

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение  
высшего образования  
«ТЮМЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

ИНСТИТУТ НАУК О ЗЕМЛЕ  
Кафедра социально-экономической географии и природопользования

РЕКОМЕНДОВАНО К ЗАЩИТЕ  
В ГЭК И ПРОВЕРЕНО НА ОБЪЕМ  
ЗАИМСТВОВАНИЯ

и.о.заведующей кафедрой  
к.г.н., доцент

 И.Д. Ахмедова  
 2019 г.

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА**  
(магистерская диссертация)

РИСК - ОРИЕНТИРОВАННОЕ МОДЕЛИРОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ  
ГОСУДАРСТВЕННОГО ЭКОЛОГИЧЕСКОГО НАДЗОРА ПРИ  
СОВРЕМЕННОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ НА  
ТЕРРИТОРИИ ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ

05.04.06 Экология и природопользование  
Магистерская программа «Рациональное природопользование»

Выполнил работу  
Студент 2 курса  
очной формы обучения



Матвеев  
Дмитрий  
Николаевич

Научный руководитель  
к.г.н., доцент



Петров  
Юрий  
Владимирович

Рецензент  
Зам. начальника отдела государ-  
ственной экологической экспер-  
тизы и нормирования Росприрод-  
надзора по Тюменской области



Фёдорова  
Светлана  
Александровна

Тюмень, 2019

## АННОТАЦИЯ

На сегодня, риск - ориентированный подход к контрольно-надзорной деятельности является приоритетным направлением в России. Постепенно пополняется перечень видов государственного контроля (надзора), в отношении которых применяется риск - ориентированный подход. В связи с этим представляется необходимым рассмотреть возможность применения данного подхода в существующей системе государственного экологического надзора и контроля для построения модели для юга Тюменской области.

Целью исследования магистерской диссертации является разработать риск ориентированную модель организации государственного экологического надзора при современной организации природопользования на территории юга Тюменской области. Объектом исследования выступает деятельность, осуществляемая органами государственного экологического надзора и контроля. Предметом исследования - возможность применения риск – ориентированного подхода в существующей системе государственного экологического надзора и контроля для построения модели Тюменской области.

В основе работы лежит изучение современных подходов к осуществлению государственного экологического контроля (надзора), изучение особенностей территории юга Тюменской области. Для разработки риск - ориентированной модели были проанализированы статистические данные Росстата и предоставленные Управлением Росприроднадзора данные о контрольно - надзорных мероприятиях.

Разработанная риск - ориентированная модель может быть использована в организации государственного экологического контроля и надзора на территории юга Тюменской области. Использование данной модели позволит в целом сократить количество административных правонарушений в сфере экологии, позволит осуществлять проверки точно, которые будут направлены на наиболее опасные объекты, представляющие повышенную экологическую опасность для юга Тюменской области.

Ключевые слова: риск - ориентированный подход; риск - ориентированная модель; контроль; надзор.

Общий объем работы составляет 63 страницы, из которых 51 страница – основная часть, включая 7 таблиц, 1 рисунок. Список литературы включает 47 источников.

## ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ .....	4
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РИСК - ОРИЕНТИРОВАННОГО МОДЕЛИРОВАНИЯ .....	7
1.1. Понятие и сущность риск - ориентированного подхода в Российской Федерации и зарубежных странах .....	7
1.2. Применение риск - ориентированного подхода при осуществлении федерального государственного экологического надзора .....	11
1.3. Организация проверок и государственный мониторинг экологического надзора .....	14
ГЛАВА 2. ФАКТОРЫ, ВЛИЯЮЩИЕ НА РАЗРАБОТКУ РИСК-ОРИЕНТИРОВАННОЙ МОДЕЛИ В ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ .....	17
2.1. Современное состояние развития Тюменской области .....	17
2.2. Приоритетные направления использования риск - ориентированного моделирования в Тюменской области .....	27
2.3. Организация государственного экологического надзора Тюменской области .....	30
ГЛАВА 3. РАЗРАБОТКА РИСК - ОРИЕНТИРОВАННОЙ МОДЕЛИ .....	39
3.1. Содержание риск - ориентированной модели .....	39
3.2. Проверка риск - ориентированной модели на объектах юга Тюменской области .....	46
3.3. Прогнозируемые результаты использования разработанной риск - ориентированной модели .....	51
ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....	54
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ .....	56

## ВВЕДЕНИЕ

Одним из приоритетных направлений деятельности Правительства Российской Федерации до 2024 г. является реформа контрольной и надзорной деятельности, старт которой был дан в 2016 г.

Цель реформы заключается в том, чтобы уйти от тотального контроля за бизнесом и перейти к контролю за потенциальными нарушителями обязательных требований действующего законодательства, за теми, чья деятельность представляет реальную угрозу причинения вреда жизни, здоровью граждан и др. охраняемым государством ценностям.

Главный принцип реформы – переход к риск – ориентированному подходу, что закреплено в статье 8.1 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [1].

Первый и самый основной принцип применения риск -ориентированного подхода заключается в том, что он подлежит применению исключительно в отношении тех видов государственного контроля, которые вошли в перечень, утвержденный Правительством РФ и по правилам им же утвержденным [22].

Второй принцип использования риск - ориентированного подхода сводится к периодичности мер по контролю конкретного юридического лица или индивидуального предпринимателя находится в прямой причинной связи с отнесением его деятельности к определенной категории опасности [26].

Критерии для отнесения деятельности хозяйствующего субъекта к конкретной категории риска устанавливает Правительство РФ, если этого не определил законодатель в соответствующем федеральном законе.

Каждый госорган в пределах своей компетенции устанавливает для контролируемых им юридических лиц и индивидуальных предпринимателей определенные категории риска по правилам о шести категориях риска и классов опасности, сформулированных в Постановлении Правительства от 17.08.2016 № 806 «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора).» В зависимости от присвоенной категории риска определяется периодичность проведения плановых проверок [34].

Приказом Минэкономразвития России от 29.12.2018 № 753 Приказ Минэкономразвития России от 29.12.2018 № 753 «Об утверждении порядка ведения перечня государственных услуг и государственных функций по осуществлению

государственного контроля (надзора)» установлено правило о том, что Министерство не менее одного раза в месяц осуществляет публикацию актуальной версии Перечня на портале административной реформы в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

В соответствии с последним опубликованным перечнем в России насчитывается 216 видов контроля (надзора), который осуществляют различные государственные органы, а общий перечень по госконтролю и госуслугам составляет 920 пунктов.

Третий принцип риск - ориентированного подхода заключается в том, что каждый государственный орган по результатам мер государственного контроля может отнести деятельность конкретного юридического лица к более высокому или более низкому риску.

Повышение или понижения риска ставится в зависимость от результатов законопослушности конкретного юридического лица. Как правило, если по результатам проверки были выявлены соответствующие нарушения, то категория риска будет повышена и промежуточный интервал между проверками снижен (например, два года вместо трех). И наоборот, если нарушений не будет выявлено, то уровень категории риска будет понижен и, соответственно, увеличен межпроверочный интервал (например, с трех лет до пяти).

Для большинства контролирующих органов индикаторы риска являются абсолютно новым инструментом регулирования. На практике возникает множество вопросов относительно их внедрения: как устанавливать и формулировать индикаторы риска, сколько их должно быть, как их учитывать, каковы должны быть дальнейшие действия после их регистрации, чем они отличаются от иных оснований для проведения внеплановых проверок.

Цель исследования – теоретически обосновать и апробировать риск ориентированную модель организации государственного экологического надзора при современной организации природопользования на территории юга Тюменской области.

Задачи исследования:

1. Дать характеристику теоретическим основам риск - ориентированного моделирования;
2. Проанализировать факторы, влияющие на разработку риск - ориентированной модели
3. Разработать риск - ориентированную модель организации государственного экологического надзора на территории юга Тюменской области.

Объект исследования – риск - ориентированный подход в организации государственного надзора и контроля.

Предмет исследования – риск - ориентированная модель организации государственного экологического надзора.

Элементы научной новизны исследования:

- сформулировано авторское определение «риск-ориентированная модель»;
- разработана риск - ориентированная модель организации государственного экологического надзора на территории юга Тюменской области.

Методы исследования – анализ, синтез, обобщение, анализ нормативно-правовых и статистических данных, проектирование, прогнозирование.

# ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РИСК - ОРИЕНТИРОВАННОГО МОДЕЛИРОВАНИЯ

## 1.1. Понятие и сущность риск - ориентированного подхода в Российской Федерации и зарубежных странах

Риск - ориентированный подход (РОП) применяется в контрольно-надзорной деятельности и предполагает снижение количества государственных проверок в зонах, где риск нарушений меньше. Таким образом, он должен снизить административную нагрузку на добросовестные предприятия.

Суть риск - ориентированного подхода в любой сфере заключается в снижении рисков: контроль в зонах повышенного риска растет, а в более безопасных зонах - снижается или отсутствует. Это позволяет вовремя принимать необходимые меры там, где это необходимо и в значительной мере экономить ресурсы. Таким образом, ресурсы распределяются неравномерно, в зависимости от риска, причем это влияет как на частоту, так и на глубину проверок [23].

Основная задача риск - ориентированного подхода вне зависимости от области его применения состоит в достижении поставленных целей за счет снижения рисков. Высокую популярность РОП (по сравнению с традиционным контролем) обеспечивает его сосредоточенность на зонах повышенного риска, что позволяет вовремя принять превентивные меры, выявить и устранить слабые места и тем самым избежать негативных последствий реализации риска. РОП опирается на несколько принципов (таблица 1.1).

Таблица 1.1 – Принципы риск - ориентированного подхода (Составлено автором)

<b>Принцип РОП</b>	<b>Характер проявления</b>
Распределение ресурсов	Ресурсы распределяются не равномерно, а с учетом размера риска (это касается как частоты, так и глубины проверки)
Соразмерность	Принимаемые контролером меры адекватны рассчитанному риску
Гибкость	Регулярная переоценка риска исходя из новых факторов и угроз
Законность	Действие (бездействие) контролера основано на документально зафиксированной системе оценки рисков
Открытость	Критерии оценки и классы риска открыты для подконтрольных лиц

Базой РОП является оценка рисков, призванная обеспечить понимание контролером уязвимости к риску проверяемого объекта. Как отмечалось выше, оценить

риски не является сложным (с применением электронных систем), но в любом случае оценка должна быть адекватной характеру и объему деятельности проверяемой организации (подразделения, участка работы). Например, РОП в государственном контроле проявится в том, что в отношении небольшого по размеру автономного учреждения надзорный орган при проверке может ограничиться самой простой процедурой оценки рисков. И, напротив: к многофилиальному автономному учреждению будет применена более сложная, комплексная процедура оценки рисков.

В таблице 1.2 представлена примерная характеристика усиленной (ослабленной) проверки в зависимости от уровня риска.

Таблица 1.2 – Характеристика усиленной (ослабленной) проверки в зависимости от уровня риска (Составлено автором)

Оценка рисков	Уровень риска	
	Повышенный	Пониженный
Характер мониторинга	Ежедневный мониторинг, мониторинг «вручную», частый анализ информации, выявление настораживающих признаков, доведение результатов мониторинга до руководства	Установление пороговых значений, меньшая частота мониторинга, использование автоматизированных систем
Характер проверки	Получение и изучение дополнительной информации, использование ее для оценки риска	Получение меньшего объема информации и (или) проведение менее глубокой проверки, более поздняя по времени проверка

Сам подход к управлению рисками изначально появился в финансовом секторе, деятельность участников которого предполагает значительные риски – банки, страховщики, инвестиционные фонды стремятся управлять ими для установления цен на свои услуги. Ставки по кредитам, стоимость ценных бумаг и размеры страховых премий напрямую зависят от рисков, которые берет на себя компания.

Благодаря изначальной схожести работы отделов управления рисками в финансовых компаниях и служб внутреннего контроля риск - ориентированный подход внедрился сначала в традиционный аудит, а затем и в прочие виды контроля и надзора, в том числе в государственный [19].

Основная концепция внедрения риск - ориентированного подхода в других странах мира не отличается. На первоначальном этапе разрабатывается нормативная база и инструментарий надзора, этап разработки предполагает стратегическое планирование и риск - ориентированные документы для всех отраслей, а этап реализации подразумевает регулярную актуализацию нормативной базы и оценку результатов [10].

Частыми проблемами, с которыми сталкивались страны ЕС при переходе на риск - ориентированный подход, оказались недостаточно проработанная нормативная база и одновременное использование старых и новых нормативных документов, а также нечеткая стратегия, неориентированная на риск планирование.

Основная идея риск - ориентированного регулирования – нельзя регулировать и контролировать все эффективно, полный контроль экономически нецелесообразен [22].

Для реализации РОП в госконтроле (надзоре) применяются следующие категории риска и особенности осуществления мероприятий по контролю в зависимости от отнесения объекта надзора к той или иной категории риска, представленные в таблице 1.3.

Таблица 1.3 - Категории риска и особенности осуществления мероприятий по контролю (Составлено автором)

<b>Категории риска</b>	<b>Особенности осуществления мероприятий по контролю</b>
Чрезвычайно высокий	Плановая проверка проводится один раз в период, предусмотренный положением о виде государственного контроля (надзора)
Высокий	
Значительный	
Средний	Плановая проверка проводится не чаще одного раза в период, предусмотренный положением о виде государственного контроля (надзора)
Умеренный	
Низкий	Плановые проверки не проводятся

В соответствии с американской пирамидой правоприменительной практики, контроль за выполнением обязательных требований должен проходить следующим образом: при первом нарушении предприятию выносится предупреждение, устанавливаются сроки на исправление ситуации, и производится повторная проверка. При втором – штраф, если нарушение не устранено. При последующем нарушении производится временная приостановка деятельности, а далее объект или предприятие закрывается [31].

На примере Дании эксперт Международной Финансовой Корпорации (IFC) Гордана Ристич объяснила, что для поиска источника проблем в контрольно-надзорной

деятельности рынка пищевых продуктов используется цепочка прослеживаемости «от фермы до прилавка», и, если проблемы выявляются в одном из звеньев цепочки, контрольно-надзорным органам следует связаться с ответственной стороной для проведения проверки [49].

Контроль также производится по 5 группам опасности, но в Дании существуют и, так называемые, элитные группы – стандартная частота проверок составляет 0,5 в год (т.е. раз в 2 года), и если в последних 4 отчетах результатами проверок не предусматривались штрафных санкций, компания получает статус элитной и количество проверок относительно нее сокращается (с 5 до 3 в самой высокой группе риска и с 3 до 1 в высокой). Кроме того, приятным бонусом для компании становится то, что она может использовать значок своего элитного статуса в маркетинге, например, в рекламе или маркировке [8].

В ноябре 2017 г. Всемирный Банк провел семинар по риск - ориентированному подходу, в ходе семинара профессор Гордана Ристич представила доклад об индикаторах риска для санитарно-эпидемиологического надзора. В первую очередь, эффективность зависит от правильного анализа реальных угроз, возникающих на проверяемых объектах. Так, например, пищевые производства должны иметь разные уровни риска в зависимости от методов обработки продуктов и потенциальной опасности для потребителя.

«Два идентичных предприятия будут иметь разные риски из-за различной продукции. Свежее молоко опасней пастеризованного» [49], - сказала Ристич.

Согласно международной практике, административные меры, применяемые надзорными органами, должны быть гибким инструментом воздействия. Предприятия должны получить определенное время на устранение нарушений и уже затем, в случае дальнейшего несоблюдения требований, быть наказаны.

Эксперт также указала на важность подготовки инспекторов. По словам Ристич, «современный инспектор должен знать о хороших практиках, умениях, технологиях. Во время проверки он должен оценивать как инфраструктуру, так и процессы».

Относительно проверочных листов эксперт подчеркнула, что чек - листы должны быть удобным инструментом выявления рисков, а не простым копированием законодательных норм. То, как на предприятии происходят процессы, важнее формальной оценки инфраструктуры [11].

В целом, в практике внедрения риск - ориентированного подхода в ЕС пришли к выводам, что инспекционный контроль может стимулировать компании, а может и

производить обратный эффект – продолжительные и частые проверки с целью выписывания штрафа не могут улучшить результаты деятельности компании.

Подводя итоги, проведенному анализу понятия и сущности риск-ориентированного подхода государственного контроля, сформулируем авторское определение «риск – ориентированной модели контрольно-надзорной деятельности» - это осуществление государственного контроля и надзора, в соответствии с присвоенным классом или категории опасности, от которых зависят проводимые мероприятия.

В настоящее время риск - ориентированный подход применяется при осуществлении лицензионного контроля за деятельностью по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I - IV классов опасности, государственного земельного надзора, лицензионном контроле за производством и оборотом этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции.

В связи с внесенными изменениями в марте 2017 года в перечень отдельных видов государственного контроля (надзора), которые осуществляются с применением риск - ориентированного подхода, расширен с 4 до 38 позиций.

## 1.2. Применение риск - ориентированного подхода при осуществлении федерального государственного экологического надзора

Государственные органы в целях снижения давления на предприятия, оптимизации расходов и повышения результативности своей деятельности при проведении проверок начали применять риск - ориентированный подход, утверждённый 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».

Риск - ориентированным подходом в ст. 8.1 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [5] (далее – Закон 294-ФЗ) называется метод организации и осуществления данного контроля (надзора), при котором в предусмотренных Законом 294-ФЗ случаях выбор интенсивности (формы, продолжительности, периодичности) проводимых мероприятий, в том числе по профилактике нарушения обязательных требований, определяется отнесением деятельности юридического лица, индивидуального предпринимателя и (или) используемых ими при осуществлении такой деятельности производственных объектов к определённой категории риска либо определённому классу (категории) опасности [18].

РОП подразумевает, что форма, продолжительность и периодичность проведения проверок и мероприятий по профилактике правонарушений зависит от того, насколько деятельность предприятия опасна, насколько велика вероятность причинения вреда. Чем больше риск причинения вреда, тем выше категория риска объекта и тем чаще и тщательнее предприятие будут проверять органы госконтроля.

Правила отнесения деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и (или) используемых ими производственных объектов к определённой категории риска или определённому классу (категории) опасности утверждены постановлением Правительства РФ от 17.08.2016 № 806.

В соответствии с этими правилами в 2017 г. в постановление Правительства РФ от 8.05.2014 № 426 «О федеральном государственном экологическом надзоре» были внесены изменения (постановление Правительства РФ от 27.07.2017 № 886 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства РФ»).

Росприроднадзор и его территориальные органы относят используемые юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями объекты, оказывающие негативное влияние на окружающую среду (объекты НВОС), к одной из категорий риска. И от того, в какой категории риска окажется предприятие, на сегодняшний день зависит периодичность проведения плановых проверок данных предприятий.

Выделяют шесть категорий риска:

- категория чрезвычайно высокого риска, плановая проверка – один раз в год;
- категория высокого риска – плановая проверка один раз в два года;
- категория значительного риска – плановая проверка один раз в три года;
- категория среднего риска – плановая проверка не чаще чем один раз в четыре года;
- категория умеренного риска – плановая проверка не чаще чем один раз в пять лет;
- категория низкого риска – плановые проверки не проводятся.

На отнесение Росприроднадзором или его территориальным органом предприятия к определённой категории риска влияют:

Во-первых, категория объекта НВОС (I, II, III или IV). По умолчанию объекты НВОС распределяются следующим образом:

- к категории значительного риска относятся объекты НВОС I категории, за исключением объектов, на которых осуществляется деятельность исключительно по сбору и (или) транспортированию отходов производства и потребления;

– к категории среднего риска относятся объекты НВОС II категории, за исключением объектов, на которых осуществляется деятельность исключительно по сбору и (или) транспортированию отходов производства и потребления;

– к категории умеренного риска относятся объекты НВОС III категории, а также объекты, на которых осуществляется деятельность исключительно по сбору и (или) транспортированию отходов производства и потребления, за исключением объектов, отнесённых к IV категории;

– к категории низкого риска относятся объекты НВОС IV категории.

Вторым критерием определения категории риска является место размещения объекта. Категория риска объекта повышается на 1 пункт, если объект находится.

Получается, что объект, который при обычных условиях относится к категории значительного риска, в связи с географией размещения становится объектом категории высокого риска, относящийся к категории среднего риска становится объектом категории значительного риска и так далее.

Третьим фактором, влияющим на определение категории риска, является наличие у предприятия нарушений требований законодательства, а именно:

- назначения административного наказания;
- обвинительного приговора (ст. 246, 247, 250-255, 257 УК РФ);
- решения о досрочном прекращении, приостановлении или ограничении права пользования недрами, принятого в случае нарушения пользователем недр существенных условий лицензии либо установленных правил пользования недрами.

При наличии одного из указанных обстоятельств категория риска также повышается на 1 пункт.

Например, предприятие I категории, находящееся в Арктической зоне Российской Федерации и оштрафованное за нарушение законодательства по обращению с отходами, будет отнесено к категории чрезвычайно высокого риска.

Ещё одним новшеством в настоящее время стало введение в Законе 294-ФЗ профилактики правонарушений (ст. 8.2). Теперь государственные органы, осуществляющие надзор, обязаны ежегодно утверждать программы профилактики нарушений и действовать в соответствии с ними.

В качестве профилактики правонарушений государственные органы должны осуществлять следующие мероприятия:

- размещают на официальных сайтах перечни нормативных правовых актов, содержащих обязательные требования, а также тексты соответствующих нормативных правовых актов;
- разрабатывают и опубликовывают руководства по соблюдению обязательных требований, проводят семинары и конференции;
- проводят не реже одного раза в год обобщение практики осуществления контроля (надзора) и размещают на официальных сайтах обобщенные результаты проведения проверок, выявленных нарушений и рекомендации по их устранению;
- выдают предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований.

### 1.3. Организация проверок и государственный мониторинг экологического надзора

Рассмотрим случаи, когда государственный орган имеет основания полагать, что предприятие нарушило обязательные требования, но при этом данное юридическое лицо ранее не привлекалось к ответственности за такие нарушения, кроме того, нет причинения вреда жизни, здоровью граждан, животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия, безопасности государства, нет возникновения чрезвычайных ситуаций, а равно угрозы наступления таких последствий. В таких случаях государственный орган не наказывает предприятие, а выдаёт ему предостережение о недопустимости нарушения обязательных требований, предлагает принять меры по обеспечению соблюдения таких требований и отчитаться об этом в срок, указанный в предостережении.

Обстоятельствами, которые дают государственному органу основания подозревать предприятие в возможном нарушении обязательных требований могут быть сообщения из СМИ, поступившие жалобы граждан, сообщения от других органов государственной власти. Также это может быть информация, полученная в результате проведения мероприятия по контролю без взаимодействия с юридическими лицами.

Мероприятиями по контролю, проводимые без взаимодействия с юридическими лицами - это особая форма проверки, при которой государственному органу контроля (надзора) нет необходимости каким-либо образом привлекать предприятия, например, запрашивать у них документы. Соответственно для проведения таких мероприятий не требуется соблюдать требования норм Закона 294-ФЗ, предъявляемые к организации и проведению проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Закон 294-ФЗ предусматривает следующие значимые для охраны окружающей среды виды мероприятий по контролю без взаимодействия с юридическими лицами:

- плановые (рейдовые) осмотры (обследования) территорий, акваторий;
- административные обследования объектов земельных отношений;
- исследование и измерение параметров природных объектов окружающей среды (атмосферного воздуха, вод, почвы, недр) при осуществлении государственного экологического мониторинга;
- наблюдение за соблюдением обязательных требований посредством анализа информации о деятельности либо действиях юридического лица и индивидуального предпринимателя, обязанность по представлению которой (в том числе посредством использования федеральных государственных информационных систем) возложена на такие лица в соответствии с федеральным законом [1].

Таким образом, деятельность сотрудника Росприроднадзора по проверке декларации о плате за НВОС либо технического отчёта в соответствии с Законом 294-ФЗ будет мероприятием по контролю без взаимодействия с юридическими лицами, а не внеплановой документарной проверкой. Так что в некотором смысле проводить проверки государственным органам стало проще.

Если сотрудник государственного органа при проведении такого мероприятия по контролю выявит нарушение обязательных требований, то он сообщает об этом в письменной форме руководителю или заместителю руководителя органа государственного контроля (надзора). А далее принимается решение либо о проведении внеплановой проверки, либо о направлении предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований.

Подводя итоги, можно отметить, что изменения в законодательстве произошли неоднозначные. С одной стороны, государство идёт по пути снижения административной нагрузки, меняя подход к проведению проверок и внедряя механизм предупреждения о нарушениях законодательства без применения санкций.

С другой стороны, государственным органам стало легче проверять деятельность предприятий. Ведь для анализа поступающих документов и информации теперь не требуется сложная процедура организации и согласования проведения проверки.

Риск - ориентированный подход применяется в контрольно-надзорной деятельности и предполагает снижение количества государственных проверок в зонах, где риск нарушений меньше. Таким образом, он должен снизить административную нагрузку на добросовестные предприятия.

Суть риск - ориентированного подхода в любой сфере заключается в снижении рисков: контроль в зонах повышенного риска растет, а в более безопасных зонах - снижается или отсутствует. Это позволяет вовремя принимать необходимые меры там, где это необходимо и в значительной мере экономить ресурсы. Таким образом, ресурсы распределяются неравномерно, в зависимости от риска, причем это влияет как на частоту, так и на глубину проверок.

На данный момент риск - ориентированный подход проявляется в том, что в отношении небольшой компании надзорный орган может ограничиться самой простой процедурой оценки рисков, а к большим учреждениям будет применяться более комплексная проверка.

Выводы по 1 главе.

Подводя итоги, проведенному анализу понятия и сущности риск-ориентированного подхода государственного контроля, сформулируем авторское определение «риск – ориентированной модели контрольно-надзорной деятельности» - это осуществление государственного контроля и надзора, в соответствии с присвоенным классом или категории опасности, от которых зависят проводимые мероприятия.

Суть риск - ориентированного подхода в любой сфере заключается в снижении рисков: контроль в зонах повышенного риска растет, а в более безопасных зонах - снижается или отсутствует. Это позволяет вовремя принимать необходимые меры там, где это необходимо и в значительной мере экономить ресурсы. Таким образом, ресурсы распределяются неравномерно, в зависимости от риска, причем это влияет как на частоту, так и на глубину проверок.

## ГЛАВА 2. ФАКТОРЫ, ВЛИЯЮЩИЕ НА РАЗРАБОТКУ РИСК-ОРИЕНТИРОВАННОЙ МОДЕЛИ В ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ

### 2.1. Современное состояние развития Тюменской области

Тюменская область без автономных округов (далее – Тюменская область) расположена на юге Западной Сибири и составляет около 11% общей территории области. Регион входит в состав Уральского федерального округа и граничит со Свердловской, Курганской и Омской областями, Республикой Казахстан.

Площадь – 160,1 тыс. кв. км. Население – 1430 тыс. человек. На территории области (без автономных округов) насчитывается 5 городов, 22 района, 1265 сельских населенных пунктов. Областной центр – г. Тюмень.

Среди природных ресурсов юга Тюменской области наиболее значимыми являются нефть и лес. Перспективными в сельскохозяйственном отношении являются крупные запасы торфа и сапропеля. Имеются месторождения кварцевых песков, кирпичных и керамзитовых глин, известняков. Регион также богат запасами пресной и минеральной воды, запасами йода.

Тюменская область богата запасами водных ресурсов, которые представлены крупными реками – Иртыш, Тобол, Тура, Пышма, Ишим, Тавда, Исеть и др. Основная его часть речного стока (общий годовой сток 80 км<sup>3</sup>) поступает с сопредельных регионов. Почти все крупные реки Тюменской области являются водоемами высшей категории рыбохозяйственного значения.

В целях снабжения населения, объектов экономики и социальной сферы водой в области эксплуатировалось 135 поверхностных водозаборов.

С целью минимизации потребления населением поверхностной воды в связи с ее повышенным загрязнением, Департаментом недропользования и экологии Тюменской области организованы мероприятия по поиску и оценке подземных источников водоснабжения для обеспечения питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения населения.

Тюменская область относится к регионам с удовлетворительными и благоприятными гидрогеологическими предпосылками для перевода питьевого водоснабжения населения на подземные экологически чистые и защищенные от загрязнения источники питьевой воды.

В 2016 году случаев превышения суммарного эффекта примесей (сернистый ангидрид + диоксид азота + оксид углерода + фенол) не зарегистрировано, как и в 2015 году. Фактов высокого и экстремально высокого загрязнения воздуха не отмечено.

Наблюдения за качеством атмосферного воздуха в г. Тобольске велись ООО «Тобольск-Нефтехим» на трех постах, в т. ч. по посту № 5 - в автоматическом режиме со снятием данных через каждый 20 мин. В 2016 году зафиксированы превышения ПДКм.р. по взвешенным веществам до 2.4 ПДКм.р., фенолу и формальдегиду до 1 ПДКм.р. (в 2015 году превышений не отмечалось).

Согласно расчетам ФГБУ «Обь-Иртышское управление по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды», уровень загрязнения атмосферного воздуха в г. Тобольске оставался низким, как и в 2015 году, но ИЗА увеличился с 1 до 3. За период с 2012 года возросли концентрации взвешенных веществ, диоксида серы, диоксида азота, фенола и формальдегида.

В рамках государственной программы Тюменской области «Основные направления охраны окружающей среды» осуществлялся мониторинг атмосферного воздуха в городе Ишиме, где стационарные посты государственной наблюдательной сети отсутствуют, и наблюдения ранее не проводились. Всего отобрано 13 проб на границе санитарно-защитных зон 8 предприятий. Превышений предельно допустимых максимальных разовых концентраций контролируемых веществ не выявлено.

Существенный вклад в загрязнение атмосферного воздуха вносят передвижные источники. По сведениям Управления Государственной инспекции безопасности дорожного движения по Тюменской области, в 2016 году эксплуатировались 643711 ед. автотранспорта, без учета мототранспорта, прицепов и полуприцепов - 576314 ед. По сравнению с уровнем 2015 года количество легковых автомобилей увеличилось на 3125 ед., грузовых - на 5361 ед., автобусов - на 520 ед., мотоциклов - на 194 ед.

В целом за год от автотранспорта в атмосферный воздух поступило более 178.2 тыс. т загрязняющих веществ, или 97.3 % к уровню 2015 года.

В целях снижения антропогенной нагрузки на атмосферу и повышения качества среды проживания населения ежегодно реализуется комплекс воздухоохраных мер. За счет внебюджетных средств реализуется программа газификации Тюменской области на 2014-2017 годы, в рамках которой в 2016 году построено более 252 км газовых сетей для газификации 4 382 домовладений в 44 населенных пунктах Тюменской области.

В целом можно отметить, что за период с 2010 по 2016 годы количество котельных, работающих на экологически чистых видах топлива, возросло с 1302 до 1314. При этом

число объектов, работающих на угле, сократилось со 157 до 122, на дровах - с 24 до 11, на мазуте - с 18 до 13, на газе - с 1222 до 1206, а использующих в качестве топлива электроэнергию - увеличилось с 80 до 101, отходы пиломатериалов - до 7.

Ряд работ в области обеспечения экологической безопасности, направленных на снижение антропогенной нагрузки на атмосферный воздух, осуществляется в числе мероприятий по утилизации попутного нефтяного газа (ПНГ). Так, например, ООО «РН-Уватнефтегаз» в 2016 году использовано 329.5 млн м<sup>3</sup> ПНГ, или 76.3 % от добытого.

Наиболее оптимальным направлением использования ПНГ на обособленных, удаленных от энергетической инфраструктуры лицензионных участках, является выработка электроэнергии на газовых электростанциях.

На сегодня действуют генерирующие мощности на 139,5 МВт, из них на объектах ООО «РН-Уватнефтегаз» - 121 МВт (первая очередь газотурбинной электростанции на 22 МВт, вторая очередь на 60 МВт и газопоршневые электростанции на 15 и 18 МВт на Усть-Тегусском месторождении; первая очередь газопоршневой электростанции мощностью 8 МВт на Протозановском месторождении), ООО «Газпромнефть-Хантос» - 15 МВт и ООО «ПИТ СИБИНТЭК» - 3,5 МВт.

В 2017 году ОАО «Сургутнефтегаз» ввело в эксплуатацию газотурбинную электростанцию мощностью 8 МВт на Южно-Нюрымском нефтяном месторождении в Уватском районе.

Снижению уровня загрязнения воздуха автотранспортом также способствуют мероприятия, реализуемые в рамках Государственной программы Тюменской области «Развитие транспортной инфраструктуры» до 2022 года.

Воздухоохранная деятельность осуществлялась также природопользователями. На основе данных государственной статистической отчетности 2-ти (воздух), в 2016 году было реализовано 20 мероприятий, направленных на сокращение выбросов; освоены около 1.5 млн руб.

Показатель лесистости области составляет 43.9% и в разрезе административных районов колеблется в пределах от 17.4% (Сладковский район) до 63.3% (Юргинский). Основные запасы древесины эксплуатационных лесов находятся в Уватском, Тобольском и Вагайском лесничествах - 71% от общего запаса спелых и перестойных лесов.

На 01.01.2017 в Тюменской области учреждены 98 ООПТ суммарной площадью порядка 900 тыс. га, или 5,6% от общей площади области, в том числе:

- 2 заказника федерального значения - 71.4 тыс. га;
- 36 заказников регионального значения - 796.9 тыс. га;

- 59 памятников природы регионального значения - 27.9 тыс. га;
- полигон экологического мониторинга - 3.7 тыс. га.

В области расположены заказники федерального значения, один из них «Белоозерский» – находится в Армизонском районе Тюменской области.

Заказник создан в 1986 году с целью восстановления, сохранения и воспроизводства ценных, а также редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных и среды их обитания – уникального озерно-болотно-степного комплекса.

Природные условия благоприятны для местных перелетных видов орнитофауны. Территория является местом обитания целого ряда редких и исчезающих видов млекопитающих и птиц. Так, в «Белоозерском» специалисты-орнитологи ежегодно выпускают в природную среду стерхов (редкий вид белого журавля), выращенных в питомнике Окского заповедника. Площадь заказника «Белоозерский» – 17850 га,

По данным Регионального кадастра отходов Тюменской области (далее - Кадастр), в 2016 году в области образовалось около 2658.9 тыс. т отходов производства и потребления. Увеличение этого показателя по отношению к уровню 2010 года объясняется ростом промышленного производства и уровня потребления, увеличением количества отчитывающихся хозяйствующих субъектов. За этот период в 5.5 раза возросло количество утилизированных отходов, что объясняется спецификой производства Тюменской области и видами образуемых отходов.

При этом количество образованных отходов за 2016 год образовалось 170 тыс. тонн меньше чем в 2015 году при большем количестве отчитывавшихся хозяйствующих субъектов, а количество утилизированных и обезвреженных отходов осталось примерно на уровне 2015, что носит положительный эффект для сферы обращения с отходами.

В настоящее время практически все отходы жилищно-коммунального сектора размещаются на полигонах и свалках ТКО. По данным администраций муниципальных районов и городских округов, сортировка с целью извлечения вторичных материальных ресурсов из ТКО не осуществлялась. Только в г. Тюмени имеет место внедрение отдельного сбора твердых коммунальных отходов. При этом данная практика в 2016 году имела эпизодический характер с низким уровнем эффективности.

За 9 месяцев 2017 года Управлением проведено 127 контрольно-надзорных мероприятия, в числе которых: 16 плановых проверок (13%), 111 – внеплановых, из которых: 26,8% - проверки по выполнению предписаний (32); 59,3% - предлицензионные проверки (74), 0,9% - совместно с Управлением Росприроднадзора по ЯНАО (1).

В общем количестве внеплановых проверок, по-прежнему наибольшее число остается за внеплановыми предлицензионными проверками.

Управлением Росприроднадзора по Тюменской области за 9 месяцев 2017 года проведено 16 рейдовых мероприятий в водоохранных зонах рек Тюменской области.

Управлением за 9 месяцев 2017 года принято участие в 33 проверках, организованных Тюменской межрайонной природоохранной прокуратурой, Тюменской транспортной прокуратурой, прокуратурой Нижнетавдинского района и РУ ФСБ России по Тюменской области, по результатам которых выявлены нарушения требований законодательства в области охраны окружающей среды, в том числе в области использования и охраны земель.

Как показывает административная практика, наибольшее количество нарушений у природопользователей выявляется в области обращения с отходами производства и потребления.

Типичным и массовым нарушением является осуществление хозяйственной и иной деятельности в отсутствие установленных нормативов образования отходов и лимитов на их размещение. Чаще всего выявляются случаи, когда несколько видов отходов, образуемых при осуществлении деятельности не нормированы, и соответственно на его образование не установлен лимит, не подтвержден класс опасности, не разработан паспорт отхода.

Были выданы предписания. Предприятием в установленные сроки: разработаны паспорта на подтверждение класса опасности, разработан проект и получены нормативы образования отходов и лимиты на их размещение.

16% нарушений приходится на нарушения Закона РФ «О Недрах». Чаще всего, при проведении проверок выявляется, что недропользователи не выполняют условия пользования недрами: осуществляют добычу в отсутствие проектных документов, например, проекта водозабора, разработка которого стоит значительных финансовых средств.

При осуществлении деятельности, которая сопряжена с выбросами вредных веществ в атмосферный воздух, предприятиями совершаются в основном два нарушения:

- это осуществляется деятельность без установленных нормативов предельно-допустимых выбросов и без разрешения на выброс вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух;

- не проводится производственный контроль инструментальным методом.

В процессе использования оборудования, при работе которого необходимо сжигание какого-либо топлива, выбрасываются вредные (загрязняющие) вещества. Нормативами предельно-допустимых выбросов и разрешительным документом определяются количественные и качественные характеристики выбросов таких веществ, которые не изменят гигиенические и экологические нормативы качества атмосферного воздуха.

Все мы понимаем последствия того, когда неограниченное и неопределенное количество вредных (загрязняющих) веществ будет поступать в атмосферу, это может создать угрозу причинения вреда окружающей природной среде, а также здоровью людей.

За 9 месяцев 2017 года было выявлено 5 нарушений при использовании поверхностных вод (10%). Типичными являются – сброс сточных вод в водный объект без Разрешения на сброс и превышение установленных НДС в сточных водах, сбрасываемых в водные объекты.

Какие меры принимаются к нарушителям?

Выдача предписаний, наложение административных штрафов, внесение представлений об устранении причин и условий, способствовавших совершению правонарушений, направление материалов на досрочное прекращение права пользования недрами, расчет ущербов, взыскание недоимок.

В целом, за 9 месяцев 2017 года было выдано 43 предписания об устранении нарушений законодательства в области охраны окружающей среды и нарушений природоохранных требований:

- 11 в сфере охраны атмосферного воздуха
- 12 в области обращения с отходами производства и потребления
- 14 в сфере геологического изучения, рационального использования и охраны недр;
- 6 в сфере использования водных объектов.

А в ходе 32 внеплановых проверок, было проверено 46 предписаний, из которых выполнено 35 предписания (76% от общего числа проверенных предписаний).

Не выполнено:

2 предписания в области обращения с отходами производства и потребления - не обеспечено получение установленных нормативов образования отходов и лимитов на их размещение (ООО «Агрофирма «КРиММ»).

1 предписание в области обращения с отходами производства и потребления юридическим лицом - не обеспечено достижение установленных нормативов образования отходов и лимитов на их размещение (ООО «Технологическая компания Шлюмберже»).

1 предписание в сфере охраны атмосферного воздуха – не осуществлен в полном объеме производственный контроль за соблюдением нормативов ПДВ инструментальным методом с привлечением аккредитованной лаборатории (ПАО «СУЭНКО»).

6 предписаний об устранении нарушения законодательства в сфере геологического изучения, рационального использования и охраны недр - не устранено пользование недрами без лицензии, не оформлен горноотводный акт, 1 пояс ЗСО не приведен в соответствие с условиями недропользования, опытно - фильтрационные и лабораторные исследования не проведены, отчет с подсчетом запасов минеральных вод не составлены, отчет о результатах проведенных геологоразведочных работ в федеральный и соответствующие фонды геологической информации на хранение не представлены, информации, подтверждающих приведение скважины в надлежащее состояние либо актов консервации не представлено (МП «Ивановское КП», АУ СОН ТО «Центр «Красная гвоздика», МУП «Байкаловский ККП», ООО «Сиббурвод»).

В отношении всех нарушителей были составлены протоколы об административных правонарушениях и направлены на рассмотрение мировым судьям.

По результатам надзорной деятельности, Управлением было возбуждено 190 дел об административных правонарушениях, по результатам их рассмотрения вынесено 134 постановления о назначении административных наказаний и 29 постановлений о прекращении производства по делам об административных правонарушениях. 4408 тыс. рублей составила сумма наложенных административных штрафов, взыскано на сумму 3073 тыс. рублей, что составляет 69,7% от общей суммы наложенных штрафов.

В рамках Соглашения о взаимодействии Управления и Управления Федеральной службы судебных приставов по Тюменской области ежеквартально осуществляется контроль за исполнением постановлений и иных исполнительных документов Управления.

По состоянию на 01 октября 2017 года Управлением в адрес службы судебных приставов за 9 месяцев текущего года направлено 12 исполнительных документов на общую сумму 563 000 рублей. На начало года уже имелся остаток неоконченных в 2016 году исполнительных производств по 6-ти исполнительным документам на сумму 278 543,73 руб. Итого на исполнении находилось 13 документов на сумму в 612 тыс. рублей.

В начале года Управлением было подано исковое заявление о взыскании задолженности по платежам за негативное воздействие на окружающую среду с Публичного акционерного общества «Ялutorовский автомобильный завод» в размере 21 724, 37 руб. Решение Арбитражного суда Свердловской области принято в пользу Управления. Исполнительный лист направлен в Управление Федеральной службы судебных приставов по Свердловской области для дальнейшего исполнения.

За 9 месяцев 2017 года выдано 13 представлений об устранении причин и условий, способствующих совершению административного правонарушения, из них: 7 представлений выполнено, 5 представлений не выполнено, и по 1 срок выполнения не истек.

В рамках профилактической работы, Управлением Росприроднадзора по Тюменской области выдано 27 предостережений о недопустимости нарушения обязательных требований, например, такие как:

- 1 предостережение в части принятия мер по обеспечению соблюдения обязательных требований, в соответствии с требованиями Закона РФ «Об охране атмосферного воздуха» 04.05.1999 № 96-ФЗ, а именно: в случае эксплуатации установок очистки газа: циклона ЦН-15-900х6СП (ПУ № 1 – источник № 0001); циклона СЦН-40 (ПУ № 5 – источник № 0005) обеспечить их работу с показателями, соответствующими проектным;

- 5 предостережений в части принятия мер по обеспечению соблюдения обязательных требований, в соответствии с требованиями Закона РФ «Об охране атмосферного воздуха» 04.05.1999 № 96-ФЗ, а именно: до истечения срока действия нормативов ПДВ и разрешения на выброс вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, обеспечить разработку проекта ПДВ с последующей подачей заявления в Управление на установление нормативов ПДВ и выдачу разрешения на выброс вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух;

- 3 предостережения в части принятия мер по обеспечению соблюдения обязательных требований, в соответствии с требованиями Закона РФ «Об охране атмосферного воздуха» 04.05.1999 № 96-ФЗ, а именно: до истечения срока окончания проведения производственного контроля инструментальным методом, обеспечить проведение производственного контроля на источниках выбросов, предусмотренного планом-графиком в проекте ПДВ;

- 2 предостережения в части принятия мер по обеспечению обязательных требований, в соответствии с требованиями Закона РФ «Об охране атмосферного воздуха»

04.05.1999 № 96-ФЗ, а именно: недопущению аварийных выбросов вредных веществ в атмосферный воздух и своевременному информированию об аварийных ситуациях на предприятии;

- 2 предостережения в части принятия мер по обеспечению соблюдения обязательных требований, в соответствии с требованиями Закона РФ «Об отходах производства и потребления» от 24.06.1998 № 89-ФЗ, а именно: до истечения срока действия нормативов образования отходов и лимитов на их размещение, в установленном порядке обеспечить предоставление разработку проекта НООЛР с последующей подачей заявления в Управление на установление нормативов ООЛР;

- 1 предостережение в части принятия мер по обеспечению соблюдения обязательных требований, в соответствии с требованиями Закона РФ «Об отходах производства и потребления» от 24.06.1998 № 89-ФЗ, а именно: обеспечить надлежащее накопление отходов;

- 13 предостережений, в части принятия мер по обеспечению соблюдения обязательных требований, в соответствии с требованиями Закона РФ «О недрах» от 21.02.1992 № 2395-1, а именно: до истечения срока действия лицензии на пользование недрами, в установленном порядке провести рекультивацию нарушенных земель в соответствии с согласованным и прошедшим экспертизу проектным документом и сдать их соответствующим органам, предоставившим земельные отводы.

За систематическое нарушение существенных условий пользования недрами ООО «ММИГ «Кристалл» Распорядителем недр – Тюменьнедра было выдано Уведомление с установленным сроком для их устранения, по истечению которого, Управление провело внеплановую проверку, по результатам которой юридическим лицом право пользования недрами было досрочно прекращено.

Управлением, помимо административного производства, в соответствии с требованиями Федерального закона «Об охране окружающей среды», и на основании методики, утвержденной Приказом Минприроды России от 08.07.2010 № 238, рассчитан ущерб, причиненный почве как объекту охраны окружающей среды, а именно:

1. По результатам проверки, организованной РУ ФСБ России по Тюменской области совместно с прокуратурой Аромашевского района выявлено загрязнение нефтепродуктами земельного участка, расположенного рядом со зданием котельной и цистернами для хранения нефтепродуктов. Произведен отбор проб почвы в зоне загрязнения и фоновой точке. Произведен расчет размера вреда, составивший 17 550 рублей. Материалы расчета направлены РУ ФСБ России по Тюменской области.

Прокуратурой Аромашевского района в интересах неопределенного круга лиц в суд направлен иск в отношении ООО «БиКОМС» о возмещении вреда окружающей среде. 30.06.2017 вынесено решение о возмещении вреда окружающей среде в полном объеме.

2. По результатам проверки, организованной Тюменской межрайонной природоохранной прокуратурой, был произведен отбор проб вокруг 3 накопителей отходов, а также фоновых точек по адресу: 3 км автодороги Нижняя Тавда-Тюмень Нижнетавдинского района Тюменской области. На основании результатов отбора проб произведен расчет размера вреда, составивший 2 695 875 рублей. Материалы направлены в Тюменскую межрайонную природоохранную прокуратуру.

3. За 9 месяцев 2017 года были произведены:

- по запросу дознавателя ОД МО МВД России «Ялуторовский» был произведен расчет ущерба, нанесенного незаконной добычей Орлана-белохвоста, который составил 231 000 руб. Расчет ущерба, нанесенного незаконной добычей Орлана-белохвоста направлен дознавателю ОД МО МВД России «Ялуторовский» для приобщения к материалам уголовного дела.

- расчет недоимки по платежам за негативное воздействие на окружающую среду в части платы за сбросы загрязняющих веществ в водные объекты – пруд на реке Солонювка д. Ситниково Омутинского района Тюменской области АО «Золотые луга» за 2014-2015 гг. Недоимка по платежам за негативное воздействие на окружающую среду (сбросы загрязняющих веществ в поверхностные и подземные водные объекты), составила 27540,08 рублей. Недоимка уплачена.

Также Управлением проводится контроль за правильностью исчисления платы за негативное воздействие на окружающую среду в соответствии Правилами, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 03.03.2017. Так Управлением за 9 месяцев 2017 года по результатам данного контроля, МУП «Ишимские тепловые сети» выставлено требование об уплате недоимки на сумму 47392 рубля 22 копейки, недоимка оплачена в добровольном порядке в полном объеме.

В случае отказа природопользователя от уплаты недоимки, Управлением принимаются меры для взыскания недоимки в судебном порядке.

Управлением за 9 месяцев 2017 года проверено 76 сообщений о невыполнении или несвоевременном выполнении обязанности по подаче заявки на постановку на государственный учет объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, из них по 7 сообщениям факт невыполнения или несвоевременного выполнения подтвердился. По данному факту к ответственности привлечены как юридические лица,

так и должностные лица. В общей сложности Управлением возбуждено 14 дел об АП по ст. 8.46 КоАП РФ, рассмотрено 13 дел об АП (по одному делу рассмотрение назначено на 4 квартал 2017 года).

Всего на государственный учет НВОС поставлено 1367 объектов из них: к I категории – 42 объект (27 хозяйствующих субъектов); ко II категории – 268 объект (77 хозяйствующих субъектов). Количество субъектов, подлежащих федеральному государственному надзору уменьшилось в шесть раз.

## 2.2. Приоритетные направления использования риск - ориентированного моделирования в Тюменской области

В Тюменской области установлен перечень видов регионального государственного контроля (надзора), в отношении которых применяется риск - ориентированный подход:

- экологический надзор;
- ветеринарный надзор;
- жилищный надзор;
- лицензионный контроль в сфере осуществления деятельности по управлению многоквартирными домами;
- лицензионный контроль за розничной продажей алкогольной продукции;
- контроль (надзор) в области долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости;
- строительный надзор;
- государственный надзор в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
- государственный контроль (надзор) в области регулируемых государством цен (тарифов);
- государственный надзор за обеспечением сохранности автомобильных дорог регионального и межмуниципального значений;
- государственный контроль за соблюдением предельных размеров платы за проведение технического осмотра транспортных средств.

Риск возникновения чрезвычайных ситуаций (ЧС) с экологическими последствиями в Тюменской области обуславливают техногенные (аварии на химически опасных, пожароопасных и взрывоопасных, а также на объектах транспортировки нефти и газа) и природные факторы (пожары; опасные климатические явления: очень сильный

ветер, шквал, смерч со скоростью 25 м/с и выше, сильный мороз и сильная жара; гидрологические опасные явления - высокие уровни воды; эпизоотии и эпифитотии).

В Тюменской области имеется 9 химически опасных объектов, которые расположены в городах Тюмени, Тобольске и Ялуторовске, а также в Нижнетавдинском и Тюменском районах.

В основном, это предприятия, использующие в производственной деятельности хлор (на предприятиях водоочистки) и аммиак (основной хладагент аммиачно-холодильных установок предприятий пищевой промышленности).

Мероприятия по защите населения, попадающего в зону возможного химического заражения при авариях, включены в План действий по предупреждению и ликвидации ЧС Тюменской области и в Паспорт безопасности Тюменской области. Для информирования населения функционируют локальные системы оповещения.

Аварий и происшествий, связанных с выбросом химически опасных веществ, в 2016 году в Тюменской области не было.

Причины возникновения чрезвычайных ситуаций на пожаро- и взрывоопасных объектах аналогичны вышеназванным. Поражающими факторами являются тепловое излучение, взрывная волна, а также выброс в атмосферный воздух продуктов горения. Всего в Тюменской области расположено 74 пожаро- и взрывоопасных отдельных объекта.

Наиболее вероятными источниками аварий на нефте-, газо-, продуктопроводах являются компрессорные и дожимные станции, газорегуляторные пункты, нити трубопроводов.

Потенциально опасные участки магистральных трубопроводов расположены в Уватском, Тобольском, Ярко-ском, Тюменском и Исетском районах. Транспортировка нефти от месторождений Среднего Приобья, а также Северной группы месторождений производится по 4 магистральным нефтепроводам в направлении городов Томска, Омска, Альметьевска, Челябинска. Протяженность нефтепроводов в Тюменской области превышает 9.5 тыс.км.

Протяженность эксплуатируемых газопроводов и газопроводов-отводов составляет около 2000 км, имеется семь подводных переходов.

Все объекты транспортировки нефти и газа обеспечены как автоматизированными, так и неавтоматизированными системами контроля. Для оперативного реагирования на возможные аварийные ситуации созданы аварийно-спасательные формирования, разработаны планы ликвидации аварий и планы по предупреждению и ликвидации

аварийных разливов нефти и нефтепродуктов для всех формирований, предусматривающие взаимодействие и привлечение сил и средств пожарной охраны и других подразделений территориальной подсистемы единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Аварий и происшествий на объектах транспортировки нефти и газа в 2016 году в Тюменской области не было, но зафиксировано 2 случая загрязнения окружающей среды нефтепродуктами.

В охранной зоне р. Пышма в районе с. М. Акияры Тюменского района Управлением Росприроднадзора по Тюменской области установлен факт сброса остатков нефтепродуктов на почву, сотрудниками филиала ФГБУ «ЦЛТИ по УФО» по Тюменской области произведен отбор проб почвы. В рамках административного расследования установлено, что сброс нефтепродуктов произошел в ходе работ по демонтажу магистрального нефтепродуктопровода, которые осуществляла организация ООО «Камень+». По требованию контролирующих органов организацией приняты меры по удалению загрязненного нефтепродуктами грунта. ООО «Камень+» привлечено к административной ответственности по ч. 2 ст. 8.6 КоАП Российской Федерации на сумму 50 тыс. руб. Рассчитан и предъявлен ущерб, который возмещен в полном объеме.

В акватории р. Ерек в границах г. Тобольска произошло загрязнение акватории водного объекта нефтепродуктами в результате затопления четырех судов, принадлежащих ООО «Дизель-С». По требованию контролирующих органов собственником судов незамедлительно приняты меры по локализации нефтепродуктов в акватории и ликвидации загрязнения. Юридическое и должностные лица ООО «Дизель-С» привлечены к административной ответственности по ч. 4 ст. 8.13 КоАП Российской Федерации на сумму 60 тыс. руб.

В прошедшем году удалось не допустить перехода пожаров в категорию крупных. В течение пожароопасного сезона в лесном фонде области ликвидировано 89 пожаров на общей площади 351 га, из них лесная площадь 329 га. В сравнении с 2015 годом общая площадь лесных пожаров уменьшилась на 27%.

В период прохождения весеннего половодья 2016 г. режим функционирования «чрезвычайная ситуация» был введен на основании распоряжений глав муниципальных образований на территориях Тобольского, Ишимского, Аромашевского, Сладковского, Сорокинского, Викуловского, Исетского, Вагайского, Казанского районов, а также в городах Ишим и Тюмень.

Наиболее сложной паводковая обстановка складывалась в г. Ишим и на территории Вагайского района.

Общий материальный ущерб, нанесённый области последствиями паводка, составил более 990 млн. рублей.

В 2016 году также не было чрезвычайных ситуаций, связанных с развитием и распространением особо опасных вредителей и болезней сельскохозяйственных растений.

Обстановка по особо опасным инфекционным болезням сельскохозяйственных животных и птицы была стабильной, за исключением бешенства. Во всех случаях проведены комплексные мероприятия по ликвидации болезни.

В целях предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, защиты населения реализуется государственная программа Тюменской области «Основные направления развития гражданской обороны и защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», общий объем финансирования которой в 2016 году составил около 920 млн. руб.

### 2.3. Организация государственного экологического надзора Тюменской области

Руководствуясь распоряжением Правительства Тюменской области от 30.10.2017 № 1292-рп «О методике оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности в Тюменской области» Департаментом недропользования и экологии Тюменской области (далее — Департамент) были утверждены показатели эффективности и результативности контрольно-надзорной деятельности, используемые для оценки деятельности при осуществлении государственного регионального экологического надзора (Приказ Департамента от 30.10.2017 №1051-ОД).

Осуществление государственного экологического надзора субъектами Российской Федерации определено Федеральным законом от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды». Постановлением Правительства Тюменской области от 26.10.2011 № 391-п «Об определении исполнительных органов государственной власти Тюменской области, уполномоченных на осуществление регионального государственного контроля (надзора)», постановлением Правительства Тюменской области от 13.06.2005 № 73-п «Об утверждении Положения о Департаменте недропользования и экологии Тюменской области» полномочия субъекта федерации по осуществлению регионального государственного экологического надзора на территории Тюменской области возложены на Департамент недропользования и экологии Тюменской области.

Государственный экологический контроль осуществляет Управление государственного надзора.

Штатная численность специалистов, осуществляющих региональный государственный экологический надзор в Управлении, составляет 21 единицу, в течение 2018 года было занято 19 единиц.

Порядок организации и осуществления регионального государственного экологического надзора определяется как федеральными нормативными правовыми актами (далее - НПА), так и НПА Тюменской области.

С целью определения порядка организации и осуществления регионального государственного экологического надзора на территории Тюменской области Правительством области в соответствии с законодательством Российской Федерации приняты следующие НПА:

- Постановление Правительства Тюменской области от 23.01.2012 № 19-п «Об утверждении Порядка организации и осуществления регионального государственного экологического надзора»;

- Распоряжение Правительства Тюменской области от 20.11.2015 № 1805-рп «Об утверждении Перечня должностных лиц, осуществляющих региональный государственный экологический надзор»;

Кроме того, Департаментом недропользования и экологии Тюменской области приняты следующие распоряжения:

- распоряжение от 18.06.2012 № 3, утверждающее административный регламент исполнения государственной функции по осуществлению регионального государственного экологического надзора (в части регионального государственного надзора за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр; регионального государственного надзора в области охраны атмосферного воздуха; регионального государственного надзора в области обращения с отходами (за исключением радиоактивных отходов); регионального государственного надзора в области использования и охраны водных объектов; регионального государственного надзора в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий);

- распоряжение от 16.07.2013 № 6, утверждающее административный регламент исполнения государственной функции по осуществлению контроля за соблюдением законодательства об экологической экспертизе при осуществлении хозяйственной и иной деятельности на объектах, подлежащих региональному государственному экологическому надзору.

Департамент, руководствуясь статьей 7 Федерального закона от 26.12.2008 №294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля» при осуществлении регионального государственного экологического надзора взаимодействует с другими органами государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

Наиболее тесно Департамент взаимодействует с федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими федеральный государственный экологический надзор на территории Тюменской области. Для повышения эффективности, а также для определения формы и порядка такого взаимодействия Департаментом заключены двусторонние соглашения о взаимодействии с Управлением Роспотребнадзора по Тюменской области; Северо-Уральским управлением Ростехнадзора; Управлением Россельхознадзора по Тюменской области, ЯНАО и ХМАО; Нижнеобским территориальным управлением Федерального агентства по рыболовству и Нижне-Обским бассейновым водным управлением.

Кроме того, между Департаментом недропользования и экологии Тюменской области и Департаментом лесного комплекса Тюменской области заключено соглашение о порядке взаимодействия.

В декабре 2018 года было заключено соглашение о сотрудничестве Следственного Управления Следственного комитета Российской Федерации по Тюменской области и Департамента недропользования и экологии Тюменской области.

Подведомственным Департаменту организациям полномочия по осуществлению регионального государственного экологического надзора не передавались.

Все сотрудники, осуществляющие региональный государственный экологический надзор, имеют высшее профессиональное образование и обладают необходимыми умениями и навыками, соответствующими занимаемой должности государственной гражданской службы.

В течение 2018 года 5 сотрудников Управления прошли аттестацию на предмет соответствия занимаемой должности, все признаны соответствующими. Повышение квалификации в 2018 году прошли 2 сотрудника Управления.

Доля инспекторов, прошедших в течение последних 3 лет программы переобучения или повышения квалификации, составляет 68,4%.

В рамках осуществления регионального государственного экологического надзора проводятся проверки юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, рейдовые

мероприятия, выезды по обращениям (в рамках 59-ФЗ), проверки муниципальных образований, а также их должностных лиц на предмет соблюдения полномочий в рамках Федерального закона от 06.10.2003 №131-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 отнесен к видам надзора, которые осуществляется с применением риск-ориентированного подхода.

В настоящее время ведется работа по формированию реестра подконтрольных субъектов и объектов.

План проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на 2018 год был сформирован в соответствии с критериями отнесения производственных объектов, используемых юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к определенной категории риска для регионального государственного экологического надзора, утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации от 22.11.2017 № 1410, которые ориентированы на категории объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, присвоенные в соответствии с Критериями отнесения объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду (далее - объекты НВОС), к объектам I, II, III и IV категорий (Постановление Правительства Российской Федерации от 28.09.2015 № 1029).

По показателям результативности, отражающим уровень безопасности охраняемых законом ценностей, выражающихся в минимизации причинения им вреда (ущерба), при осуществлении регионального государственного экологического надзора суммарный материальный ущерб почвам, как объекту охраны окружающей среды, составил 6,5 тыс. руб. Материальный ущерб недрам и водным объектам не рассчитывался и не предъявлялся.

Эффективность контрольно-надзорной деятельности Департамента с учетом задействованных трудовых, материальных и финансовых ресурсов, при установленном целевом показателе на 2018 год равным 0%, составляет 0,04%.

По индикативным показателям, характеризующим непосредственное состояние подконтрольной сферы, качество проводимых мероприятий в части их направленности на устранение максимального объема потенциального вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям изложены ниже.

В рамках осуществления регионального государственного экологического надзора в 2018 году Департаментом недропользования и экологии Тюменской области было проведено 72 проверки в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, 20 проверок муниципальных образований. Кроме того, проведено 155 рейдовых мероприятий и рассмотрено 569 обращений.

Из общего количества проверок, проведенных в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (72 проверки), 47,2% составляют внеплановые проверки (34), из них 26 проверок по исполнению предписаний, выданных по результатам проведенных ранее проверок; 8 – по заявлениям (обращениям) физических и юридических лиц.

Из 45 запланированных проверок на 2018 год (без учета проверок органов местного самоуправления), было проведено 37, что составило 82,2 % исполнения плана.

Не проведение запланированных на 2018 год проверок обусловлено объективными причинами:

- отсутствие юридического лица по заявленному адресу - 3 проверки;
- в связи с исключением объекта надзора из регионального государственного реестра объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду — 2 проверки;
- изменение категории объекта, оказывающего негативное воздействие на окружающую среду с 3-ей на 4-ю — 1 проверка;
- хозяйствующий субъект не осуществляет деятельность на объектах, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду — 2 проверки. Таким образом, можно сделать вывод о том, что реализация плана проверок обеспечена на 100% в отношении тех хозяйствующих субъектов, в отношении которых было возможно проведение проверок.

Кроме того, в соответствии со ст. 12 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» была проведена 1 плановая проверка 2017 года. Таким образом, количество проведенных плановых проверок составляет 38.

Департаментом был заключен государственный контракт с акционерным обществом «Региональный Аналитический Центр» на оказание услуг по проведению инструментального контроля выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух. С

привлечением экспертов АО «РАЦ» Департаментом было проведено 2 плановых проверки, по результатам которых установлены факты:

- нарушения ООО «ЮГСОН-СЕРВИС» условий специального разрешения на выброс вредных веществ в атмосферный воздух и неосуществления производственного контроля за выбросом вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух;

- выброса вредных веществ в атмосферный воздух ООО МСК «СИБАГРО» без специального разрешения.

Юридическим лицам выданы предписания об устранении выявленных нарушений, срок исполнения которых еще не истек.

Должностные и юридические лица привлечены к административной ответственности по ст. ст. 8.1, 8.21 КоАП РФ.

Общая сумма наложенных по итогам всех проведенных проверок административных штрафов составила 3,03 млн. руб., общая сумма уплаченных штрафов — 1,97 млн. руб. Отношение суммы взысканных административных штрафов к общей сумме наложенных административных штрафов (в процентах) — 65,0%.

Средняя продолжительность одной плановой проверки составила 18 рабочих дней, внеплановой — 11,4 рабочих дня.

Доля проверок, результаты которых признаны недействительными (в процентах общего числа проведенных проверок) — 0%.

В отношении субъектов малого предпринимательства плановых проверок не проводилось. Внеплановые документарные проверки по обращениям проводились в отношении 6 субъектов малого бизнеса. В результате двух проверок выявлены нарушения требований законодательства в области охраны атмосферного воздуха, к административной ответственности привлечены лица, допустившие нарушения (2 должностных лица и 2 юридических).

Кроме того, проведено 20 проверок в отношении муниципальных образований, по результатам которых выдано 7 предписаний, все они исполнены в установленный срок, план проверок деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления выполнен на 100%.

Ежемесячно сотрудниками Департамента проводятся мероприятия по контролю, при проведении которых не требуется взаимодействие органа надзора с юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, а именно осуществляются плановые рейдовые осмотры в соответствии с постановлением Правительства Тюменской области от 17.03.2015 № 95-п

«Об установлении порядка оформления и содержания плановых (рейдовых) заданий, порядка оформления результатов плановых (рейдовых) осмотров, обследований, осуществляемых Департаментом недропользования и экологии Тюменской области». Так в 2018 году осуществлено 155 рейдовых осмотров, по выявленным фактам нарушений требований законодательства виновные лица привлечены к административной ответственности.

По результатам рейдовых мероприятий и в порядке рассмотрения обращений сотрудниками Управления в 2018 году было вынесено 32 определения о проведении административного расследования. По результатам проведенных административных расследований вынесено 24 постановления о назначении административного наказания (из них 3 предупреждения, 21 постановление о назначении административного наказания в виде штрафа) на общую сумму 0,579 млн. руб. Доля штрафов, наложенных в результате совершения административных правонарушений, по которым были проведены административные расследования — 87,5%. Общая сумма уплаченных штрафов составила 0,356 млн. руб.

В целях предотвращения совершения правонарушений, а также профилактики правонарушений Департаментом на официальном портале органов государственной власти Тюменской области в разделе «Государственный контроль (надзор)» размещена следующая информация:

- перечень правовых актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при осуществлении государственного регионального экологического надзора;
- проверочные листы, которые используются при проведении плановых проверок с 01.06.2017;
- типовые нарушения законодательства, выявляемые при проведении контрольно-надзорных мероприятий.

Управлением государственного надзора ежеквартально проводятся общественные обсуждения правоприменительной практики. Основной целью проведения такого рода совещаний является предупреждение совершения административных правонарушений путём разъяснения законодательства в области охраны окружающей среды. В течение 2018 года было проведено 3 таких мероприятия, в них приняли участие представители 203 хозяйствующих субъектов, средняя продолжительность одного профилактического мероприятия составляет 1 час, среднее число сотрудников, задействованных в проведении одного профилактического мероприятия, - 5 человек.

В 2018 году Департаментом предостережений о недопустимости нарушений обязательных требований не выдавалось.

Следует отметить, что Департаментом из года в год снижается количество плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Если в 2016 году их было — 130, в 2017 году — 87, то в 2018 году проведено всего 38. Однако ежегодное количество обращений, поступивших в Департамент, остается стабильным, в 2018 году в Департамент было направлено 569 обращений, для сравнения в 2017 году — 589.

Обращения — это одна из форм гражданского участия в вопросах охраны окружающей среды. Наибольшую обеспокоенность населения вызывают вопросы, связанные:

- с негативным воздействием на окружающую среду хозяйственной деятельности предприятий, осуществляющих выброс вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух;
- с несанкционированными свалками,
- с содержанием в нормативном состоянии контейнерных площадок, мест нахождения контейнерных площадок и правомерности размещения на них отходов посторонними лицами.

Кроме того, поступают обращения по факту сброса сточных вод, несоблюдения условия обеспечения свободного доступа граждан к водному объекту общего пользования и его береговой полосе, нарушения режима использования территорий водоохранных зон и прибрежных защитных полос объектов, самовольного пользования недрами.

По всем поступившим обращениям сотрудниками Департамента, в случае необходимости, осуществляются выезды. При выявлении нарушений проводятся проверки, лица, допустившие правонарушения, привлекаются к административной ответственности, также даются разъяснения требований действующего законодательства. Все обращения рассмотрены в установленные законом сроки, заявителям направлены ответы.

Выводы по 2 главе.

К факторам, влияющим на разработку риск – ориентированной модели в Тюменской области относятся:

- территория (площадь – 160,1 тыс. кв. км.);
- сосредоточение основных производственных объектов в 5 городах и 22 районах;

- наличие как крупных производственных объектов, приносящих значительный урон экологии, так и более мелких, приносящих не значительный урон, но тем не менее требующие более тщательного надзора.

В рамках осуществления регионального государственного экологического надзора в 2018 году Департаментом недропользования и экологии Тюменской области было проведено 72 проверки в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, 20 проверок муниципальных образований. Кроме того, проведено 155 рейдовых мероприятий и рассмотрено 569 обращений.

Из общего количества проверок, проведенных в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (72 проверки), 47,2% составляют внеплановые проверки (34), из них 26 проверок по исполнению предписаний, выданных по результатам проведенных ранее проверок; 8 – по заявлениям (обращениям) физических и юридических лиц.

## ГЛАВА 3. РАЗРАБОТКА РИСК - ОРИЕНТИРОВАННОЙ МОДЕЛИ

### 3.1. Содержание риск - ориентированной модели

В основе риск - ориентированной модели лежит представленная на рисунке 3.1 модель матрицы риска – для применения на объектах юга Тюменской области.

**Вероятность невыполнения требований на объекте**

	Весьма низкий	Низкий	Средний	Высокий	Весьма высокий	
Уровень опасности	Высокий	Пониженный средний	Повышенный средний	Повышенный средний	Высокий	Высокий
	Повышенный средний	Пониженный средний	Пониженный средний	Повышенный средний	Повышенный средний	Высокий
	Пониженный средний	Низкий	Пониженный средний	Пониженный средний	Повышенный средний	Повышенный средний
	Низкий	Низкий	Низкий	Пониженный средний	Пониженный средний	Повышенный средний

Рисунок 3.1 – Модель матрицы риска (Составлено автором)

Перечень категорий риска или классов опасности и критерии отнесения к ним объектов государственного контроля (надзора) основываются на необходимости минимизировать причинение вреда охраняемым законом ценностям при оптимальном использовании материальных, финансовых и кадровых ресурсов органа государственного контроля (надзора), позволяющим соблюдать установленную периодичность плановых проверок.

Критерии отнесения объектов государственного контроля (надзора) к категориям риска учитывают тяжесть и вероятность потенциальных негативных последствий невыполнения обязательных требований. Оценка тяжести таких последствий проводится с учетом:

- возможной степени тяжести потенциальных случаев причинения вреда;
- возможной частоты возникновения и масштаба распространения потенциальных негативных последствий в рамках подобных случаев;

- трудности преодоления возникших негативных последствий возможного несоблюдения обязательных требований.

Матрица рисков формируется на основании данных о вероятности возникновения риска и ожидаемого влияния риска, которые определяют положение риска в матрице:

- 1) вероятность возникновения риска определяет положение риска по горизонтали;
- 2) ожидаемое влияние риска определяет положение риска по вертикали.

Уровень опасности на объекте определяется в зависимости от уровня потенциальной опасности аварий на них для жизненно важных интересов личности и общества подразделяются на четыре класса опасности:

- I класс опасности - объекты чрезвычайно высокой опасности;
- II класс опасности - объекты высокой опасности;
- III класс опасности - объекты средней опасности;
- IV класс опасности - объекты низкой опасности.

Таблица 3.1 – Шкала оценки существенности последствий возникновения риска (Составлено автором)

<b>Ранг</b>	<b>Качественная интерпретация последствий</b>	<b>Примечание</b>
1	IV класс опасности	Низкий уровень
2	III класс опасности	Пониженный средний уровень
3	II класс опасности	Повышенный уровень
4	I класс опасности	Высокий уровень

При оценке вероятности негативных последствий несоблюдения лицом обязательных требований анализируется имеющаяся в распоряжении органов государственного контроля (надзора) информация о результатах ранее проведенных проверок этого лица и назначенных административных наказаниях за нарушение обязательных требований.

Таблица 3.2 - Шкала оценки вероятности риска (Составлено автором)

<b>Ранг</b>	<b>Качественная интерпретация вероятности</b>	<b>Примечание</b>
1	Низкая категория риска	Весьма низкий уровень
2	Умеренная категория риска	Низкий уровень
3	Средняя категория риска	Средний уровень

4	Значительная категория риска	Высокий уровень
5	Высокая категория риска	Весьма высокий уровень

Алгоритм оценки вероятности невыполнения требований на объекте:

1. Объекты, оказывающие негативное воздействие на окружающую среду (далее - объекты государственного надзора), подлежащие региональному государственному экологическому надзору, относятся к следующим категориям риска:

В соответствии с критериями отнесения объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к объектам I, II, III и IV категорий, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 28 сентября 2015 г. N 1029;

а) к категории значительного риска - объекты государственного надзора, соответствующие критериям отнесения объектов, оказывающих значительное негативное воздействие на окружающую среду, к объектам I категории;

а) к категории среднего риска - объекты государственного надзора, соответствующие критериям отнесения объектов, оказывающих умеренное негативное воздействие на окружающую среду, к объектам II категории;

в) к категории умеренного риска - объекты государственного надзора, соответствующие критериям отнесения объектов, оказывающих незначительное негативное воздействие на окружающую среду, к объектам III категории;

г) к категории низкого риска - объекты государственного надзора, соответствующие критериям отнесения объектов, оказывающих минимальное негативное воздействие на окружающую среду, к объектам IV категории.

2. Категория риска объекта, подлежащего отнесению в соответствии с пунктом 1 настоящих критериев к определенной категории риска, повышается на 1 уровень в случае, если объект государственного надзора размещается:

а) в границах особо охраняемой природной территории регионального значения;

б) в водоохраных зонах водных объектов, подлежащих региональному государственному надзору в области использования и охраны водных объектов.

3. Категория риска объекта, подлежащего отнесению в соответствии с пунктом 1 и 2 настоящих критериев к определенной категории риска, повышается на 1 уровень при наличии одного из следующих решений, вступивших в законную силу в течение 3 лет, предшествующих дате принятия решения об отнесении объекта государственного надзора к категории риска:

- постановления о назначении административного наказания, за исключением административного наказания в виде предупреждения, юридическому лицу, его

должностным лицам или индивидуальному предпринимателю за совершение административного правонарушения, предусмотренного статьями 7.3, 7.4, 7.6, 8.2, частями 1 и 2 статьи 8.4, статьями 8.6, 8.7, 8.9, частью 1 статьи 8.10, статьями 8.11, 8.12, 8.13, 8.14, 8.21, 8.32, 8.42, 8.44, 8.45, а также частями 2, 3 и 4 статьи 14.1 и статьей 19.20 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и совершенного при осуществлении деятельности с использованием объекта государственного надзора, вынесенного должностными лицами органа государственного надзора или судом на основании протокола об административном правонарушении, составленного должностными лицами указанного органа;

- обвинительного приговора, предусматривающего признание должностного лица, юридического лица либо индивидуального предпринимателя, осуществляющих деятельность с использованием объекта государственного надзора, виновным в совершении преступления, предусмотренного статьями 246, 247, 250-255, 257 Уголовного кодекса Российской Федерации;

- решения о досрочном прекращении, приостановлении или ограничении права пользования недрами, принятого в случае нарушения пользователем недр существенных условий лицензии либо установленных правил пользования недрами.

4. Категория риска объекта, подлежащего отнесению в соответствии с пунктом 2 настоящих критериев к определенной категории риска, понижается на 1 уровень при одновременном соблюдении следующих условий:

- а) при отсутствии в течение 3 лет, предшествующих дате принятия решения об отнесении объекта государственного надзора к категории риска, вступивших в законную силу:

- постановления о назначении административного наказания, за исключением административного наказания в виде предупреждения, юридическому лицу, его должностным лицам или индивидуальному предпринимателю за совершение административного правонарушения, предусмотренного статьями 7.3, 7.4, 7.6, 8.2, частями 1 и 2 статьи 8.4, статьями 8.6, 8.7, 8.9, частью 1 статьи 8.10, статьями 8.11, 8.12, 8.13, 8.14, 8.21, 8.32, 8.42, 8.44, 8.45, а также частями 2, 3 и 4 статьи 14.1 и статьей 19.20 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и совершенного при осуществлении деятельности с использованием объекта государственного надзора, вынесенного должностными лицами Федеральной службы по надзору в сфере природопользования или судом на основании протокола об административном правонарушении, составленного должностными лицами указанного органа;

- обвинительного приговора, предусматривающего признание должностного лица, юридического лица либо индивидуального предпринимателя, осуществляющих деятельность с использованием объекта государственного надзора, виновным в совершении преступления, предусмотренного статьями 246, 247, 250-255, 257 Уголовного кодекса Российской Федерации;

- решения о досрочном прекращении, приостановлении или ограничении права пользования недрами, принятого в случае нарушения пользователем недр существенных условий лицензии либо установленных правил пользования недрами;

б) соблюдения нормативов допустимого воздействия на окружающую среду, своевременного внесения платы за негативное воздействие на окружающую среду в полном размере, представления декларации о плате за негативное воздействие на окружающую среду, отчета об организации и о результатах осуществления производственного экологического контроля, отчетности об образовании, утилизации, обезвреживании, о размещении отходов производства и потребления.

5. Категория риска объекта, подлежащего отнесению в соответствии с абзацем вторым пункта 3 настоящих критериев к определенной категории риска, понижается на 1 уровень при одновременном соблюдении следующих условий:

- устранения в установленный срок ранее выявленного нарушения обязательных требований, указанного в абзаце втором пункта 3 настоящих критериев, подтвержденного результатами проверки;

- соблюдения нормативов допустимого воздействия на окружающую среду,
- своевременного внесения платы за негативное воздействие на окружающую среду в полном размере, представления декларации о плате за негативное воздействие на окружающую среду, отчета об организации и о результатах осуществления производственного экологического контроля, отчетности об образовании, утилизации, обезвреживании, о размещении отходов производства и потребления.

После того, как определили категорию риска по уровню опасности объекта и по вероятности невыполнения требований на объекте, сопоставляем эти факторы и определяем итоговую категорию риска.

Высокий уровень риска. Требуется незамедлительные действия по предотвращению и уменьшению риска или минимизации возможных потерь.

Повышенный средний уровень риска. Требуется незамедлительные действия по предотвращению, недопущению перехода на высокий уровень или уменьшению риска.

Пониженный средний уровень риска. Требуется действия по предотвращению, недопущению перехода на более высокий уровень или уменьшению риска, по крайней мере, до низкого уровня.

Низкий уровень риска. Действия в отношении рисков не требуются.

Каждая область матрицы рисков окрашена своим цветом в зависимости от склонности объекта к рискам:

- красный цвет - риски, которые являются неприемлемыми/недопустимыми (необходимо проведение мероприятий по снижению риска в первую очередь);

- желтый цвет - риски, которые являются частично приемлемыми/допустимыми (требуется проведение мероприятий по снижению риска, однако они являются менее приоритетными);

- зеленый цвет — риски, которые являются приемлемыми и не требуют проведения мероприятий по снижению риска.

Следует отметить, что оценка рисков представляет собой один из этапов процесса управления рисками, включающего идентификацию рисков, их описание, анализ последствий рисков, определение вероятности их возникновения и определение уровня рисков. Целью данного этапа является получение детальной информации о рисках предприятия для принятия управленческих решений относительно подходов к управлению выявленными рисками, а также для мониторинга остаточных рисков, что в конечном итоге направлено на повышение эффективности и результативности деятельности организации в целом.

Для проведения проверок организаций и их деятельности в области экологического надзора предлагается использовать следующую модель, представленную в таблице 3.3.

Таблица 3.3 – Риск - ориентированная модель экологического надзора в Тюменской области (Составлено автором)

<b>Категория риска</b>	<b>Форма государственного надзора</b>	<b>Лабораторное сопровождение плановых контрольно - надзорных мероприятий</b>
Чрезвычайно высокий риск	Плановая выездная проверка	Расширенный объем лабораторно-инструментальных исследований
Высокий риск	Плановая выездная	Полный объем лабораторно-

	проверка	инструментальных исследований
Значительный риск	Плановая выездная проверка	Полный объем лабораторно-инструментальных исследований
Средний риск	Плановая выездная или документарная проверка	Минимально достаточный объем лабораторно-инструментальных исследований
Умеренный риск	Плановая выездная или документарная проверка	Минимально достаточный объем лабораторно-инструментальных исследований
Низкий риск	Плановые проверки не проводятся	

В предлагаемой модели риск - ориентированного экологического надзора форма государственного контроля и объем исследования напрямую зависят от категории риска, которая была на тот момент присвоена той или иной деятельности организации.

При отнесении деятельности объекта надзора к вышеперечисленным категориям риска преследуется цель повысить степень защищенности экологической обстановки по средствам концентрации государственного контроля на деятельности объектов, которые имеют потенциально высокий уровень оказания вредного воздействия на экологию. Для каждой выделенной категории предусмотрены свои периодичность проверок и набор исследований, проводимых на потенциально опасном объекте.

Положительный эффект достигается за счет целенаправленного усиленного контроля только объектов надзора, имеющих чрезвычайно высокую, высокую и значительную категории риска.

Риск - ориентированная модель не распространяется на проведение внеплановых проверок, а также на расследования, исследования и оценку риска при чрезвычайных и/или аварийных ситуациях.

В ситуации, принимается решение о снижении категории риска, учитывается отсутствие в период последней проверки, объекту надзора не выдавалось предписаний об устранении нарушений требований, которые обязательны по законодательству Российской Федерации в сфере экологического надзора.

Периодичность проведения плановой проверки, объекта государственного надзора с установленной ему категорией риска, следующая:

- категория чрезвычайно высокого риска – один раз в календарном году;
- категория высокого риска – один раз в 2 года;

- категория значительного риска – один раз в 3 года;
- категория среднего риска – не чаще чем один раз в 4 года;
- категория умеренного риска – не чаще чем один раз в 6 лет.

В отношении объектов государственного надзора, отнесенных к категории низкого риска, плановые проверки не проводятся.

### 3.2. Проверка риск - ориентированной модели на объектах юга Тюменской области

На практике данная модель была апробирована на производственных предприятиях юга Тюменской области. Данные о контрольно-надзорных мероприятиях были предоставлены Управлением Росприроднадзором по Тюменской области за период 2017-2019 гг. Предприятия были проанализированы и отнесены к определенной категории риска, была проведена проверка данных предприятий на предмет соответствия и выполнения всех предписаний и соблюдения обязательных экологических требований по отношению к производственной деятельности.

Определим категорию риска предприятий и периодичность проверок на основе разработанной матрицы риска:

#### 1) ЗАО «Племзавод-Юбилейный»

Объект относится к III классу опасности, уровень риска по матрице оценивается как «Пониженный средний».

Предприятие относится к I категории НВОС – значительное негативное воздействие, при этом имеются административные нарушения за 2017-2019 гг., вступившие в законную силу.

Региональное управление Росприроднадзора составило административный протокол в отношении племзавода по ч. 4 ст. 8.13 КоАП РФ (нарушение требований к охране водных объектов, которое может повлечь их загрязнение). 20 июля 2018 г. по результатам рассмотрения дела ведомство оштрафовало завод на 30 тыс. рублей.

Кроме того, установлено, что сточные воды с производственной площадки племзавода поступают сначала в озеро, а потом в болото без названия. Между тем, разрешения на сброс сточных вод в болото у племзавода нет. В связи с этим управление Росприроднадзора составило в отношении организации административный протокол по ст. 7.6 КоАП РФ (использование водного объекта без документов). 20 июля 2018 г. по результатам рассмотрения дела управление оштрафовало завод на 70 тыс. рублей.

Согласно обращению гражданина РФ, юридическим лицом ЗАО «Племзавод-Юбилейный» осуществляется сброс сточных вод без очистки в р. Карасуль. В июне 2019

г. в отношении юридического лица - ЗАО «Племзавод-Юбилейный» по ч.2 ст.7.3 КоАП РФ назначено административное наказание в виде штрафа в размере 150 тыс. руб.

На основании данных об административных нарушениях, категория риска по вероятности невыполнения требований на объекте повышается на 1 уровень и присваивается высокая категория риска, уровень риска по матрице оценивается как «Весьма высокий».

Сопоставив в матрице значения по горизонтали и вертикали, получаем уровень риска «Повышенный средний». Периодичность проверок 1 раз в 2 года.

## **2) Антипинский НПЗ**

Объект относится ко II классу опасности, уровень риска по матрице оценивается как «Повышенный средний».

Предприятие относится к I категории НВОС – значительное негативное воздействие, при этом имеются административные нарушения за 2017-2019 гг., вступившие в законную силу.

По результатам плановой выездной проверки в отношении юридического лица – АО «Антипинский НПЗ» установлена эксплуатация установки глубокой переработки мазута (блока замедленного коксования) с выбросом в атмосферный воздух вредного (загрязняющего) вещества – пыли нефтяного кокса, при этом на данное загрязняющее вещество у предприятия отсутствует разрешение на выброс вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух. Привлечение по ч. 3 ст. 8.21 КоАП РФ при нарушении правил эксплуатации оборудования для очистки газов.

На основании данных об административном нарушении, категория риска по вероятности невыполнения требований на объекте повышается на 1 уровень и присваивается высокая категория риска, уровень риска по матрице оценивается как «Весьма высокий».

Сопоставив в матрице значения по горизонтали и вертикали, получаем уровень риска «Высокий». Периодичность проверок 1 раз в год.

## **3) ПАО «Птицефабрика «Боровская»**

Объект относится ко IV классу опасности, уровень риска по матрице оценивается как «Низкий».

Предприятие относится к IV категории НВОС – минимальное негативное воздействие, при этом имеется административное нарушение за 2017-2019 гг., вступившее в законную силу:

В отношении юридического лица - ПАО «Птицефабрика «Боровская» имени А.А. Созинова по факту несанкционированного размещения отходов производства и потребления - помета куриного на земельном участке, расположенном в границах Тюменского района, что указывает на признаки административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена ст.8.2 КоАП РФ.

Соответственно, категория риска по вероятности невыполнения требований на объекте повышается на 1 уровень и присваивается умеренная категория риска, уровень риска по матрице оценивается как «Низкий».

Сопоставив в матрице значения по горизонтали и вертикали, получаем уровень риска «Низкий». Периодичность проверок 1 раз в 4 года.

#### **4) ООО «Богандинский завод керамзитового гравия»**

Объект относится к III классу опасности, уровень риска по матрице оценивается как «Пониженный средний».

Предприятие относится ко II категории НВОС – умеренное негативное воздействие, при этом имеются административные нарушения за 2017-2019 гг., вступившие в законную силу.

В отношении юридического лица – ООО «Богандинский завод керамзитового гравия» по ст. 8.46 КоАП РФ назначено административное наказание в виде предупреждения.

В отношении юридического лица – ООО «Богандинский завод керамзитового гравия» по ст. 8.1 КоАП РФ назначено административное наказание в виде штрафа в размере 20 тысяч рублей;

В отношении ООО «Богандинский завод керамзитового гравия» по факту эксплуатации источников выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух в отсутствие разрешения на выброс вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, что указывает на признаки административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена ч.1 ст.8.21 КоАП РФ. В рамках проведения административного расследования 08.04.2019 осуществлен отбор проб выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух. По результатам проведенных лабораторных исследований и испытаний от источника выбросов ООО «БЗКГ» №0001 - печи обжига установлен фактический выброс следующих загрязняющих веществ: азота диоксида, азота оксида, углерода оксида, бенз(а)пирена. ООО «БЗКГ» направлено уведомление о времени и месте составления протокола об административном правонарушении.

На основании данных об административных нарушениях, категория риска по вероятности невыполнения требований на объекте повышается на 1 уровень и присваивается значительная категория риска, уровень риска по матрице оценивается как «Высокий».

Сопоставив в матрице значения по горизонтали и вертикали, получаем уровень риска «Повышенный средний». Периодичность проверок 1 раз в 2 года.

#### **5) ПАО «Фортум»**

Объект относится к III классу опасности, уровень риска по матрице оценивается как «Пониженный средний».

Предприятие относится ко II категории НВОС – умеренное негативное воздействие, при этом имеются административные нарушения за 2017-2019 гг., вступившие в законную силу.

По результатам проверки ПАО «Фортум» выявлено 1 нарушение требований законодательства РФ в области обращения с отходами производства и потребления, а именно: ПАО «Фортум» с 01.01.2019 по настоящее время осуществляет деятельность по размещению отходов IV класса опасности на объектах размещения отходов, расположенных по адресам: Тюменская область, г. Тюмень, ул.Одесская, д.1, сооружение 19; Тюменская область, г. Тюмень, ул. Одесская, д.1, сооружение 13; Тюменская область, г. Тюмень, ул. Широтная, д.200, сооружение 17, в отсутствие лицензии на деятельность по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию отходов I-IV классов опасности, что является нарушением требований: п.30 ч.1 ст.12 Федерального закона от 04.05.2011 №99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», ч.1 ст.9 Федерального закона от 24.06.1998 №89-ФЗ «Об отходах производства и потребления».

ПАО «Фортум» выдано 1 предписание об устранении нарушения законодательства в области охраны окружающей среды и нарушений природоохранных требований.

По факту выявленного правонарушения возбуждены дела об административных правонарушениях в отношении виновных юридического и должностного лиц ПАО «Фортум» по ч.1 ст.19.20 КоАП РФ.

На основании данных об административных нарушениях, категория риска по вероятности невыполнения требований на объекте повышается на 1 уровень и присваивается значительная категория риска, уровень риска по матрице оценивается как «Высокий».

Сопоставив в матрице значения по горизонтали и вертикали, получаем уровень риска «Повышенный средний». Периодичность проверок 1 раз в 2 года.

На основании присвоенной категории риска составлен график последующих проверок исследуемых предприятий, который представлен в таблице 3.4.

Таблица 3.4 – План проверок производственных предприятий на юге Тюменской области (Составлено автором)

<b>Наименование организации</b>	<b>Результат и дата последней проверки</b>	<b>Следующая проверка</b>
ЗАО «Племзавод-Юбилейный»	<b>29.05.2019 по 04.06.2019</b> Нарушения по ч. 4 ст. 8.13 КоАП РФ, ст. 7.6 КоАП РФ, ч.2 ст.7.3 КоАП РФ	Май-Июнь 2021 года
Антипинский НПЗ	<b>10.04.2019 по 16.04.2019</b> Нарушения по ч. 3 ст. 8.21 КоАП РФ	Апрель 2020 года
ПАО «Птицефабрика «Боровская»	<b>08.05.2019 по 15.05.2019</b> Нарушения по ст.8.2 КоАП РФ	Май 2023 года
ООО «Богандинский завод керамзитового гравия»	<b>24.04.2019 по 30.04.2019</b> Нарушения по ст. 8.46 КоАП РФ, ст. 8.1 КоАП РФ, ч.1 ст.8.21 КоАП РФ	Апрель 2021 года
ПАО «Фортум»	<b>04.03.2019 по 01.04.2019</b> Нарушения п.30 ч.1 ст.12 №99-ФЗ от 04.05.2011, ч.1 ст.9 №89-ФЗ от 24.06.1998, ч.1 ст.19.20 КоАП РФ.	Март-Апрель 2021 года

Таким образом, предлагаемая модель риск - ориентированного экологического надзора позволит отнести все потенциально опасные объекты в сфере экологии на юге Тюменской области и сделать акцент на проверках именно объектов надзора, которые будут относиться к потенциально высокому уровню оказания вредного воздействия на экологию. Для каждой выделенной категории предусмотрены свои периодичность проверок и набор исследований, проводимых на потенциально опасном объекте надзора.

### 3.3. Прогнозируемые результаты использования разработанной риск - ориентированной модели

В 2018 году доля заявлений с указанием фактов нарушений в сфере экологического надзора составила около 20%.

Предполагается, что использование предложенной модели риск - ориентированного подхода экологического надзора позволит сократить количество заявлений о фактах нарушений.

Не смотря на принимаемые профилактические меры уровень выявляемых нарушений достаточно высок.

В 2018 году по результатам контрольно-надзорной деятельности сотрудниками Управления было составлено 495 протоколов об административных правонарушениях.

По результатам рассмотрения дел об административных правонарушениях вынесено 401 постановление, из них:

- о прекращении производства по делу об административном правонарушении — 103;

- о назначении административного наказания — 298, из них 103 в виде предупреждения и в виде административного штрафа 195.

В 2018 году результаты рассмотрения дел об административных правонарушениях в сфере экологического надзора выявили общую сумму выписанных штрафов в сумме 13,78 млн.руб, в то время общая сумма уплаченных штрафов составила 8,76 млн.руб.

Взыскание административных штрафов в неполном объеме обусловлено рядом факторов:

- не истек срок добровольной оплаты штрафа;
- лицо, подвергнутое административному наказанию в виде административного штрафа, оспаривает законность постановлений в судебных инстанциях;
- лица, подвергнутые административным наказаниям, уклоняются от добровольной оплаты штрафов в установленные законом сроки, что влечет передачу материалов административных дел в Федеральную службу судебных приставов для возбуждения исполнительного производства.

Разработанная модель риск - ориентированного подхода экологического надзора позволит в целом сократить количество административных правонарушений в сфере экологии.

Сотрудниками Управления принимаются все меры для 100%-го взыскания наложенных административных штрафов.

Доля штрафов, наложенных по результатам рассмотрения дел об административных правонарушениях от общего количества постановлений о назначении административных наказаний, составила 65,4%.

Доля субъектов, допустивших нарушения, в результате которых причинен вред (ущерб) или была создана угроза его причинения, выявленные в результате проведения контрольно-надзорных мероприятий в процентах от общего количества субъектов, в отношении которых были проведены контрольно - надзорные мероприятия составила 1,5%

Доля субъектов, у которых были устранены нарушения, выявленные в результате проведения контрольно-надзорных мероприятий в процентах от общего количества субъектов, в отношении которых были проведены контрольно-надзорные мероприятия - 1,5%.

Одним из показателей эффективности является устранение выявленных нарушений и выполнение ранее выданных предписаний.

С целью устранения выявленных нарушений обязательных требований законодательства Департаментом недропользования и экологии Тюменской области за 2018 год выдано 61 предписание об устранении выявленных нарушений. Из 161 предписания (с учетом перешедших с 2017 года), срок исполнения которых истек, выполнено 59,6%.

Предполагается, что использование предложенной риск - ориентированной модели экологического надзора в Тюменской области, позволит сократить количество выдаваемых предписаний об устранении выявленных нарушений.

Утвержденным показателем эффективности работы государственных инспекторов Тюменской области в области охраны окружающей среды при осуществлении регионального государственного экологического надзора является доля выполненных предписаний об устранении выявленных нарушений, срок исполнения которых истек в отчетном периоде, от общего количества выявленных нарушений без учета предписаний, сроки которых были продлены. Данный показатель эффективности работы в 2018 году составляет 59,6% (план на 2018 год — 59,1%).

За невыполнение в установленные сроки предписаний по устранению нарушений принимаются соответствующие меры административного воздействия. Так, в 2018 году государственными инспекторами возбуждено и направлено в мировые суды 48 дел об административных правонарушениях по статье 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ) за невыполнение в срок

законных предписаний. По 18 предписаниям продлены сроки выполнения по объективным причинам.

Юридические лица и индивидуальные предприниматели, в отношении которых проводились мероприятия по надзору, не оспаривали в суде основания и результаты проведения проверок.

Считаю, что данный показатель отвечает требованиям Министерства экономического развития Российской Федерации, так как содержит данные об общем количестве нарушений и количестве выполненных предписаний об устранении нарушений, что подтверждает их обоснованность и правомерность. Количество выполненных предписаний об устранении нарушений можно интерпретировать как удовлетворенность качеством контроля поднадзорными субъектами, так как факт добровольного исполнения предписания и не обжалование его в установленном законом порядке подтверждает согласие субъекта с законностью данного предписания.

В ходе проведения Департаментом надзорных мероприятий в области охраны окружающей среды (проведение проверок, рейдовых мероприятий и рассмотрение обращений), будут достигнуты цели и задачи контрольно - надзорной деятельности. Инспекторским составом всесторонне и полно будет проверяться исполнение хозяйствующими субъектами обязательных требований норм действующего законодательства.

Выполнение планов проверок, отсутствие случаев оспаривания в суде результатов проверок, принятие мер для выполнения выданных предписаний и представлений, своевременное рассмотрение обращений, отсутствие жалоб на действия лиц, осуществляющих надзорную деятельность, проводимые профилактические мероприятия будут свидетельствовать об эффективном руководстве и грамотном использовании трудовых и материальных ресурсов.

Учитывая вышеизложенное, считаю, что использование разработанной модели риск - ориентированного подхода позволит достигать и выполнять в полном объеме показатели результативности и эффективности контрольно - надзорной деятельности.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Риск - ориентированный подход применяется в контрольно-надзорной деятельности и предполагает снижение количества государственных проверок в зонах, где риск нарушений меньше. Таким образом, он должен снизить административную нагрузку на добросовестные предприятия.

Суть риск - ориентированного подхода в любой сфере заключается в снижении рисков: контроль в зонах повышенного риска растет, а в более безопасных зонах - снижается или отсутствует. Это позволяет вовремя принимать необходимые меры там, где это необходимо и в значительной мере экономить ресурсы. Таким образом, ресурсы распределяются неравномерно, в зависимости от риска, причем это влияет как на частоту, так и на глубину проверок.

В рамках осуществления регионального государственного экологического надзора в 2018 году Департаментом недропользования и экологии Тюменской области было проведено 72 проверки в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, 20 проверок муниципальных образований. Кроме того, проведено 155 рейдовых мероприятий и рассмотрено 569 обращений.

Из общего количества проверок, проведенных в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (72 проверки), 47,2% составляют внеплановые проверки (34), из них 26 проверок по исполнению предписаний, выданных по результатам проведенных ранее проверок; 8 – по заявлениям (обращениям) физических и юридических лиц.

Как показывает административная практика, наибольшее количество нарушений у природопользователей выявляется в области обращения с отходами производства и потребления.

Типичным и массовым нарушением является осуществление хозяйственной и иной деятельности в отсутствие установленных нормативов образования отходов и лимитов на их размещение. Чаще всего выявляются случаи, когда несколько видов отходов, образуемых при осуществлении деятельности, не нормированы, и соответственно на его образование не установлен лимит, не подтвержден класс опасности, не разработан паспорт отхода.

Разработанная риск - ориентированная модель сочетает в себе все необходимые условия для формирования качественного государственного экологического надзора и будет способствовать улучшению экологической ситуации на юге Тюменской области.

Согласно разработанной модели проверки будут осуществляться точечно и направлены на наиболее опасные объекты, представляющие повышенную экологическую опасность для юга Тюменской области. При этом, отнесение того или иного субъекта экологического надзора к определенному классу опасности будет способствовать формированию ответственности со стороны субъекта за результаты своей деятельности и ее влияние на экологическую обстановку на юге Тюменской области.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»
2. Федеральный закон от 10.01.2002 №7-ФЗ «Об охране окружающей среды»
3. Указ Президента РФ от 9 ноября 2001 г. № 1309 «О совершенствовании государственного управления в области пожарной безопасности»
4. Постановление 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» // КонсультантПлюс. URL: [http://www.consultant.ru / document / cons\\_doc\\_ LAW\\_203819/](http://www.consultant.ru / document / cons_doc_ LAW_203819/).
5. ГОСТ Р ИСО 9001-2015. «Национальный стандарт Российской Федерации. Системы менеджмента качества. Требования» (утв. Приказом Росстандарта от 28.09.2015 № 1391-ст).
6. ГОСТ Р ИСО 14001-2016. «Национальный стандарт Российской Федерации. Системы экологического менеджмента. Требования и руководство по применению» (утв. и введен в действие Приказом Росстандарта от 29.04.2016 № 285-ст).
7. ГОСТ Р ИСО 31000:2010 (ISO 31000-2010) «Менеджмент риска. Принципы и Руководство».
8. ГОСТ Р ИСО 14004-2017 «Системы экологического менеджмента. Общие руководящие указания по внедрению».
9. Р 2.1.10.1920-04. 2.1.9. «Состояние здоровья населения в связи с состоянием окружающей природной среды и условиями проживания

- населения. Руководство по оценке риска для здоровья населения при воздействии химических веществ, загрязняющих окружающую среду» (2004) // Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru / cons / cgi / online.cgi?req=doc&base=EXP&n=340210#05636481079833644>.
- 10.Авалиани С. Л., Новиков С.М., Шашина Т. А. и др. Принципы управления риском здоровью населения на основе анализа мероприятий по снижению промышленных выбросов // Актуальные вопросы анализа риска при обеспечении санитарно-эпидемиологического благополучия населения и защиты прав потребителей: Матер. VIII Всерос. науч.-практ. конф. с междунар. участием/Под ред. проф. А. Ю. Поповой, акад. РАН Н. В. Зайцевой. Пермь: Изд-во Перм. нац. исслед. политехн. ун-та, - 2018. - С. 14-19.
- 11.Андреева Е. Е. Алгоритм планирования контрольных мероприятий в рамках риск-ориентированной модели деятельности Роспотребнадзора // Здоровоохранение Российской Федерации. – 2016. - Т. 60, № 6. С. 308-311.
- 12.Анисимова К. Л., Данилова Н. В. Правовое регулирование муниципального земельного контроля: проблемы и пути решения // Вестник Тюменского государственного университета. - 2011. - № 3.
- 13.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.
- 14.Бородкин А. Е. Медико-географическая оценка территории Ярославской области по степени неканцерогенной опасности для населения // Изв. Российской академии наук. Серия географическая. – 2016. - № 6. - С. 156-161.

- 15.Бородкин А. Е. Особенности медико-географической типизации староосвоенных регионов на основе оценки риска здоровью населения (на примере Ярославской области) // Проблемы региональной экологии. – 2014. - № 5. - С. 191-199.
- 16.Васильева М. И. Управление в сфере охраны окружающей природной среды: экологическая политика и право // Экологическое право. - 2001. - № 3.
- 17.Волненко Н. Б. Риск-ориентированный подход к охране труда в автотранспортной отрасли / Н. Б. Волненко, В. Н. Литвиненко // Вестник Харьковского национального автомобильно-дорожного университета. - 2012. - № 59. - С. 113-117.
- 18.Гейт Н. А. Экологический контроль и нормирование загрязнения окружающей среды как факторы эффективности природоохранной деятельности // Общество и право. - 2018. - № 3.
- 19.Горяев Ю. А. Оптимизация региональной системы социально-гигиенического мониторинга на основе сопряжения с риск-ориентированной моделью контрольно-надзорной деятельности на примере Красноярского края: Автореф. дис.... канд. мед. наук: 14.02.01. М. – 2018. - 26 с.
- 20.Данилова Н.В. Экологический надзор и реформа экологического законодательства / Н.В. Данилова // Lex Russica. 2016. №10 (119). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ekologicheskij-nadzor-i-reforma-ekologicheskogo-zakonodatelstva>
- 21.Дубровин, А. К. Применение риск-ориентированного подхода при организации государственного контроля / А. К. Дубровин, Д. А. Дубровина // Подготовка кадров для силовых структур: современные направления и образовательные технологии : сб. тр. конф. г. Иркутск (2-3 марта 2016 г.). - Тюмень : Изд-во Восточно-Сибирского института МВД РФ, 2016. - С. 49-52.

- 22.Епифанов И. К., Мальцева Н. Н. О совершенствовании управления природопользованием при разграничении функций и реализации полномочий государственного экологического контроля органами исполнительной власти // Российская юстиция. - 2018. - № 7.
- 23.Ефременко Д. В., Кузнецова И. В., Оробей В. Г. и др. Применение риск-ориентированного подхода при планировании и организации противоэпидемического обеспечения массовых мероприятий // Анализ риска здоровью. – 2017. - № 1. - С. 4-12.
- 24.Зайцева Н. В., Май И. В., Шур П. З. и др. Методические подходы к оценке результативности и экономической эффективности риск-ориентированной контрольно-надзорной деятельности Роспотребнадзора // Анализ риска здоровью. – 2014. - № 1. - С. 4-13.
- 25.Заславская Н. М. Проблемы построения современной функциональной организации государственного экологического контроля // Экологическое право. - 2017. - № 3.
- 26.Кичигин Н. В. Совершенствование экологического контроля // Экологическое право. - 2017. - № 3.
- 27.Комаров, Ю. А. Проблемы риск-ориентированных подходов для использования в атомной энергетике / Ю. А. Комаров // Безопасность в техносфере. - 2014. - Т. 3. - № 1 (46). - С. 24-31.
- 28.Майоров, В. И. Модернизация системы государственного контроля и надзора в современной России / В. И. Майоров // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. - 2016. - № 4. - С. 133-137.
- 29.Мартынов, А.В. Применение риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного контроля и надзора как необходимое условие снижения давления на бизнес / А.В. Мартынов // 2017 [Электронный ресурс]. URL: <http://отрасли-права.рф/article/22419>

30. Панина О. В. Пилотные проекты использования риск-ориентированного подхода в Российской Федерации (на примере ФТС) / О. В. Панина // Альманах мировой науки. - 2017. - № 2-2 (17). - С. 117-122.
31. Плаксин, С. М. Текущая практика применения риск-ориентированного подхода в России / С. М. Плаксин, А. В. Чаплинский // По материалам доклада «Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации. Аналитический доклад - 2014» Центр анализа деятельности органов исполнительной власти Института государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ. - М., 2015.
32. Пономарев М. В. Круглый стол «Правовые проблемы государственного, муниципального и иных видов экологического контроля» // Экологическое право. - 2018. - № 4.
33. Рахманин Ю. А., Новиков С.М., Авалиани С. Л. и др. Современные проблемы оценки риска воздействия факторов окружающей среды на здоровье населения и пути ее совершенствования // Анализ риска здоровью. – 2015. - № 2 (10). - С. 4-11.
34. Ревич Б. А. Экологические приоритеты и здоровье: социально уязвимые территории и группы населения // Экология человека. – 2010. - № 7. - С. 3-9.
35. Стратегия-2020: Новая модель роста - новая социальная политика: Итоговый доклад о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 года. Кн. 1 (2013) / Под науч. ред. В. А. Мау, Я. И. Кузьминова. М.: Дело. 430 с.
36. Сухачева, Г. И. Реформирование контрольно-надзорных органов на основе риск-ориентированного подхода / Г. И. Сухачева // Конкурентный потенциал региона: оценка и эффективность

- использования сб. ст. VII Междунар. науч.-практ. конф. ; отв. ред. Н. Ф. Кузнецова. - Красноярск, 2016. - С. 169-171.
- 37.Файнбург Г. З. Риск-ориентированный подход: сущность и перспективы применения / Г. З. Файнбург // Актуальные проблемы повышения эффективности и безопасности эксплуатации горношахтного и нефтепромыслового оборудования. - 2016. - № 1. - С. 9-18.
- 38.Фоменко Г. А. Экологические риски в устойчивом развитии и «зеленой» экономике // Формирование и реализация экологической политики на региональном уровне: матер. VI Всерос. с междунар. участием науч.-практ. конф. (24-25 октября 2013 г.) Ярославль: Изд-во Академии Пастухова. – 2013. - С. 197-202.
- 39.Фоменко Г. А., Бородкин А. Е. Риск-ориентированный подход в решении системных проблем урбанизированных территорий (на примере промышленных зон г. Ярославля) // Хартия Земли - практический инструмент решения фундаментальных проблем устойчивого развития: Сб. матер. Междунар. науч.-практ. конф., посв. 15-летию реализации принципов Хартии Земли в Республике Татарстан (Казань, 27-28 октября 2016 г). Казань: Татар. кн. изд-во. – 2016. - С. 236-240.
- 40.Фоменко Г. А., ФоменкоМ. А. Экономический транзит и охрана природы: социокультурные аспекты. Ярославль: НИИПИ «Кадастр». – 2016. - 313 с.
- 41.Чаплинский, А. В. Управление рисками при осуществлении государственного контроля в России / А. В. Чаплинский, С. М. Плаксин // Вопросы государственного и муниципального управления. - 2016. - № 2 - С. 7-29.
- 42.Golub A., BrodyM. Uncertainty, climate change, and irreversible environmental effects: application of real options to environmental benefit-

- cost analysis // Journal of Environmental Studies and Sciences. – 2017. - Vol. 37. - № 4. - P. 519-526.
43. Leeves G. D., Herbert R. D. Economic and environmental impacts of pollution control in a system of environment and economic interdependence // Chaos, Solitons & Fractals. – 2012. - Vol. 13, № 4. - P. 693-700.
44. Regulators Compliance Code. Statutory Code of Practice for Regulators. Better Regulation Executive // Department for Business, Enterprise and Regulatory Reforms. URL: <http://www.compliance-exchange.com/governance/library/regulatorscompliancecode2017.pdf>.
45. Regulatory Enforcement and Sanction Act 2008. URL: [http://www.law.pace.edu/sites/default/files/IJIEA/The\\_Regulatory\\_Enforcement\\_and\\_Sanctions-Act\\_2018.pdf](http://www.law.pace.edu/sites/default/files/IJIEA/The_Regulatory_Enforcement_and_Sanctions-Act_2018.pdf).
46. The Global Risks Report 2018 // World Economic Forum. URL: <http://wef.ch/risks2018>.
47. The Resilience Action Initiative [s.a.] // Swiss Re. URL: <http://reports.swissre.com/corporate-responsibility-report/2014/cr-report/risk-intelligence/the-resilience-action-initiative.html>.

Выпускная квалификационная работа (магистерская диссертация) выполнена мной самостоятельно. Использованные в работе материалы и концепции из опубликованной научной литературы и других источников, имеются ссылки на них. Материалов, содержащих информацию ограниченного доступа, не содержится.

Отпечатано в 1 экземпляре

Библиография содержит 47 наименований

На кафедру сдан 1 экземпляр

« \_\_\_\_\_ »  
(дата)

\_\_\_\_\_  
(подпись)

\_\_\_\_\_  
(ФИО)