

УДК 911.3

М. К. Скрицкая¹

Ю. В. Петров²

Организация территориального экологического надзора в Тюменской области

¹ФГАОУ ВО «Тюменский государственный университет»,
г. Тюмень

e-mail: mskritskaya@bk.ru

²ФГАОУ ВО «Тюменский государственный университет»,
г. Тюмень

e-mail: petrov19811201@gmail.com

Аннотация. Система экологического надзора играет важную роль в обеспечении соблюдения природоохранного законодательства в Российской Федерации. Целью исследования являлся анализ и систематизация особенностей системы территориального экологического надзора Тюменской области. Основными материалами исследования выступила нормативно-правовая база РФ. В результате исследования представлена схема экологического надзора на территории Российской Федерации. На основании выявленных пробелов системы предложены рекомендации по организации некоторых видов экологического надзора на уровне муниципалитетов.

Ключевые слова: природоохранное законодательство, экологический надзор, федеральный экологический надзор, региональный экологический надзор, муниципальный экологический надзор, общественный экологический надзор, Тюменская область.

Введение

В соответствии со Стратегией экологической безопасности Российской Федерации до 2025 года (Указ Президента РФ от 19 апреля 2017 г. №176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года»), экологическая безопасность является составной частью национальной безопасности страны, первостепенной задачей для которой становится совершенствование природоохранного законодательства и обеспечивающей институциональной среды. Федеративное государственное устройство и наличие существенных экологических межтерриториальных различий определяют наличие региональных особенностей формирования экологического нормативного правового поля и специфику его правоприменительной практики. С точки зрения необходимости учёта сформировавшихся природных территориальных комплексов [1] и территориальных общественных систем [2, 3], возникает для определённого муниципалитета геоэкологический свод нормативных правовых актов, призванных обеспечить учёт местной природной специфики, соответствие федеральным требованиям и культурным ценностям, социальным ориентирам территориальной общности людей [4].

Тюменская область на фоне других субъектов РФ выделяется сложноустроенным характером своего устройства, географическими геоэкологическими особенностями [5], высокой антропогенной нагрузкой ресурсодобывающей экономики [6, 7] и сохранением традиционного

природопользования [8, 9]. Организация сбалансированного сочетания между такими разнородными территориальными параметрами – основная задача государственного и муниципального управления [10]. Допущенные ранее экологические просчёты в организации природопользования, в учёте ассимиляционного потенциала окружающей среды и экономических, культурных интересов коренного населения приводили к существенным экономическим издержкам, что в современных условиях ставит особые геоэкологические требования к организации в Тюменской области экологического надзора, имплементирующего помимо федеральных основ региональную компоненту.

Материалы и методы

В целом, экологическое законодательство РФ можно дифференцировать на два направления – природоохранное и природоресурсное (рис. 1). При этом, вышестоящая Конституция РФ по отдельным экологическим аспектам в составе специализированных статей выступает инструментом прямого действия, что позволяет в досудебном и судебном порядке устранять пробелы в организации экологического законодательства. Данная дефрагментация отечественного экологического законодательства позволяет определить территории её приоритизацию в части определённого компонента окружающей природной среды. Нахождение в группе природоохранного законодательства антропоцентричных федеральных законов отражает, с одной стороны, необходимость в рамках территориальных настроек ориентироваться на сбережение здоровья населения, с другой стороны, свидетельствует о делимитации охраны окружающей среды от охраны здоровья населения.

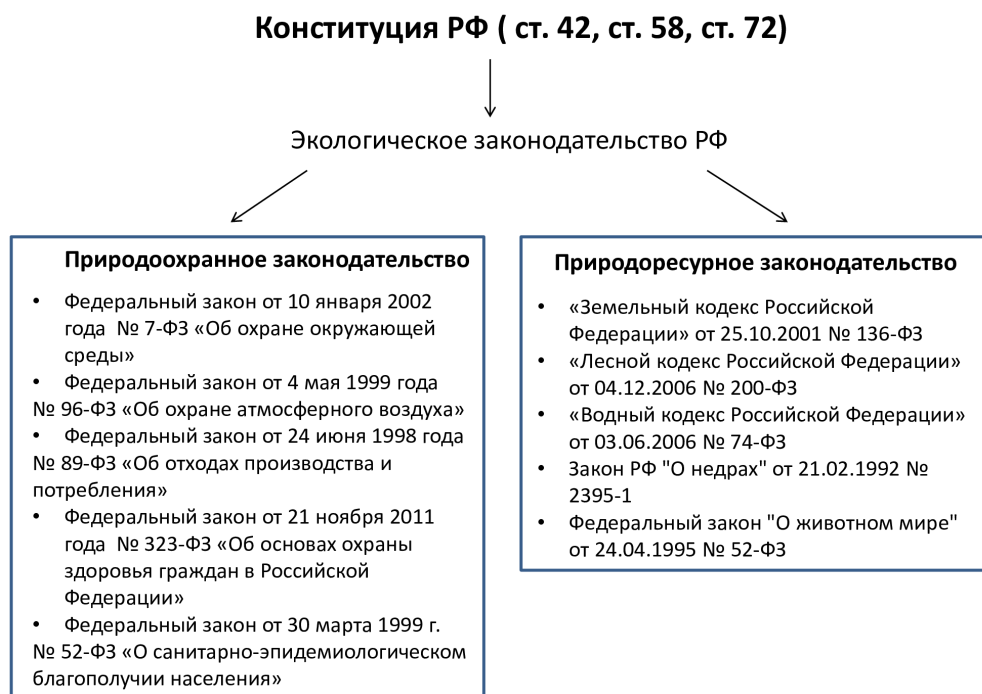


Рис. 1. Система экологического законодательства Российской Федерации

Целью исследования является систематизация особенностей системы территориального экологического надзора в Тюменской области (без автономных округов). Для достижения поставленной цели заданы следующие задачи: 1) анализ системы государственного экологического надзора на федеральном, региональном, муниципальном и общественном уровнях; 2) инфологическая визуализация системы государственного экологического надзора.

Исследование построено на анализе экологической нормативной правовой базы РФ, Тюменской области, её муниципальных образований. Материалами послужили профильные научно-практические публикации, отчётность исполнительных органов государственной власти РФ, Тюменской области, органов местного самоуправления Тюменской области, общественных организаций. В качестве инструментально-методической основы использованы системный анализ и синтез, сравнительно-аналитический метод (исследование нормативной правовой базы), графический метод визуализации полученных данных (построение схемы системы экологического надзора), обобщение.

Результаты и обсуждение

Структура организации федерального надзора в природоохранной сфере в целом представляет собой узкоспециализированную совокупность различных видов (рис. 2). Направление надзора отражает соответствующее ведомство, которое им занимается, а не сам вид наблюдаемого компонента ландшафта. В условиях такого разнообразия представляется вполне резонным требование предпринимательского сообщества к сокращению надзорных проверок. Вместе с тем, сложившаяся совокупность проверок не рассматривается в комплексе, что приводит к снижению эффективности мер реагирования.

Если рассматривать в контексте федерального разграничения направления территориального экологического надзора, то он даже в таком усечённом состоянии отражает широкий спектр охватываемых объектов. И тут совмещены, с одной стороны, компоненты ландшафта – атмосферный воздух и поверхностные воды, с другой стороны, антропогенный процесс – обращение с отходами производства и потребления. Далее, происходит вертикальная дифференциация по видам: федеральный, региональный, муниципальный, а также общественный уровни. В основе данной дифференциации производная от масштаба и рисков – категория предприятия с позиций его неблагоприятного воздействия на окружающую среду (НВОС). В таблице 1 нами представлены результаты систематизации дифференциации уровней территориального надзора в Тюменской области.

Как видно из результатов систематизации, де-факто, муниципального экологического надзора не существует, так как не определены объекты, которые ему подлежат. Общественный надзор представлен общественным экологическим контролем, но, опять же, без своих объектов надзора. Вместе с тем, по аналогии с общественным контролем доступности объектов для маломобильных групп населения, существует определённая общественная востребованность в получении прав на осуществление экологического надзора. Нельзя отрицать и обратного, что со стороны природопользователей может иметься потребность в получении юридического подтверждения соответствия общественным экологическим запросам производственных технологий. Например, данное

общественное заключение органично вписывается в ESG-повестку, востребованную в инвестиционных оценках [11, 12].

Виды контрольно-надзорной деятельности в сфере природопользования

Федеральная служба в сфере природопользования - Росприроднадзор	Федеральный государственный экологический контроль(надзор) - Атмосферный воздух - Водные объекты - Обращение с отходами
Федеральное агентство лесного хозяйства, Росприроднадзор(ООПТ)	Федеральный государственный лесной контроль (надзор)
Росприроднадзор	Федеральный государственный геологический контроль (надзор)
Росприроднадзор	Федеральный государственный контроль (надзор) в области охраны и использования ООПТ
Росреестр, Россельхознадзор, Росприроднадзор	Федеральный государственный земельный контроль (надзор)
Росприроднадзор	Федеральный государственный охотничий контроль (надзор)
Росприроднадзор	Федеральный государственный контроль (надзор) в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира

Рис. 2. Виды контрольно-надзорной деятельности в сфере природопользования
Составлено авторами [13,14,15]

Таблица 1.

Дифференциация объектов территориального экологического надзора на различных вертикальных уровнях в Тюменской области

Уровень надзора	Нормативный правовой акт	Объекты контроля		
		Масштаб объектов	Категория НВОС	Категория риска
Федеральный	Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 №1096	Водные объекты на территории двух и более субъектов РФ; водные объекты в границах ООПТ	Предприятия-природопользователи I и II категории с комплексным экологическим разрешением (КЭР)	чрезвычайно высокий риск; высокий риск; значительный риск; средний риск; умеренный риск; низкий риск
Региональный	Постановление Правительства Тюменской области от 11.08.2021 № 478-п	Объекты, не подлежащие федеральному надзору	II (кроме объектов КЭР), III, IV категории	средний риск умеренный риск низкий риск

Муниципальны й	Федеральный закон от 10.02.2002 №7- ФЗ	-	-	-
Общественный экологический контроль	Федеральный закон от 10.02.2002 №7- ФЗ	-	-	-

Составлено авторами

Полномочия органов местного самоуправления, связанные с охраной окружающей среды, распространяются на вопросы местного значения муниципального района, к которым относится организация мероприятий межпоселенческого характера по охране окружающей среды. Рассмотрим действие этого пункта на примере нескольких муниципалитетов Тюменской области.

В Уватском районе предусмотрено 4 вида государственного контроля (надзора): земельный контроль; контроль в области торговой деятельности; контроль за обеспечением сохранности автомобильных дорог местного значения; муниципальный контроль за использованием и охраной недр при добыче общераспространенных полезных ископаемых, а также при строительстве подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых [16]. Несмотря на то, что Уватский район является центром нефтедобычи Юга Тюменской области, экологический надзор реализации требований по охране окружающей среды не предусмотрен, так как относится к полномочиям федерального надзора, в соответствии с категорией негативного воздействия промышленных объектов.

В Тобольском районе Перечень видов муниципального контроля [17] включает земельный контроль; контроль в области торговой деятельности; контроль за обеспечением сохранности автомобильных дорог местного значения. Таким образом, из всех видов государственного и муниципального контроля в сфере охраны окружающей среды и природопользования на муниципальном уровне реализуется только земельный контроль, сосредоточенный на контроле владения и распределения земельных участков.

Таким образом, можно отметить, что как для муниципального экологического надзора, так и для общественного экологического контроля отсутствуют четкие параметры объектов, что размывает границы их применения. Геоэкологические характеристики территории не учтены в нормативном правовом поле, что приводит на практике к формированию искажённого представления по экологической ситуации. Усиление роли институтов муниципального надзора и общественных инспекторов позволил бы сформировать комплексное представление интересов территориальной общности людей во взаимоотношениях с природопользователями в границах своей территориальной общественной системы.

По результатам систематизации всех территориальных параметров систему экологического надзора в Тюменской области можно представить в виде следующей инфологической схемы (рис. 3).



Рис. 3. Система территориального экологического надзора в Тюменской области
Составлено авторами

Выводы

Таким образом, вертикальная система организации территориального экологического надзора не охватывает муниципальный уровень, что существенно снижает эффективность организации деятельности вследствие необходимости поиска взаимодействия между различными уровнями для получения комплексного эффективного результата. Например, на уровне муниципального экологического надзора перспективно отслеживание соблюдения требований по организации обращения с отходами IV и V класса опасности. К данным классам, согласно Федеральному классификационному каталогу отходов [10, 18] относятся отходы сельского хозяйства, наиболее распространенные в сельской местной, находящейся под муниципальным контролем. Также возможно разделение полномочий надзора за деятельностью в сфере водопользования с департаментом недропользования и экологии Тюменской области для водных объектов с малой площадью, расположенных в пределах муниципалитета. Данные корректировки и последующий согласованный территориальный надзор могут рассматриваться как эффективный инструмент для учёта экологических интересов конкретных стейкхолдеров, которые различны для разных территорий.

Литература

1. Осипов С. В. О единой классификации природных и антропогенных ландшафтных комплексов // Известия Российской академии наук. Серия географическая. 2023. Т. 87, № 2. С. 322-336.

2. Шарыгин М. Д. Общественная география в России: тернистый путь развития // Географический вестник. 2017. № 2(41). С. 17-25.
3. Михайлов В., Рунге Й. Идентификация человека. Территориальные общности и социальное пространство: опыт концептуализации // Социологические исследования. 2019. № 1. С. 52-62.
4. Карлова Е. В., Зюзин П. В. Локальные сообщества жителей в условиях транспортных городских барьеров // Вестник Московского университета. Серия 5: География. 2014. № 5. С. 36-41.
5. Синдирева А. В., Котченко С. Г., Елизаров О. И. Экологическая оценка содержания меди в почвенном покрове на юге тюменской области // Вестник Нижневартовского государственного университета. 2022. № 1(57). С. 82-90.
6. Курбатова М. В., Левин С. Н., Каган Е. С., Кислицын Д. В. Регионы ресурсного типа в России: определение и классификация // Terra Economicus. 2019. Т. 17, № 3. С. 89-106.
7. Петров Ю. В., Кочуров Б. И. Трансформация сети городских населенных пунктов в Ханты-Мансийском автономном округе - Югре в постсоветское время // Экология урбанизированных территорий. 2023. № 1. С. 55-59.
8. Адаев В. Н. Юганские ханты на Демьянке: формирование локальной идентичности // Вестник археологии, антропологии и этнографии. 2021. № 3(54). С. 176-186.
9. Петров Ю. В. Стратегическое комплексирование традиционного природопользования КМНС и технологичной экономики для устойчивого развития сургутской территориальной общественной системы // Электронный научно-практический журнал Культура и образование. 2014. № 1(5). С. 49.
10. Barbier E. B. The Role of Natural Resources in Economic Development. Australian Economic Papers, 2003, vol. 42, no. 2, pp. 253-272.
11. ESG disclosure regulation in search of a relationship with the countries' competitiveness / A. Plastun, I. Makarenko, O. Kravchenko [et al.] // Problems and Perspectives in Management. 2019. Vol. 17, No. 3. P. 76-88.
12. Astanin V. V. Corporate Practices for Managing Conflict of Interest in Terms of ESG Standards. Journal of Siberian Federal University. Humanities and Social Sciences. 2022. Vol. 15, No. 12. P. 1787-1795.
13. Официальный сайт Федеральной службы по надзору в сфере природопользования. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://rpn.gov.ru/activity/supervision/types/>.
14. Федеральный закон от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»
15. Федеральный закон от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»
16. Доклад об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля за 2020 год в Уватском муниципальном районе [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.uvatregion.ru/gov/munitsipalnyy-kontrol/>.
17. Решение Думы Тобольского муниципального района № 84 от 29.10.2018 «Об утверждении положения о видах муниципального контроля, осуществляемых на территории Тобольского муниципального района»
18. Федеральный классификационный каталог отходов. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://kod-fkko.ru/spisok-othodov/>.

Skritskaya M.K.¹,
Petrov Yu.V.²

Organization of territorial environmental supervision in the Tyumen region

¹Tyumen State University, Tyumen
e-mail: mskritskaya@bk.ru

²Tyumen State University, Tyumen
e-mail: petrov19811201@gmail.com

Abstract. *The environmental supervision system plays an important role in ensuring compliance with environmental legislation in the Russian Federation. Each region has its own peculiarities of administrative structure and geoecological characteristics. For this reason, a more detailed approach to the organization of supervision at the regional and municipal levels is required in the constituent entities of the Russian Federation. The purpose of the study was to analyze and systematize the features of the territorial environmental supervision system of the Tyumen region. The main materials of the study were the regulatory and legal framework of the Russian Federation, the Tyumen Region and its municipalities. As a result of the study, a scheme of environmental supervision on the territory of the Russian Federation is presented. The diagram identifies and identifies problem areas that require study and decision-making. One of the solutions to the problem situation is the organization of certain types of environmental supervision at the level of municipalities in the region.*

Keywords: *environmental legislation, environmental supervision, federal environmental supervision, regional environmental supervision, municipal environmental supervision, public environmental supervision, Tyumen region*

References

1. Osipov S. V. O edinoj klassifikacii prirodnyh i antropogennyh landshaftnyh kompleksov // Izvestiya Rossijskoj akademii nauk. Seriya geograficheskaya. 2023. T. 87, № 2. S. 322-336. (in Russian)
2. SHarygin M. D. Obshchestvennaya geografiya v Rossii: ternistyj put' razvitiya // Geograficheskij vestnik. 2017. № 2(41). S. 17-25. (in Russian)
3. Mihajlov V., Runge J. Identifikaciya cheloveka. Territorial'nye obshchnosti i social'noe prostranstvo: opyt konceptualizacii // Sociologicheskie issledovaniya. 2019. № 1. S. 52-62. (in Russian)
4. Karlova E. V., Zyuzin P. V. Lokal'nye soobshchestva zhitelej v usloviyah transportnyh gorodskih bar'erov // Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 5: Geografiya. 2014. № 5. S. 36-41. (in Russian)
5. Sindireva A. V., Kotchenko S. G., Elizarov O. I. Ekologicheskaya ocenka soderzhaniya medi v pochvennom pokrove na yuge tyumenskoj oblasti // Vestnik Nizhnevartovskogo gosudarstvennogo universiteta. 2022. № 1(57). S. 82-90. (in Russian)
6. Kurbatova M. V., Levin S. N., Kagan E. S., Kislicyn D. V. Regiony resursnogo tipa v Rossii: opredelenie i klassifikaciya // Terra Economicus. 2019. T. 17, № 3. S. 89-106. (in Russian)
7. Petrov YU. V., Kochurov B. I. Transformaciya seti gorodskih naselennyh punktov v Hanty-Mansijskom avtonomnom okruge - YUgre v postsovetskoe vremya // Ekologiya urbanizirovannyh territorij. 2023. № 1. S. 55-59. (in Russian)

8. Adaev V. N. YUganskies hanty na Dem'yanke: formirovanie lokal'noj identichnosti // Vestnik arheologii, antropologii i etnografii. 2021. № 3(54). S. 176-186. (in Russian)
9. Petrov YU. V. Strategicheskoe kompleksirovanie tradicionnogo prirodopol'zovaniya KMNS i tekhnologichnoj ekonomiki dlya ustojchivogo razvitiya surgutskoj territorial'noj obshchestvennoj sistemy // Elektronnyj nauchno-prakticheskij zhurnal Kul'tura i obrazovanie. 2014. № 1(5). S. 49. (in Russian)
10. Barbier E. B. The Role of Natural Resources in Economic Development. Australian Economic Papers, 2003, vol. 42, no. 2, pp. 253-272. (in Russian)
11. ESG disclosure regulation in search of a relationship with the countries' competitiveness / A. Plastun, I. Makarenko, O. Kravchenko [et al.] // Problems and Perspectives in Management. 2019. Vol. 17, No. 3. P. 76-88. (in Russian)
12. Astanin V. V. Corporate Practices for Managing Conflict of Interest in Terms of ESG Standards. Journal of Siberian Federal University. Humanities and Social Sciences. 2022. Vol. 15, No. 12. P. 1787-1795. (in Russian)
13. Oficial'nyj sajt Federal'noj sluzhby po nadzoru v sfere prirodopol'zovaniya. URL: <https://rpn.gov.ru/activity/supervision/types/>. (in Russian)
14. Federal'nyj zakon ot 10 yanvarya 2002 goda № 7-FZ «Ob ohrane okruzhayushchej sredy» (in Russian)
15. Federal'nyj zakon ot 31 iyulya 2020 goda № 248-FZ «O gosudarstvennom kontrole (nadzore) i municipal'nom kontrole v Rossijskoj Federacii» (in Russian)
16. Doklad ob osushchestvlenii gosudarstvennogo kontrolya (nadzora), municipal'nogo kontrolya za 2020 god v Uvatskom municipal'nom rajone URL: <https://www.uvatregion.ru/gov/munitsipalnyy-kontrol/>. (in Russian)
17. Reshenie Dumy Tobol'skogo municipal'nogo rajona № 84 ot 29.10.2018 «Ob utverzhdenii polozheniya o vidah municipal'nogo kontrolya, osushchestvlyаемых na territorii Tobol'skogo municipal'nogo rajona» (in Russian)
18. Federal'nyj klassifikacionnyj katalog othodov. URL: <http://kod-fkko.ru/spisok-othodov/> (in Russian)

Поступила в редакцию 10.10.2023 г.