначено в качестве таковых в региональных нормативно-правовых актах только 6, более того они разрозненны (часть обозначена в региональной программе, часть в законе об экологическом просвещении): среди них в адаптированном для региона виде присутствуют следующие:

- формирование экологической культуры, развитие экологического образования и воспитания (в Законе Самарской области от 16 декабря 2013 года № 109-гд «Об экологическом образовании, просвещении и формировании экологической культуры населения Самарской области (в ред. от 13.06.2017 № 59-гд) [69];

- обеспечение эффективного участия граждан, общественных объединений, некоммерческих организаций и бизнес-сообщества в решении вопросов, связанных с охраной окружающей среды и обеспечением экологической безопасности (также в Законе № 109-гд [64] и в Постановлении от 27 ноября 2013 года № 668 Об утверждении государственной программы Самарской области «Охрана окружающей среды Самарской области на 2014 - 2025 годы и на период до 2030 года» (в ред. от 16.07.2020) [96];

- обеспечение экологически ориентированного роста экономики и внедрения экологически эффективных инновационных технологий (в Законе № 109-гд);

- предотвращение и снижение текущего негативного воздействия на окружающую среду (в Постановлении № 668);

- восстановление нарушенных естественных экологических систем (в Постановлении № 668);

– обеспечение экологически безопасного обращения с отходами(в Законе № 109-гд);

– сохранение природной среды, в том числе естественных экологических систем, объектов животного и растительного мира (в Постановлении № 668);

Отсутствие в качестве целевых ориентиров таких важнейших вопросов как:

– формирование эффективной системы управления в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, предусматривающей взаимодействие и координацию деятельности органов государственной власти Самарской области;

– совершенствование нормативно-правового обеспечения охраны окружающей среды и экологической безопасности в Самарской области в целом и в сфере экологического контроля в частности;

– совершенствование системы государственного экологического мониторинга (мониторинга окружающей среды), прогнозирования чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также контроля негативного воздействия со стороны субъектов;

– научное и информационно-аналитическое обеспечение охраны окружающей среды и экологической безопасности Самарской области.

Приводит к искажению основной идеи государственной политики – сохранение экосистемы в приемлемом для жизни будущих поколений состоянии [14].

Кроме того, возникает проблема низкой заинтересованности региональных властей в решении реальных экологических проблем, сдвигание их в разряд второстепенных до «лучших» времен, урезание финансирования государственных программ по экологии для решения иных социально-значимых проблем.

Относительно проблемы несовершенства взаимосвязи в системе регионального государственного экологического надзора, то она имеет три аспекта:

1. Дублирование полномочий.
2. Повышенная нагрузка на инспекторов.
3. Нарушение сроков и релевантности информации.

Рассмотрим каждый аспект подробно.

Учитывая, что межрегиональный центр Росприроднадзора выполняет функции надзора за объектами контроля и деятельностью субъектов на всей территории Самарской области, многие вопросы, связанные с функционированием данных объектов находятся в смежном ведении с региональными службами, по вопросам той же охраны биологических ресурсов на территории объектов федерального ведомства (миграцию которых не всегда можно ограничить). Кроме Росприроднадзора контрольно-надзорную деятельность в сфере экологии осуществляют Прокуратура Самарской области и муниципальные органы власти в рамках полномочий, деятельность данных служб и учреждений зачастую происходит на одних и тех же объектах, по близким или даже идентичным вопросам, что ведет к дублированию функций [19].

Несмотря на широкий спектр контрольных служб, во многих не хватает инспекторов, непосредственно занятых надзорной деятельностью, что актуально и для регионального государственного экологического надзора Самарской области. По данным Министерства лесного хозяйства охраны окружающей среды и природопользования Самарской области дефицит инспекторов на конец 2019 года составлял 30% от необходимой численности, соответственно нагрузка на имеющихся сотрудников из-за не укомплектованности штата была больше нормы на те же 30% [27].

Относительно нарушения сроков передачи информации и нарушения ее релевантности необходимо отметить следующее: отсутствие согласованности внеплановых мероприятий или оперативного реагирования

на обращения граждан по вопросам нарушения природоохранного законодательства между существующими ведомствами приводит к конфликту интересов органов прокурорского надзора и регионального государственного экологического надзора, остро стоит вопрос организации межведомственного взаимодействия по информационным вопросам и своевременного оповещения служб различной подчиненности [29].

Несовершенство нормативно-правовой базы связано со следующими обстоятельствами:

- несовершенством законодательного регулирования порядка квотирования выбросов;
- несостоятельностью отдельных норм Кодекса об Административных правонарушениях РФ по вопросам рассмотрения дел об административных правонарушениях в области экологии,
- несовершенством ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» в области регламентации порядка организации и проведения рейдовых проверок» [108],
- отставанием законодательства о размерах штрафов по КОАП РФ за нарушение экологического законодательства от реальной инфляции и т.д.

Обобщенно комплекс проблем эффективности регионального государственного экологического надзора в современных российских реалиях представлен на схеме рисунка 8.

Таким образом, государственный региональный контроль и надзор в области охраны окружающей среды является одной из важнейших функций экологического управления, способной содействовать сохранению природы для настоящего и будущих поколений. Для решения проблем совершенствования необходимы такие меры, как увеличение штата инспекторов, внедрение технических средств, своевременность проведения проверок, достаточное финансирование. Однако сами по себе контрольно--надзорные мероприятия имеют ограниченную область применения и без

совершенствования самой модели управления надзорной деятельности в области экологии, экологизации хозяйственной и экономической деятельности, формирования экологической культуры населения не могут существенно повлиять на экологическую ситуацию.

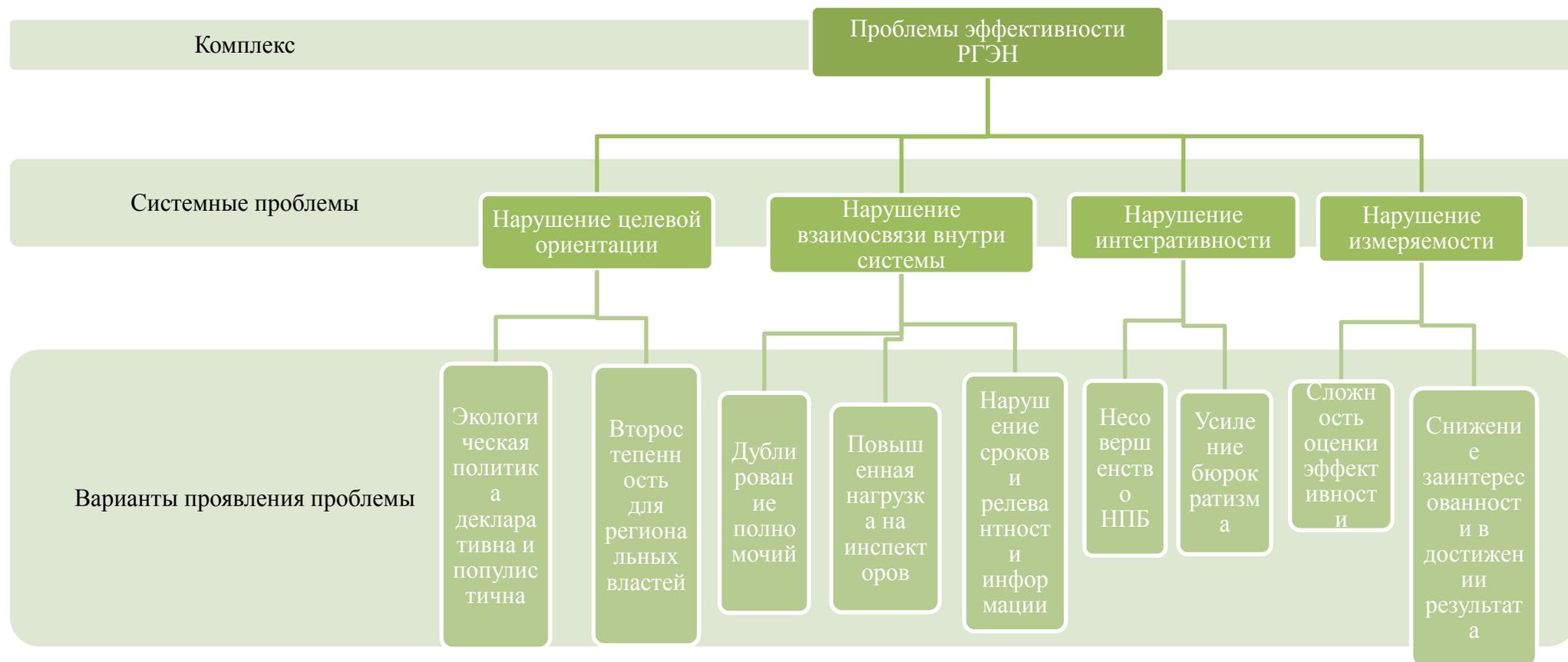


Рисунок 8 – Комплекс проблем эффективности регионального государственного экологического надзора

3.2 Совершенствование методики оценки эффективности экологического надзора (контроля) на уровне региональной государственной власти

Обеспечение охраны окружающей среды, рационального использования и воспроизводства природных ресурсов является одним из ключевых общественных благ, которые формируют основу долгосрочного социально-экономического развития, обуславливают материальную базу развития будущих поколений [33].

Эффективность государственного экологического контроля (надзора) в соответствии с этапом обоснованно не оценивалась, что связано с особенностями исторического, политического и экономического пути России, сменой государственных формаций, собственников ресурсов и неразвитостью экологической политики, вплоть до начала XXI века. Отсутствие и недостаточная проработанность нормативного регулирования, перекосы в области построения системы контроля экологических проблем, постоянное реформирование института государственного контроля обусловили отставание в развитии этой сферы деятельности в России, что в свою очередь выдвигает задачу исследования подходов к оценке эффективности экологического контроля как функции государственного управления [36].

Наряду с такими сферами деятельности, как национальная оборона и обеспечение правопорядка, деятельность по государственному надзору в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов относится к ключевым функциям государства, как регулирующей структуры в системе общественных отношений [109].

С учетом предложений, выдвинутых в области совершенствования модели управления регионального государственного экологического надзора будет своевременно предложить методику оценки эффективности

экологического надзора, адаптированную для органов надзора уровня субъекта федерации.

В процессе исследования (см.п.2.3) было выявлено, что в Самарской области, как и во многих субъектах федерации отсутствует единая методика оценки эффективности функционирования органов регионального государственного экологического надзора, более того, с точки зрения оценки эффективности региональной власти, показатели экологической эффективности отсутствуют как явление [114]. В настоящее время оценка эффективности органов экологического надзора регионального уровня проводится только по данным ежегодного отчета, Министерство лесного хозяйства охраны окружающей среды и природопользования Самарской области определяется через показатели следующего характера:

- выполнение плана годовых плановых проверок регионального государственного экологического надзора;
- количество плановых и внеплановых проверок регионального государственного экологического надзора;
- число выявленных нарушений природоохранного законодательства;
- количество выданных предписаний;
- объем штрафов за нарушение законодательства в области экологии;
- количество возбужденных административных дел;
- выявлению и организации ликвидации;
- число выявленных несанкционированных мест размещения отходов.

На наш взгляд данная система количественных показателей не вполне адекватно характеризует эффективность надзорных органов регионального уровня. В частности, отсутствует рейтинговая оценка, граждане, общественные организации, вышестоящие органы, инвесторы, планирующие

реализовать инвестиционные проекты на территории области с помощью имеющихся показателей, не могут оценить реальную картину в области контроля экологической составляющей. Достаточно сложно оценить и деятельность ведомственных подразделений и служб, отделов и вклад конкретных инспекторов в конечный результат [35].

Кроме чисто методологических проблем существуют и особенности оценки контрольно-надзорных органов власти, со своими критериями и показателями. Особенности закрепления показателей в нормативных актах, касающихся оценки деятельности таких институтов власти обусловлены отличиями в критериях оценки и требованиях к результату. Наиболее распространенным вариантом оценки контрольно-надзорных органов, деятельность которых невозможно оценить через опросы общественного мнения или только через показатели затрат на единицу управляемых объектов, является оценка на основе докладов глав надзорных ведомств в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 05.04.2010 г. № 215 (в ред. от 31.10.2019г. [101]) «Правила подготовки докладов об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора). При этом эффективность надзора (контроля) определяется как «улучшение состояния исполнения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных требований в соответствующих сферах деятельности» [102].

Также был сделан вывод о нестандартной методологии оценки государственного экологического контроля, которую следует модифицировать с учетом реалий цифровой экономики, в целях обеспечения прозрачности данного вида управленческой деятельности государственных органов [68].

Еще более сложным вопросом представляется возможность оценки по вышеперечисленным показателям конечного результата, итогового эффекта в области надзора за экологией региона.

По мнению отдельных авторов, например, Е.В. Семилетовой существует необходимость «...формирования комплексной системы оценки эффективности государственного управления ЭОР на основе показателей, содержащихся в государственных программах, ведомственных планах деятельности, а также используемых при оценке субъектов РФ, а также создании соответствующего механизма мониторинга их достижения» [119].

Главное надзорное ведомство также согласно, что необходимо «..в целях совершенствования контрольно-надзорной деятельности, снижения финансовой нагрузки на государство при обеспечении деятельности контрольно-надзорных органов, повышения качества оформляемых в ходе проверок материалов, уменьшения количества обжалуемых проверок по факту некачественного оформления их результатов целесообразно установить единообразные подходы к оценке эффективности контроля в отношении поднадзорных объектов», что было отмечено в «Докладе Федеральной службы по надзору в сфере природопользования об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля за 2019 год» [88].

Кроме этого, в целях совершенствования методики оценки эффективности контрольно-надзорной деятельности регионального государственного экологического надзора можно предложить ряд решений, которые рассмотрим ниже на рисунке 9. На нем отражены такие методики как: анализ, совершенствование и внедрение, аналитика, разработка и организационные меры. Каждый из этих пунктов связан между собой и подразумевает комплексный подход к решению проблемы эффективности контрольно-надзорной деятельности. Необходимо применять и совершенствовать предложенные методики в совокупности.

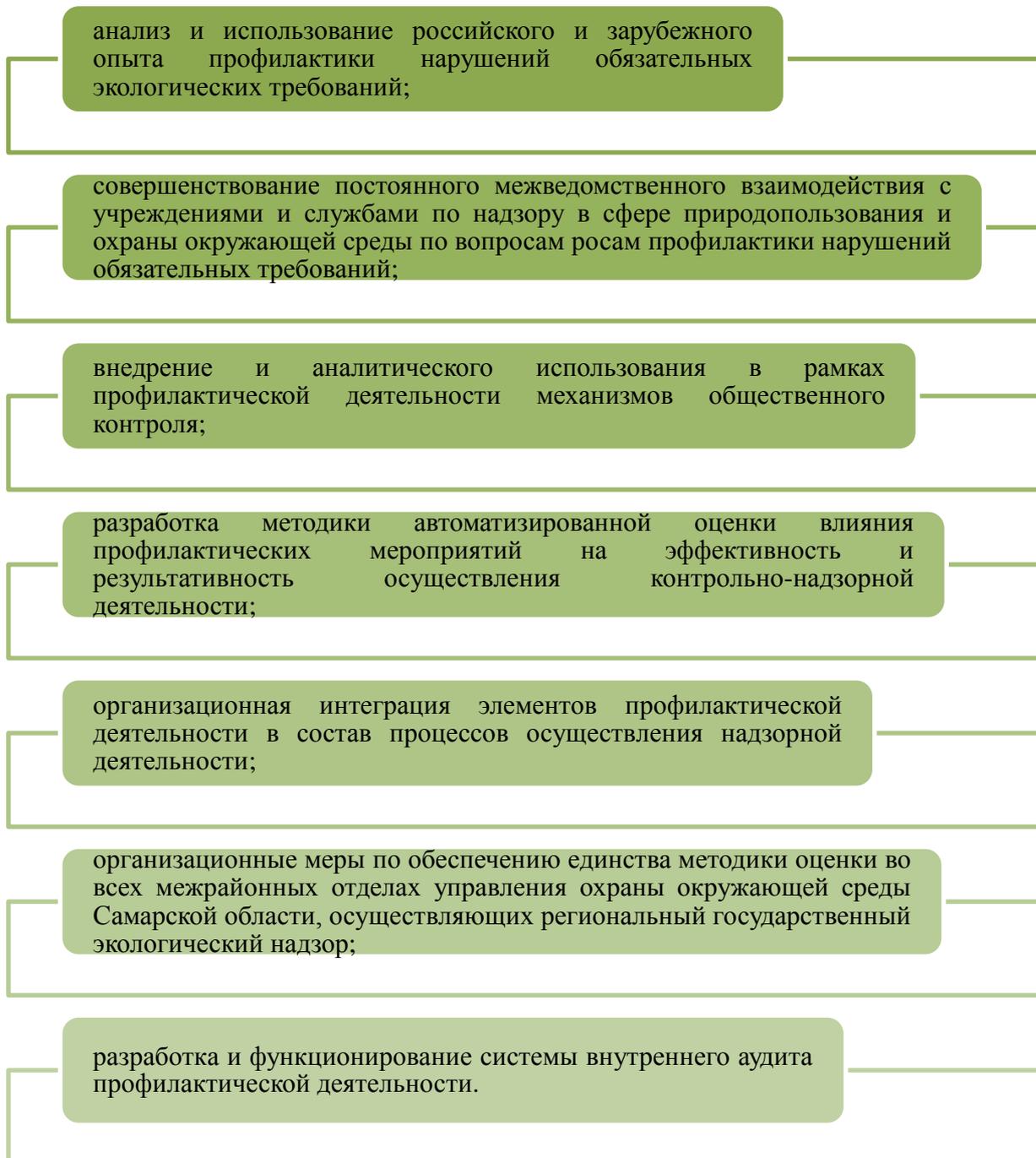


Рисунок 9 – Дополнительные меры для совершенствования методики оценки эффективности регионального государственного экологического надзора

С точки зрения масштабности задач особую значимость приобретают вопросы обеспечения скоординированной деятельности всех ключевых регуляторов, что позволит обеспечить повышение эффективности и результативности регионального государственного экологического надзора. Решение указанной задачи, по мнению автора, может быть обеспечено посредством создания системы оценки эффективности органов надзора, которая должна носить комплексный характер и учитывать сложность и взаимосвязанность различных звеньев и уровней [122].

Принципами построения такой системы должны являться (Рисунок 10).

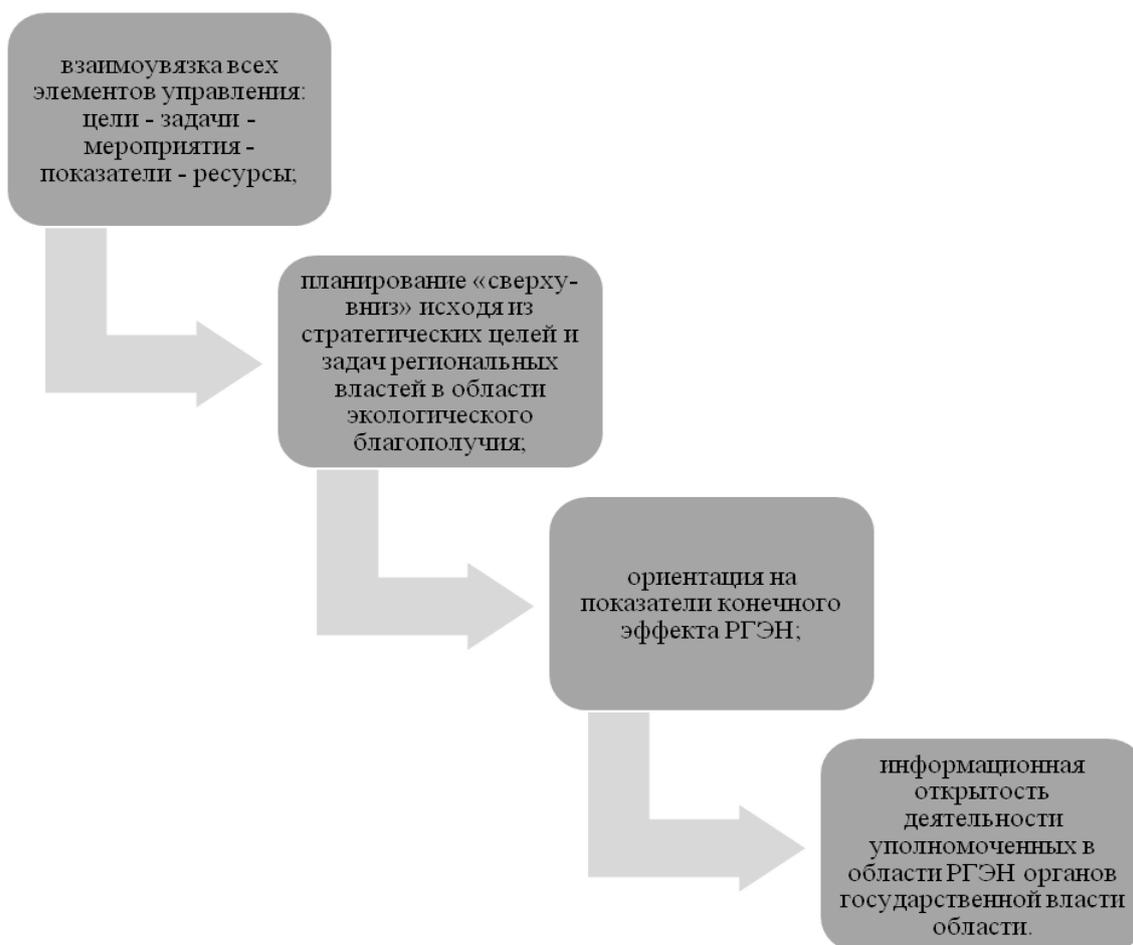


Рисунок 10 – Принципы построения системы оценки

В качестве основных целей изменения методологии оценки можно выделить:

- 1) совершенствование правовой и методологической базы обеспечения оценки;
- 2) стабилизацию и улучшение регионального государственного экологического надзора;
- 3) организацию деятельности по обеспечению экологического надзора на уровне региона;
- 4) улучшение качества жизни жителей региона и повышение уровня экологической безопасности населения;
- б) снижение уровня антропогенного воздействия на экосистемы и повышение экологической безопасности хозяйственной деятельности.

С учетом фактора времени изменение методологии целесообразно реализовывать в два этапа (Рисунок 11).

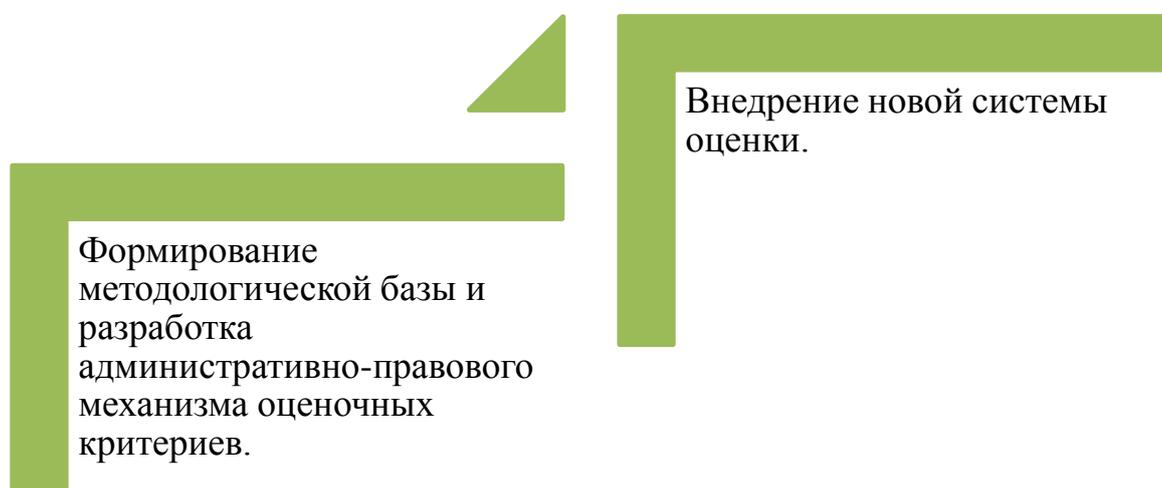


Рисунок 11 – Этапы реализации предложений

Следует отметить, что проведение оценки эффективности государственного управления в области экологического надзора в первую очередь направлено на совершенствование системы государственного управления в целях достижения заявленных стратегических целей в области экологии. Комплексный характер такой оценки должен усилить эффекты, возникающие при использовании результатов оценки [42].

Конкретный набор показателей эффективности может быть отобран исходя из целей оценки эффективности государственного управления конкретного региона, например, по направлениям политики (в области повышения энергоэффективности, повышения уровня утилизации отходов, внедрения принципов наилучших доступных технологий в отраслях промышленности и т.п.).

Выборочная оценка позволяет более точно оценивать результат деятельности (вклад) органов государственной власти, конкретных мероприятий и мер регулирования по конкретному направлению деятельности, что, безусловно, повысит практическую значимость результатов оценки.

Следует также отметить, что следствием повышения эффективности регионального государственного экологического надзора в результате внедрения предлагаемой комплексной оценки должны стать коммерческие эффекты, например, в связи с оптимизацией расходов хозяйствующих субъектов за счет уточнения приоритетов и стратегических задач государственной политики, снижением издержек хозяйствующих субъектов на выполнение дублирующих и несогласованных действий органов власти и др. [43].

В целом необходимо признать трудности в оценке эффективности государственного управления, в т.ч. в области регионального государственного экологического надзора. Это обусловлено необходимостью охвата всех элементов управления, сложностью выявления причинно-следственных связей и др. В этой связи в дальнейшем потребуются

углубленное изучение вопросов научно-методического обеспечения оценки эффективности государственного управления регионального государственного экологического надзора с привлечением научного и экспертного сообщества [138].

Необходимо предусмотреть создание соответствующего инструментария для оценки того, достигаются ли заявленные на государственном уровне цели регионального государственного экологического надзора. При этом в случае установления качественных целей необходимо разработать конкретные количественные показатели (если это возможно). Например, для отражения достижения цели по обеспечению качества окружающей среды в Самарской области показателями могут вступать: показатель снижения выбросов автотранспорта, показатель сокращения городов области с индексом загрязнения атмосферного воздуха более восьми и пр. В случае, если установлена количественная цель, необходимо обеспечить ее мониторинг через статистическое наблюдение или на основе административной информации, получаемой в рамках осуществления государственного экологического надзора, государственного экологического мониторинга и др. [113].

Следует отметить, что выбор показателей для оценки является ключевым при построении комплексной системы оценки результативности и эффективности государственного управления. Установление необъективной и несбалансированной системы показателей может повлечь за собой еще более серьезные последствия, чем отсутствие системы оценки в целом.

Как отмечалось ранее, требуется согласовать цели федеральной и региональной экологической политики, а также уполномоченных деятельности органов власти.

Приоритетные направления, которые органы регионального государственного экологического надзора Самарской области при осуществлении деятельности по контролю в сфере природопользования в

целях обеспечения эффективной и бесперебойной работы должны запланировать к исполнению:

– при осуществлении государственного контроля исходить из того, что организация и проведение профилактических мероприятий, направленных на снижение риска причинения вреда охраняемым законом ценностям, является приоритетным по отношению к проведению контрольно-надзорных мероприятий;

– реализация механизма «регуляторной гильотины» в отдельных сферах государственного контроля в пределах компетенции региональных органов, участие в формировании системы актуализированных обязательных требований, а также прекращение действия устаревших нормативных правовых актов в отдельных сферах государственного экологического надзора [84].

Выводы по третьей главе магистерской диссертации можно разделить на следующие:

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

Во-вторых, проведение оценки эффективности государственного управления в области экологического контроля в первую очередь направлено на совершенствование системы государственного управления в целях

достижения заявленных стратегических целей в области экологии. Комплексный характер такой оценки должен усилить эффекты, возникающие при использовании результатов оценки. Конкретный набор показателей эффективности может быть отобран исходя из целей оценки эффективности государственного управления конкретного региона, например, по направлениям политики (в области повышения энергоэффективности, повышения уровня утилизации отходов, внедрения принципов наилучшей доступной технологии в отраслях промышленности и т.п.).

В-третьих, выборочная оценка позволяет более точно оценивать результат деятельности (вклад) органов государственной власти, конкретных мероприятий и мер регулирования по конкретному направлению деятельности, что, безусловно, повысит практическую значимость результатов оценки.

Заключение

В соответствии с Конституцией РФ каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением [81]. Сохранения природных систем и поддержания соответствующего качества окружающей среды гарантирует устойчивое развитие Российской Федерации, высокое качество жизни и здоровья ее населения [82].

Для реализации задач по охране окружающей среды, рационального использования природными ресурсами и обеспечения экологической безопасности способствует проведение эффективного и действенного контроля в области охраны окружающей среды - государственного экологического контроля. На основе анализа нами было сформулировано более точное, на наш взгляд, понятие, которое необходимо закрепить в законе, после чего осуществить его принятие. Таким образом, мы сформулировали авторское определение понятия «система государственного экологического контроля».

Система государственного экологического контроля – это важная эколого-правовая структура, которая осуществляет обеспечение принуждения к исполнению субъектами экологических отношений требований экологического законодательства. Целью данной системы является предотвращение, выявление и пресечение нарушений законодательства в области охраны окружающей среды, а также обеспечение экологической безопасности, обеспечение соблюдения субъектами хозяйственной и иной деятельности требований, в том числе и нормативов, и нормативных документов в области охраны окружающей среды [83].

Во многом проблема эффективности государственного экологического контроля в РФ определена постоянным поиском оптимального механизма контроля, перманентным реформированием самого государственного

аппарата с целью централизации/децентрализации, а также немаловажным остается исторически обусловленное развитие рассматриваемого института [85]. Актуальность ретроспективного анализа развития системы экологического контроля государства определяется не только возможностью систематизации опыта, но и поиском оптимального варианта решения вопросов государственной экологической политики на различных исторических этапах. Безусловно, каждая историческая эпоха предъявляла специфические требования к организации данной функции власти, выстраивая вертикаль и горизонталь воздействия на субъекты с учетом конкретных целей и задач присущих государственной идеологии и формации, но особенностью государственной экологической политики во все времена остается требование сохранения окружающей среды, позволяющей государству и его гражданам существовать в обозримом будущем в рамках территориальных границ.

Важность оценки эффективности государственного экологического надзора обусловлена рядом факторов, важнейшими из них можно считать:

- особую значимость государственного управления в данной сфере для общества;
- взаимосвязь эффективности экологического надзора с качеством жизни населения;
- стратегическую роль экологического надзора для оптимизации природопользования [142].

Кроме обозначенных факторов, необходимость оценки экологического надзора вытекает из его принадлежности к системе государственной власти, с точки зрения необходимости оценки эффективности государственного управления в данной сфере - приносимого результата. Оценка может проводиться по уровням в отдельности и в целом по всей системе государственного экологического контроля. С учетом выбора объектов оценки, и критериев можно сделать заключение об эффективности в экономическом, социально-экономическом, институциональном, социальном

и экологическом контексте, однако основным критерием результативности экологического контроля можно считать один – повышение качества экосистемы конкретной территории (окружающей среды) [108].

Государственный экологический контроль на уровне субъектов в своей основе опирается на базовое законодательство РФ, на специальную нормативную базу в области экологии, федеральные нормативные акты или нормативные документы кластеров (что реализовано в области государственного регионального экологического надзора в Самарской и Ульяновской области), в связи с принадлежностью к сфере государственного управления, часть регламента деятельности институтов государственной власти также используется в процессе функционирования, кроме этого формируется отдельная база законодательного регулирования на уровне регионов. К современному моменту нормативно-правовая база государственного экологического надзора сформирована исходя из Конституции РФ [72] и «Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года» [87], на данный документационный регламент включает около 60 федеральных законов в области экологии, более 200 подзаконных актов различного уровня и около 150 административных регламентов для служебного пользования, что позволяет сделать вывод о постепенном совершенствовании системы нормативного регулирования надзорной деятельности в сфере экологии Система государственного экологического надзора в Самарской области построена особым образом, уровневая подотчетность региональных отделений объединена для двух субъектов Самарской и Ульяновской области (во главе федерального уровня государственного экологического надзора стоит не областное, а межрегиональное управление).

В настоящее время комплексной оценки эффективности государственного управления эколого-ориентированным развитием, как в целом, так и по отдельным направлениям государственной политики в стране

не осуществляется. По причине частых нарушений и не надлежащего выполнения субъектами действующего законодательства в сфере охраны окружающей среды, нами предлагается увеличить санкции Кодекса об административных правонарушениях в части главы 8 Административные правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования [67], где было бы целесообразно внести изменения в соответствующие статьи по увеличению размеров административных штрафов по вышеперечисленным статьям. При наличии соразмерности санкции закона и экологического нарушения, государственный экологический контроль, как эколого-правовая мера, будет осуществлять свои функции более эффективно. 22 октября 2020 года Президент РФ В.В. Путин выступал на международном дискуссионном форуме «Валдай», где отметил, что нужно просто открыть глаза, посмотреть вокруг, понять: земля, воздух, вода - это наше общее достояние. Это то, что нам дано свыше и нужно это научиться беречь также как ценность каждой человеческой жизни. По-другому в этом сложном, прекрасном мире не получится. Очень бы не хотелось, чтобы повторялись ошибки прошлого. Данные слова в очередной раз подчеркивают значимость и обозначают роль экологии в нашей жизни. На наш взгляд ужесточение санкции приведет к более осмысленному поведению субъектов по отношению к природе и окружающей природы в целом.

Таким образом, государственный региональный контроль и надзор в области охраны окружающей среды является одной из важнейших функций экологического управления, способной содействовать сохранению природы для настоящего и будущих поколений. Для решения проблем совершенствования необходимы такие меры, как увеличение штата инспекторов, внедрение технических средств, своевременность проведения проверок, достаточное финансирование. Однако сами по себе контрольно-надзорные мероприятия имеют ограниченную область применения и без совершенствования самой модели управления надзорной деятельности в

области экологии, экологизации хозяйственной и экономической деятельности, формирования экологической культуры населения не могут существенно повлиять на экологическую ситуацию.

Список используемой литературы и источников

1. Абанина Е.Н. Правовые проблемы цифровой трансформации системы управления природопользованием как механизма обеспечения экологической безопасности // Российская юстиция. 2020. N 8. – 105 с.
2. Абанина Е.Н. Защита права граждан на благоприятную окружающую среду при обращении прокурора в суд: вопросы теории и практики // Современное право. 2014. N 7. – 119 с.
3. Авакьян С.А. Глава Российского государства и региональные структуры власти: опыт и проблемы взаимодействия // Конституционное и муниципальное право. 2017. N 11. – 136 с.
4. Агафонов В.Б. Тенденции и перспективы совершенствования государственной политики в области экологического развития // Актуальные проблемы российского права. 2017. N 7. – 256 с.
5. Агафонов Н.А. Проблемные вопросы государственного управления в эколого-правовой сфере // Административное право и процесс. 2014. N 5. – 99 с.
6. Анисимова К.Л., Данилова Н.В. Правовое регулирование муниципального земельного контроля: проблемы и пути решения // Вестник Тюменского государственного университета. 2011. N 3. - 97 с.
7. Анисимова К.Л., Садовская Т.Д. Государственный экологический контроль как гарантия экологической безопасности // Императивы безопасного и устойчивого развития межсистемного комплекса "общество-человек-природа" / Под науч. ред. В.В. Зыкова. Тюмень, 2010. - 112 с.
8. Атаманчук А.Г. Теория государственного управления: Курс лекций. М., 1997. - 497 с.
9. Балашенко С.А. Государственное управление в области охраны окружающей среды. М., 2000. - 248 с.

10. Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник для вузов. 3-е изд., пересмотр. и доп. / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. М., 2007. - 561 с.
11. Боголюбов С.А. Единство и многообразие российского эколого-правового пространства // Журнал российского права. 2017. N 11. - 56 с.
12. Боголюбов С.А. От поручений Президента Российской Федерации - к правовому экологическому государству // Аграрное и земельное право. 2011. N 4 (76). - 61 с.
13. Боголюбов С.А. Потенциал экологических норм Конституции России // Журнал российского права. 2018. N 5. - 87 с.
14. Боголюбов С.А. Правовое воздействие на конкуренцию экономики и экологии // Право и экономическая деятельность: Монография. М., 2015. - 362 с.
15. Боголюбов С.А. Экологическое право: Учебник для бакалавров / С.А. Боголюбов, Ю.Г. Жариков, Д.Б. Горохов; под ред. С.А. Боголюбова. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2011. - 492 с.
16. Бринчук М.М. Планирование как правовая мера обеспечения рационального природопользования и охраны природы // Астраханский вестник экологического образования. 2014. N 3. - 72 с.
17. Бринчук М.М. Эколого-правовая ответственность - самостоятельный вид юридической ответственности / М.М. Бринчук // Государство и право. 2009. N 4. - 78 с.
18. Васильева М.И. Конституционная норма о земле и других природных ресурсах как основе жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, в теории и социальной практике // Экологическое право. 2017. N 4. - 39 с.

19. Васильева М.И. Управление в сфере охраны окружающей природной среды: экологическая политика и право // Экологическое право. 2001. N 3. - 132 с.
20. Вершило Н.Д. К вопросу о государственном экологическом контроле и надзоре // Законы России: опыт, анализ, практика. 2017. N 6. - 67 с.
21. Вишняков Я.Д., Киселева С.П. Развитие эколого-ориентированного управленческого образования в России. Научно-теоретический журнал «Вестник Университета (Государственный университет управления)». М.: Издательский дом ГУУ. No12 (Ноябрь) 2015 г. -с. 284
22. Вишняков Я.Д., Киселева С.П. Эколого-ориентированное инновационное развитие национальной экономики. М.: «ЦНИТИ «Техномаш», 2009 г. - 149 с.
23. Вишняков Я.Д., Киселева С.П. Управление рисками и обеспечение безопасности социально-экономических систем: эколого-ориентированное управленческое образование (опыт Государственного университета управления)/ Интернет-журнал «Науковедение». [Электронный ресурс]-Режим доступа: свободный, загл. с экрана. No3, 2013.
24. Выпханова Г.В., Жаворонкова Н.Г. Государственная экологическая политика и документы стратегического планирования // Экологическое право. 2016. N 3. - 85 с.
25. Выпханова Г.В., Жаворонкова Н.Г. Правовое регулирование возмещения вреда окружающей среде в современных реалиях // Экологическое право. 2018. N 5. - 63 с.
26. Гамидуллаева Л. С. Повышение эффективности государственного экологического надзора на федеральном и региональном уровне / Л.С. Гамидуллаева // Экологическое право. - 2015. - № 19. - 254 с.

27. Гейт Н.А. Экологический контроль и нормирование загрязнения окружающей среды как факторы эффективности природоохранной деятельности // Общество и право. 2011. N 3. - 98 с.
28. Герасимова И.А. Управление природопользованием и охраной окружающей среды: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. - 102 с.
29. Гузенко, В.Н. Экологическое образование в контексте инновационного и модернизационного развития России / В.Н. Гузенко // Вестник Волгоградского государственного университета. - 2013. - Вып. 5. - № 2 (19). - 100 с.
30. Гусейнова С. Ф. Юридическое различие государственного контроля и надзора, их функции / Ф.С. Гусейнова // Международный научный журнал «Символ науки» - 2015. - № 5. - 184 с.
31. Данилова Н.В. Экологический надзор и реформа экологического законодательства // Lex russica. 2016. N 10. - 153 с.
32. Данилов-Данильян В.И. О соотношении правового и экономического аспектов в охране природы // Право и экология: Матер. междунар. школы-практикума молодых ученых-юристов в ИЗиСП. М., 2014. - 98 с.
33. Двинских Д.Ю., Королев В.А. Стратегическое планирование: опыт прошлого и новые механизмы // Правовое администрирование в экономике: Монография / Отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М., 2018. - 112 с.
34. Демидов А.Ю. Государственный аппарат: эффективность и результативность деятельности // А.Ю. Демидов. -М.: Изд.дом «Бюджет», 2013, - 307 с.
35. Дербетова Т.Н. Оценка эффективности государственного управления: от общих подходов к конкретно-предметным // Интернет-журнал

«Науковедение». [Электронный ресурс]-Режим доступа: свободный, загл. с экрана, No1, 2012.

36. Донской, С. Е. Реализация Основ государственной политики РФ в области экологии до 2030 года / С.Е. Донской // Аналитический вестник. - 2017. - № 11 (668). - 87 с.

37. Душкова, Д.О. Зеленая инфраструктура города: опыт Германии / Д.О. Душкова, С.Н. Кириллов // Вестник Волгоградского государственного университета. - 2016. - Вып.3. - № 2. - 152 с.

38. Душкова, Д.О. Экологизация сознания как один из основных принципов экологической политики / Д.О. Душкова, С.Н. Кириллов // Вестник Волгоградского государственного университета. - 2017. - Вып. 5. - № 2. - 203 с.

39. Евланов В.В. Экология и политика: исторические аспекты взаимосвязи экологии и политики (50-80-е годы): Монография. М.: Прометей, 1992. -358 с.

40. Евстигнеев Э.А. Принцип генерального деликта: современное состояние и перспективы применения / Э.А. Евстигнеев // Вестник гражданского права. 2017. N 4. - 111 с.

41. Егорова М.А. Деликтные обязательства и деликтная ответственность в английском, немецком и французском праве: Учебное пособие / М.А. Егорова, В.Г. Крылов, А.К. Романов; отв. ред. М.А. Егорова. М.: Юстицинформ, 2017. – 92 с.

42. Елифанов И.К., Мальцева Н.Н. О совершенствовании управления природопользованием при разграничении функций и реализации полномочий государственного экологического контроля органами исполнительной власти // Российская юстиция. 2011. N 7. - 98 с.

43. Жаворонкова Н.Г. Роль документов государственного стратегического планирования в обеспечении охраны окружающей среды и

рационального использования природных ресурсов // Вестник МГЮА им. О. Е. Кутафина. 2017. N 2. - 86 с.

44. Жаворонкова Н.Г. Теоретико-правовые проблемы возмещения вреда, причиненного окружающей среде / Н.Г. Жаворонкова, Г.В. Выпханова // Lex Russica. 2018. N 3 (136). - 79 с.

45. Жмотов А.И. Государственное управление охраной природы в СССР. Саратов, 1983. - 302 с.

46. Жочкина И.Н. Общественный экологический контроль: новые подходы к правовому регулированию отношений // Социально-политические науки. 2018. N 6. - 115 с.

47. Жочкина И.Н. Правовые проблемы регионального экологического управления: актуальность, цель, предмет и методы исследования // Экологическое право. 2014. N 6. - 114 с.

48. Жочкина И.Н., Ключкова А.В. Государственное экологическое управление на региональном уровне (по результатам экспертного опроса) // Экологическое право. 2017. N 2. - 579 с.

49. Закон Самарской области от 06.04.2009 N 46-ГД (ред. от 16.11.2020) "Об охране окружающей среды и природопользовании в Самарской области" (принят Самарской Губернской Думой 24.03.2009) // "Волжская коммуна", N 131(26590), 15.04.2009.

50. Закон Самарской области от 16.12.2013 N 109-ГД (ред. от 13.06.2017) "Об экологическом образовании, просвещении и формировании экологической культуры населения Самарской области" (принят Самарской Губернской Думой 03.12.2013) // "Волжская коммуна", N 416(28832), 17.12.2013.

51. Закон СССР о государственном предприятии (объединении). Принят на седьмой сессии Верховного Совета СССР одиннадцатого созыва 30 июня 1987 г. М., 1987.

52. Зарецкий В.М. Органы исполнительной власти и оценка эффективности их деятельности: учебное пособие/ В.М. Зарецкий, Г.И. Пещеров и др. М.: ИИУ МГОУ, 2015. - 350 с.

53. Заславская Н.М. Анализ правоприменительной практики в сфере государственного экологического надзора и контроля // Экологическое право. 2012. N 5. - 259 с.

54. Заславская Н.М. Проблемы построения современной функциональной организации государственного экологического контроля // Экологическое право. 2010. N 3. - 119 с.

55. Игнатов В. Повышение эффективности государственной власти и управления - жизненно важная проблема сохранения российской государственности. -М.: Дело, 2007. - 199 с.

56. Игнатьева И.А. Проект основ экологической политики: проблемы поиска правовых ориентиров // Правовое обеспечение единой государственной политики в Российской Федерации: Материалы круглого стола в ИЗиСП. М., 2011. - 201 с.

57. Индикаторы устойчивого развития России (эколого-экономические аспекты) /под ред. С.Н. Бобылева, П.А. Макеенко. М.: ЦПРП, 2015. - 105 с.

58. Индикаторы экологически устойчивого развития для регионов России: коллективная монография / С.Н. Бобылев, О.В. Кудрявцева и др. - М. ИНФРА-М, 2015.-194 с.

59. Казаков Н.П. Принципы региональной экологической политики и ее эколого-хозяйственные приоритеты / Н.П. Казаков, Н.А. Якубовская // Вестник

Ленинградского государственного университета им. А.С. Пушкина. - 2015. - Вып.3. - № 3(15). - 98 с.

60. Казанник А.И. Региональные проблемы правовой охраны природы в России: Монография. Омск, 1998. - 156 с.

61. Киселева С.П., Семилетова Е.В. Государственное управление эколого-ориентированным развитием России: история и перспективы. [Электронный ресурс] // интернет-журнал «Науковедение». - 2015г. - №4(29).

62. Киселева С.П., Семилетова Е.В. Перспективные направления и эффективность реализации государственной политики в области эколого-ориентированного технологического развития // Актуальные проблемы управления-2015: материалы 20-й международной науч.-практ. конф. Вып.2/ ГУУ. - М.: Изд.дом ГУУ, 2015, - 279 с.

63. Киселева С.П., Семилетова Е.В. Эффективность государственного управления при решении стратегических задач в области эколого-ориентированного технологического развития // Экономические и гуманитарные науки. Орел: Госуниверситет - УНПК, - 2015. №12 (287). - 96 с.

64. Киселева С.П., Семилетова Е.В. Эффективность государственного управления при решении стратегических задач в области эколого-ориентированного технологического развития // Экономические и гуманитарные науки. Орел: УНПК, №12 (287), 2015, - 116 с.

65. Кичигин Н.В. Совершенствование экологического контроля // Экологическое право. 2007. N 3. - 198 с.

66. Кнутов А.В., Чаплинский А.В. Рейдовые осмотры и обследования как форма осуществления государственного и муниципального контроля // Российский юридический журнал. 2019. N 1. - 123 с.

67. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 15.10.2020, с изм. от 16.10.2020) // "Собрание законодательства РФ", 07.01.2002, N 1 (ч. 1), ст. 1.

68. Комментарий к Федеральному закону от 10 января 2002 г. N 7-ФЗ "Об охране окружающей среды" (постатейный) / Под ред. О.Л. Дубовик // СПС "КонсультантПлюс". 2015. - 203 с.

69. Комментарий к Федеральному закону от 10 января 2002 г. N 7-ФЗ "Об охране окружающей среды" / Под ред. О.Л. Дубовик // СПС "Гарант". 2016. - 265 с.

70. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята ВС СССР 07.10.1977) (ред. от 14.03.1990) // "Ведомости ВС СССР", 1977, N 41, ст. 617

71. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020.

72. Конституция Российской Федерации: от образа будущего к реальности (к 20-летию Основного Закона России): Монография / Под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2013. - 352 с.

73. Коробова А.П., Бакоян М.М. Современные проблемы общественного и государственного экологического контроля // Современные научные исследования и разработки. 2018. N 4. - 115 с.

74. Костылев, А.А. Особенности формирования экологической политики региона / А.А. Костылев // Вестник ТГУ. - 2010. - Вып. 1. - № 81. - 135 с.

75. Лунева Е.В. Правовые гарантии в сфере рационального природопользования // Экологическое право. 2019. N 6. - 119 с.

76. Мисник Г.А. Возмещение экологического вреда в российском праве: Монография / Г.А. Мисник. М.: Велби; Проспект, 2007. - 263 с.
77. Муравых А.И. Экологическое управление: уч.пособие.-М.: изд-во РАГС, 2004. -178 с.
78. Мышко Ф.Г. Административно-правовые и организационные проблемы обеспечения экологической безопасности в Российской Федерации: Дис.. д-ра юрид. наук. М., 2004. - 118 с.
79. Нагимова А.М. Эффективность деятельности государственных органов управления как фактор повышения качества жизни в регионе: проблемы оценки и измерения. –Казань: Казан.гос.ун-т, 2009. -188 с.
80. Нарышева Н.Г. Тенденции дифференциации правового регулирования возмещения вреда, причиненного окружающей среде / Н.Г. Нарышева // Экологическое право. 2005. N 1. – 77 с.
81. Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 10 января 2002 г. N 7-ФЗ "Об охране окружающей среды" (постатейный) / Л.П. Берназ и др.; отв. ред. Н.И. Хлуденева. М.: КОНТРАКТ, 2018. - 528 с.
82. Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 7 января 2002 г. N 7-ФЗ "Об охране окружающей среды" / Л.П. Берназ, И.Н. Жочкина, Н.В. Кичигин и др.; отв. ред. Н.И. Хлуденева. М., 2016. - 265 с.
83. Николаев, А.В. Актуальные вопросы регулирования обращения с отходами производства и потребления / А.В. Николаев // Научный журнал НИУ ИТМО. «Экономика и экологический менеджмент». - 2015. - №1. - 74 с.
84. Никонова И.А. Оценка эффективности деятельности институтов развития // Промышленные ведомости. 2009. -№11-12. - 92 с.
85. Оль Е.М. Соотношение правовых категорий "вред", "ущерб", "убытки" в экологической сфере / Е.М. Оль, М.А. Шадров // Ленинградский юридический журнал. 2016. N 3. - 195 с.

86. Осипова, М.А. Разработка программ строительства мусороперерабатывающих заводов с использованием экономико-математических моделей / М.А. Осипова, Б.В. Ермоленко // Успехи в химии и химической технологии. Серия «Экономика». - 2015. - № 5. - 127 с.

87. Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года (утв. Президентом РФ 30.04.2012) // СПС Консультант плюс

88. Оценка эффективности стратегической архитектуры системы публичного управления социально-экономическим развитием региона // О.В. Глушакова., Я.А. Вайсберг. - Новосибирск: САФБД, 2014. -269 с.

89. Пономарев М.В. Круглый стол "Правовые проблемы государственного, муниципального и иных видов экологического контроля" // Экологическое право. 2008. N 4. - 113 с.

90. Постановление ВС СССР от 03.07.1985 N 2764-XI "О соблюдении требований законодательства об охране природы и рациональном использовании природных ресурсов" // "Ведомости ВС СССР", 1985, N 27, - 479 с.

91. Постановление ВС СССР от 20.09.1972 N 3351-VIII "О мерах по дальнейшему улучшению охраны природы и рациональному использованию природных ресурсов" // "Ведомости ВС СССР", 1972, N 39, ст. 346

92. Постановление Правительства РФ от 05.04.2010 N 215 (ред. от 31.10.2019)"Об утверждении Правил подготовки докладов об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора)"// "Собрание законодательства РФ", 12.04.2010, N 15, ст. 1807.

93. Постановление Правительства РФ от 13.05.2020 N 668 (ред. от 16.07.2020) "Об утверждении Правил предоставления субсидии из федерального

бюджета на развитие инфраструктуры территорий опережающего социально-экономического развития резидентам, инвесторам и управляющей компании, осуществляющей функции по управлению территориями опережающего социально-экономического развития в субъектах Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, и свободным портом Владивосток, и о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации"// "Собрание законодательства РФ", 25.05.2020, N 21, ст. 3253.

94. Постановление Правительства РФ от 17.08.2016 N 806 (ред. от 23.09.2020) "О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации" (вместе с "Правилами отнесения деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и (или) используемых ими производственных объектов к определенной категории риска или определенному классу (категории) опасности") // "Собрание законодательства РФ", 29.08.2016, N 35, ст. 5326.

95. Постановление Правительства РФ от 22.11.2017 N 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"// "Собрание законодательства РФ", 04.12.2017, N 49, ст. 7452

96. Постановление Правительства Самарской области от 27.11.2013 N 668 (ред. от 16.07.2020) "Об утверждении государственной программы Самарской области "Охрана окружающей среды Самарской области на 2014 -

2025 годы и на период до 2030 года"//"Волжская коммуна", N 403(28819), 06.12.2013.

97. Постановление Совмина РСФСР от 18.03.1988 N 93 (ред. от 22.02.1993) "О коренной перестройке дела охраны природы в РСФСР"// "СП РСФСР", 1988, N 9, ст. 40.

98. Постановление Совмина СССР от 14.02.1990 N 189 "Об обеспечении выполнения Постановления Верховного Совета СССР "О неотложных мерах экологического оздоровления страны"// "Свод законов СССР", т. 4, с. 28-11, 1990 г.

99. Постановление ЦК КПСС, Совмина СССР от 29.12.1972 N 898 (ред. от 03.08.1988) "Об усилении охраны природы и улучшении использования природных ресурсов" // "Свод законов СССР", т. 4, с. 11, 1990 г.

100. Правовое регулирование возмещения экологического вреда: Научно-практическое пособие / С.А. Боголюбов и др.; отв. ред. Н.В. Кичигин. М.: ИНФРА-М, 2017. 366 с.

101. Приказ Госкомэкологии РФ от 02.11.1999 N 638 "О взаимодействии ЦПРП, ФЭФ РФ, Госэкоцентра Госкомэкологии России и подразделений Госкомэкологии России при подготовке, финансировании и реализации природоохранных инвестиционных проектов и мероприятий"

102. Приказ Росприроднадзора от 10.03.2020 N 246 "Об утверждении доклада Федеральной службы по надзору в сфере природопользования об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля за 2019 год"

103. Протокол о внесении изменений в Соглашение о взаимодействии в области экологии и охраны окружающей природной среды от 8 февраля 1992

года (Подписан в г. Кишиневе 07.10.2002) // Бюллетень международных договоров. 2007. N 7. С. 11 - 12.

104. Пугачев, А.В. Экологическая политики в некоторых европейских странах: различные подходы / А.В. Пугачев // Вестник Кемеровского государственного университета. - 2014. - Вып. 1. - № 3. - 112 с.

105. Русин С.Н. Экологическая функция государства. Детерминанта развития // Экологическое право. 2012. N 6. - 110 с.

106. Сайт года экологии в России - Режим доступа: www.ecoyear.ru.

107. Сайт журнала генеральный директор - Режим доступ: <https://www.gd.ru>.

108. Сайт Министерства окружающей среды Финляндии - Режим доступа: <http://www.ymp.fi/en-US>.

109. Сайт Министерства охраны окружающей среды, охраны природы и ядерной безопасности Федеративной Республики Германии - Режим доступа: <http://www.bmu.de/en>.

110. Сайт Министерства природы и экологии Российской Федерации - Режим доступа: <http://mnr.gov.ru>.

111. Сайт Министерства экологии, энергетики, устойчивого развития и пространственного планирования Франции - Режим доступа: http://ec.europa.eu/environment/index_en.htm.

112. Сайт Совета Федерации — верхней палаты российского парламента <http://council.gov.ru/>.

113. Сайт Федеральной службы государственной статистики Самарской области - Режим доступа: <http://gks.ru>.

114. Сайт электронного фонда правовой и нормативно-технической документации - Режим доступа: <http://docs.cntd.ru>.

115. Сайт электронной библиотеки - Режим доступа: www.elib.spbstu.ru.

116. Семилетова Е.В. Цели экологического развития в системе государственного управления Российской Федерации // Горизонты экономики. М.: Экономика, №6 (19), 2014, -133 с.

117. Семилетова Е.В. Эффективность государственного управления эколого-ориентированным развитием России: цели и показатели// материалы 2-й науч.-практ. конф. «Эффективное управление». М.: Полиграф сервис, 2016, - 188 с.

118. Семилетова Е.В. Методические подходы к оценке эффективности государственного управления эколого-ориентированным развитием России // Актуальные проблемы развития мировой науки. Материалы международной научно-практической конференции, г. Киев: сб. статей-М.: Центр научных публикаций, 2015. - 210 с.

119. Семилетова Е.В. Цели экологического развития в системе государственного управления Российской Федерации // Горизонты экономики. М.: Экономика. - 2014.- №6(19).- 92 с.

120. Солдатенков О.О. Государственный экологический надзор: некоторые вопросы теории и практики // Юридический мир. – 2014. – № 8. – С. 43–47 [Электронный ресурс]. – URL: <http://base.consultant.ru>.

121. Тихомиров Н.П. Методы анализа и управления эколого-экономическими рисками / Н.П. Тихомиров, И.М. Потравный, Т.М. Тихомирова. – М.: Изд-во МГУ, 2003. – 350 с.

122. Тихомиров Ю.А., Головина А.А., Пуляева Е.В., Черемисинова М.Е. Правовые границы на земле, в воздухе и виртуальном пространстве // Право и экономика. 2017. N 8. - 97 с.

123. Указ Президента РФ от 19.04.2017 N 176 "О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года"// "Собрание законодательства РФ", 24.04.2017, N 17, ст. 2546

124. Федеральный закон от 04.05.1999 N 96-ФЗ "Об охране атмосферного воздуха"// "Российская газета", N 91, 13.05.1999.

125. Федеральный закон от 10.01.2002 N 7-ФЗ (ред. от 31.07.2020) "Об охране окружающей среды"// "Собрание законодательства РФ", 14.01.2002, N 2, ст. 133.

126. 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" (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2018) // "Российская газета", N 160, 25.07.2011.

127. Федеральный закон от 21.07.2014 N 219-ФЗ (ред. от 26.07.2019) "О внесении изменений в Федеральный закон "Об охране окружающей среды" и отдельные законодательные акты Российской Федерации" (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2020) // "Собрание законодательства РФ", 28.07.2014, N 30 (Часть I), ст. 4220.

128. Федеральный закон от 23.11.1995 N 174-ФЗ (ред. от 31.07.2020) "Об экологической экспертизе"// "Российская газета", N 232, 30.11.1995.

129. Федеральный закон от 24.06.1998 N 89-ФЗ (ред. от 07.04.2020) "Об отходах производства и потребления"// "Собрание законодательства РФ", N 26, 29.06.1998, ст. 3009.

130. Федеральный закон от 26.12.2008 N 294-ФЗ (ред. от 13.07.2020) "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля"// "Парламентская газета", N 90, 31.12.2008.

131. Федотова Ю.Г. Элементы механизма административно-правового обеспечения национальной безопасности Российской Федерации // Современное право. 2018. N 7-8. - 96 с.

132. Ферару Г.С. Методология устойчивого развития предприятий лесопромышленного комплекса как эколого-экономических систем. Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора экономических наук. – Архангельск: Изд-во Поморского госуниверситета им. М.В. Ломоносова, 2018. - 53 с.

133. Фицай Д.А. Роль общественных инспекторов по охране окружающей среды в обеспечении защиты экологических прав граждан России // Журнал российского права. 2020. N 9. - 143 с.

134. Черепанова М.В. Общественные экологические инспекции: история и современность // Молодой ученый. 2014. N 21. - 112 с.

135. Чхутиашвили Л.В. Общественный экологический контроль: проблемы и перспективы // Правовая информатика. 2015. N 4. - 92 с.

136. Чхутиашвили Л.В. Совершенствование государственного экологического контроля (надзора) // Lex russica. 2016. N 9. - 162 с.

137. Шамсутдинов Э.Р. Экологизация законодательства - важнейшая часть экологической функции современного государства // Матер. междунар. науч.-практ. конф. Уфа, 2009. - 72 с.

138. Baldwin P. Wise-Use Movement // Pollution Issues. 2017. URL: <http://www.pollutionissues.com/Ve-Z/Wise-Use-Movement.html> (дата обращения: 20.11.2020).

139. BH Walker, C.S. Holling, S.R. Carpenter, A Kinzig. 2004. Resilience, adaptability and transformability in social-ecological systems. *Ecology and Society* 9(2):5

140. DW Cash, NW Adger, F Berkes et al. 2006. Scale and cross-scale dynamics: Governance and information in a multilevel world. *Ecology and Society* 11(2):8

141. Gottlieb R. *Forcing the Spring: The Transformation of the American Environmental Movement* // Island Press. 2005. No. 16. P. 7—18.

142. JM Anderies, MA Janssen, E Ostrom. 2004. A framework to analyze the robustness of social-ecological systems from an institutional perspective. *Ecology and Society* 9(1):18.