

УДК 33

DOI: 10.34670/AR.2022.66.84.033

**Совершенствование механизма экологического
контроля как инструмента обеспечения
экологической безопасности территории**

Захарова Елена Николаевна

Доктор экономических наук,
профессор кафедры экономики и управления,
Адыгейский государственный университет,
385016, Российская Федерация, Майкоп, ул. Первомайская, 208;
e-mail: zahar-e@yandex.ru

Силантьев Михаил Николаевич

Первый проректор,
кандидат биологических наук,
Адыгейский государственный университет,
385016, Российская Федерация, Майкоп, ул. Первомайская, 208;
e-mail: smn1977@mail.ru

Тлехатук Аскер Касеевич

Кандидат социологических наук,
доцент кафедры правовых дисциплин,
Филиал Адыгейского государственного университета
в г. Белореченске,
352633, Российская Федерация, Белореченск, ул. 8 Марта, 57/1;
e-mail: TAK0105@mail.ru

Абесалашвили Маринэ Зауровна

Кандидат юридических наук,
старший научный сотрудник,
Филиал Адыгейского государственного университета
в г. Белореченске,
352633, Российская Федерация, Белореченск, ул. 8 Марта, 57/1;
e-mail: abesala_m@mail.ru

Аннотация

В статье рассмотрены некоторые вопросы реализации обеспечения экологической безопасности территории, в частности, обоснована необходимость формирования современной системы управления отходами производства и потребления. На примере Республики Адыгея показана взаимосвязь между количеством несанкционированных

свалок на территории муниципалитетов и уровнем заболеваемости инфекционными и паразитарными заболеваниями. Отмечено, что ключевым фактором совершенствования системы обращения с отходами производства и потребления должен являться эффективный механизм экологического контроля на муниципальном уровне. В настоящее время данные об использовании инструментария муниципального экологического контроля свидетельствуют о крайне ограниченном развитии данной формы реализации экологических полномочий органов местного самоуправления. В статье предложена система показателей для оценки эффективности системы муниципального экологического контроля. Авторам исследования представляется возможным обрести муниципальным экологическим контролем статуса эффективного инструмента обеспечения экологической безопасности как муниципальных образований, на территории которых он реализуется, но и всего региона в целом, так как именно совокупность экологических проблем и подходов к их решению, обретающих свое проявление в рамках конкретных районов, городских и сельских поселений, формирует параметры уровня экологической безопасности как важнейшей характеристики степени устойчивости регионального развития.

Для цитирования в научных исследованиях

Захарова Е.Н., Силантьев М.Н., Тлехатук А.К., Абесалашвили М.З. Совершенствование механизма экологического контроля как инструмента обеспечения экологической безопасности территории // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2022. Том 12. № 3А. С. 274-283. DOI: 10.34670/AR.2022.66.84.033

Ключевые слова

Экологическая безопасность, региональное устойчивое развитие, отходы производства и потребления, система муниципального экологического контроля, экономика.

Введение

Экологические аспекты территориального развития в современных условиях становятся эндогенными факторами обеспечения безопасности любого региона. В значительной степени причины подобного положения вещей связаны со все более значительным усилением негативного влияния этих факторов на уровень волатильности процессов регионального развития, экологической составляющей которых уделяется все большее внимание как в теоретическом, так и в практическом аспектах. Именно поэтому акцент в рамках парадигмы развития процессов регионального управления делается на поиск путей достижения устойчивости территориального развития, для которого характерно наличие состояния экономической, социальной и экологической безопасности [Захарова, 2016].

Основная часть

Важнейшие аспекты негативного воздействия экологических факторов на состояние системы региональной безопасности представлены на рисунке 1.

Проблема обеспечения экологической безопасности имеет для Республики Адыгея крайне важное, а во многом и определяющее значение. На ее территории сосредоточены уникальные природные и рекреационные ресурсы, умелое управление которыми является одним из важнейших инструментов поддержания устойчивого регионального развития.

В данном контексте необходимо отметить, что ключевой проблемой региона, непосредственно связанной с обеспечением его экологической безопасности, является формирование современной системы управления отходами производства и потребления.



Рисунок 1 - Основные проявления и механизм негативного воздействия экологических факторов на состояние региональной безопасности [Голованов, 2018]

Существующая в настоящая время система управления ТКО (ТКО – отходы, образующиеся в жилых помещениях в процессе потребления, а также товары, которые утратили свои потребительские свойства в процессе их использования) ориентирована на осуществление их захоронения на соответствующих полигонах, которые оказывают существенное отрицательное влияние на состояние окружающей природной среды. Усугубляет негативную ситуацию зачастую имеющее место несоблюдение имеющихся в нормативных документах требований, предъявляемых к обустройству и эксплуатации подобных объектов. Подобное развитие ситуации не только является важнейшим фактором ухудшения параметров природно-рекреационного потенциала Республики Адыгея, но и выступает ключевой угрозой обеспечению региональной экологической безопасности.

Кроме того, как показали проведенные местными специалистами исследования, уровень общей заболеваемости инфекционными и паразитарными заболеваниями населения выше в тех муниципальных образованиях республики, где отмечается наибольшая концентрация несанкционированных свалок, о чем свидетельствуют данные, приведенные на рисунке 2.

Закон Республики Адыгея «Об отходах производства и потребления» регулирует права и обязанности региональных органов в сфере природопользования, ответственность

предприятий-источников образования отходов, организацию эффективного контроля по обращению с отходами, принятие мер экономического стимулирования. В качестве исполнительного органа власти, обеспечивающего реализацию политики в сфере регулирования обращения с ТКО, определено Министерство строительства, транспорта, жилищно-коммунального и дорожного хозяйства Республики Адыгея.



Рисунок 2 - Взаимосвязь между количеством несанкционированных свалок на территории муниципалитетов Республики Адыгея и уровнем заболеваемости инфекционными и паразитарными заболеваниями [Отчет..., 2015]

В регионе осуществлялась реализация программы «Обращение с отходами производства и потребления, в том числе вторичными материальными ресурсами», которая позволила обеспечить получение следующих результатов:

- охват населения регулярным сбором и вывозом отходов возрос с 64 до 100%;
- удельный вес захоронения твердых бытовых отходов сократился с 97 до 70%;
- доля используемых в качестве вторичных материальных ресурсов ТКО возросла с 3 до 30%.

С 1 января 2019 года в Республике Адыгея в целом обеспечен переход на новую систему обращения с ТКО, в рамках которой деятельность по оказанию услуг по обращению с ТКО оказывается региональным оператором, функции которого исполняет ООО «ЭкоЦентр».

На территории Адыгеи расположены два полигона ТКО, которые включены в государственный реестр объектов размещения отходов:

- полигон в Майкопе площадью 13,3 га, действующий с 1971 года. Мощность полигона составляет 277 тысяч м³/год;
- полигон в Адыгейске площадью 13 га, действующий с 2013 года. Мощность полигона составляет 175 тыс. м³/год.

На майкопском полигоне установлена линия по сортировке твердых коммунальных отходов производительностью 20 000 т/год, в состав которой входят: конвейер КЛ-800н, конвейер КЛ-

800г и пресс. На территории полигона, расположенного в трех километрах от города, располагаются следующие объекты: ремонтные мастерские, водозабор, искусственные пруды, могильник, дезинфекционная и компостная ямы, площадки для сбора металлолома, бумаги и картона, строительного мусора, веток и опилок, бытовых отходов.

Ежегодно на него доставляется около 325 тыс. м³ отходов, а их совокупный накопленный объем превышает отметку в 10 млн. м³. При этом важно отметить, что на полигоне происходит захоронение отходов 4-го и 5-го классов опасности, а используемая на протяжении длительного времени система обезвреживания ТКО в недостаточной степени соответствует существующим требованиям в санитарно-эпидемиологическом и природоохранном аспектах.

Отметим, что мощности мусоросортировочной линии недостаточно для обработки (сортировки) всего объема ТКО, что обуславливает необходимость установки оборудования для обработки (сортировки) всего объема твердых коммунальных отходов, поступающих на полигон. С той же проблемой сталкивается и полигон в Адыгейске, который оборудован прессом для сортировки ТКО марки ОКС-1671М.

Отметим, что территориальной схемой обращения с отходами на территории МО «Майкопский район» предусмотрено строительство отходоперерабатывающего комплекса на участке площадью 15,7 га.

В данной связи ООО «ЭкоЦентр», исполняющее функции регионального оператора по обращению с ТКО, реализует инвестиционный проект «Создание регионального экотехнопарка на территории Республики Адыгея», в рамках которого предусматривается введение в эксплуатацию в 2023 году отходоперерабатывающего комплекса в составе мусоросортировочного комплекса, участка биокомпостирования и полигона размещения не утильной части ТКО. Прогнозируемая мощность экотехнопарка составит:

- по захоронению отходов – не менее 200 тыс. тонн в год;
- по обработке (сортировке) отходов – не менее 250 тыс. тонн в год;
- по обезвреживанию органических отходов посредством площадки биокомпостирования – не менее 80 тыс. тонн в год.

Региональный оператор в настоящее время в полной мере не обеспечивает полный цикл обращения с твердыми коммунальными отходами, как и мероприятия по раздельному сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию и захоронению ТКО.

В этой связи в рамках пилотного проекта «Бережливое правительство» в Майкопе была начата реализация ряда мероприятий, направленных на поэтапное внедрение раздельного накопления ТКО, к которым относятся:

- оборудование центральных улиц и общественных территорий муниципального образования «Город Майкоп» уличными урнами, оснащенными инфраструктурой раздельного накопления ТКО;
- социальный опрос населения по вопросу внедрения раздельного накопления ТКО в образовательных учреждениях муниципального образования «Город Майкоп», позволивший констатировать поддержку данной инициативы;
- оснащение муниципальных образовательных учреждений города Майкопа специальными контейнерами для раздельного накопления отходов бумаги и картона, а также отходов изделий из пластика;
- установка специальных контейнера для накопления чрезвычайно опасных ртутьсодержащих отходов.

В регионе предполагается реализация совокупности мероприятий, направленных на

совершенствование системы обращения с отходами производства и потребления. По нашему мнению, одно из ключевых мест в рамках данной системы должно принадлежать грамотно выстроенному механизму экологического контроля, реализуемого на муниципальном уровне.

Это обусловлено тем, что значительная часть наиболее существенных экологических проблем, имеющих место в Республике Адыгея, носит локальный характер, что обуславливает особую важность существования системы муниципального экологического контроля. Например, основные источники негативного воздействия на состояние окружающей среды, такие как мусорные полигоны, расположены на территории конкретных муниципальных образований.

В этой связи закрепление в региональном законодательстве норм, закрепляющих порядок осуществления муниципального экологического контроля, позволит сформировать правовой базис для использования данного инструмента.

Отметим, что в 2002 году органы муниципального управления получили соответствующие полномочия по осуществлению экологического контроля. Однако значительное число муниципальных образований оказались не готовы к их реализации вследствие отсутствия необходимых материальных и кадровых ресурсов [Кичигин, 2012].

В 2006 году указание на наличие подобных полномочий исключили из текста Федеральных законов № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г. и № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» от 6 октября 2003 г. При этом некоторые специалисты отмечали нецелесообразность реализации подобного подхода, ограничивающего развитие природоохранной деятельности на уровне муниципальных образований [Боголюбов, 2008].

Статистические данные, отражающие использование инструментария муниципального экологического контроля, свидетельствуют о крайне ограниченном развитии данной формы реализации экологических полномочий органов местного самоуправления, возможность реализации которой была сохранена в нормативно-правовых актах ряда российских регионов. Так, в 2018 году в рамках использования процедур муниципального экологического контроля на всей территории Российской Федерации было проведено всего лишь 123 проверки, которые осуществили 17 территориальных контрольно-надзорных органов. Для сравнения необходимо отметить, что за тот же период в такой сфере как жилищный контроль было осуществлено 14,8 тыс. проверок, а по направлению земельного контроля – более 800 проверок [Кузнецова, 2019].

Реализация механизмов экологического контроля (надзора) в сфере обращения с отходами производства и потребления регулируется Федеральным законом № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» от 24 июня 1998 г. При этом, исходя из уровня субъектов, его реализующих, выделяются государственный надзор, а также общественный и производственный контроль. Ранее в законе содержалось указание и на возможность осуществления муниципального контроля в данной сфере, однако вследствие вышеотмеченных изменений в подходах законодателей упоминание о нем из указанного законодательного акта было удалено.

В соответствии с Положением о федеральном государственном экологическом контроле (надзоре), утвержденным Постановлением Правительства РФ № 1096 от 30 июня 2021 г., требования, которые установлены в соответствии с ФЗ «Об отходах производства и потребления», являются предметом государственного экологического контроля.

Нераспространение полномочий, касающихся данной проблематики, на сферу осуществления муниципального экологического контроля, существенно затрудняют решение

проблем, связанных с выявлением и ликвидацией источников загрязнения окружающей среды, оказывающих негативное воздействие на параметры качества жизни населения и развитие муниципальных образований в целом. При этом, как свидетельствуют многочисленные примеры, эффективность взаимодействия органов муниципального управления и федерального экологического контроля оставляет желать лучшего [Чернега, 2021]. В этой связи отслеживание самовольного размещения производства и потребления на территории несанкционированных свалок можно обозначить в качестве одного из важнейших направлений муниципального экологического контроля.

Отмечая принципиальное сходство государственного и муниципального экологического контроля, необходимо подчеркнуть, что отличают их такие важнейшие характеристики как уровень осуществления, охват территории проведения, правовой статус и полномочия реализующих его должностных лиц. На основании вышесказанного можно констатировать не только теоретическую, но и практическую целесообразность разграничения институциональных форм государственного и муниципального экологического контроля.

Структурное построение деятельности органов муниципального экологического контроля может быть различным. Например, в ряде муниципальных образований функционируют специально созданные в рамках структуры местных администраций экологические службы. Иногда полномочия по осуществлению экологического контроля подразделены между различными функциональными органами данных администраций. Наконец, еще один подход предполагает создание специальных контрольных экологических служб, наряду с существующими подразделениями органов самоуправления, ответственными за реализацию природоохранных функций.

Независимо от выбранного варианта организационного оформления системы организации деятельности органов муниципального экологического контроля, обеспечение эффективной реализации их полномочий предполагает юридическое закрепление как порядка его проведения, так и функций контрольных органов.

Кроме того, важнейшее значение имеет осуществление оценки эффективности системы муниципального экологического контроля. В частности, по мнению специалистов, может быть использована следующая система показателей, которые целесообразно использовать в рамках подобной оценки (таблица 1).

Таблица 1 - Показатели, рекомендуемые для использования при оценке эффективности муниципального экологического контроля [Мурзин, 2021]

№ п/п	Наименование показателя
Ключевые показатели	
А	Показатели результативности
А.1	Доля нарушений, повлекших причинение вреда окружающей среде, из числа нарушений, выявленных в ходе контрольных мероприятий
Б	Показатели эффективности
Б.1	Уровень экологической безопасности, выражающийся в минимизации причинения ущерба окружающей среде с учетом задействованных ресурсов и издержек подконтрольных субъектов
В.1	Показатели, характеризующие объем задействованных ресурсов в рамках контрольной деятельности
В.1.1	Общий объем причиненного ущерба
В.1.2	Объем издержек хозяйствующих субъектов в связи с проведением контрольных мероприятий

№ п/п	Наименование показателя
В.1.3	Сумма возмещенного материального ущерба
В.2	Показатели, характеризующие состояние подконтрольной сферы
В.2.1	Количество проведенных контрольных мероприятий
В.2.2	Количество субъектов, допустивших нарушения, которые выявлены в результате контрольных мероприятий
В.3	Показатели, характеризующие качество проводимых мероприятий в части их направленности на предотвращение потенциального вреда (ущерба)
В.3.1	Общее количество проверок
В.3.2	Общее количество плановых проверок
В.3.3	Общее количество внеплановых проверок
В.4	Показатели, характеризующие количественные параметры проведенных мероприятий
В.4.1	Объем бюджетных средств, выделенных на выполнение контрольных функций
В.4.2	Количество штатных единиц, в обязанности которых входит выполнение контрольных функций

Заключение

На данной основе представляется возможным обретение муниципальным экологическим контролем статуса эффективного инструмента обеспечения экологической безопасности как муниципальных образований, на территории которых он реализуется, но и всего региона в целом, так как именно совокупность экологических проблем и подходов к их решению, обретающих свое проявление в рамках конкретных районов, городских и сельских поселений, формирует параметры уровня экологической безопасности как важнейшей характеристики степени устойчивости регионального развития.

Библиография

1. Боголюбов С.А. Теоретические проблемы правового регулирования видов экологического контроля // Правовые проблемы государственного, муниципального и иных видов экологического контроля в России. М.: Юриспруденция, 2008. 327 с.
2. Голованов Е.Б., Михалина Л.М., Екимова К.В. Роль и значение экологической нагрузки в системе региональной экономической безопасности // Вестник ЮУрГУ. Серия «Экономика и менеджмент». 2018. № 4. С. 14-25.
3. Захарова Е.Н., Мартышина Т.В. Устойчивость как императив современного этапа развития региональной экономики. Майкоп, 2016. 160 с.
4. Кичигин Н.В. Правовые проблемы публичного экологического контроля (надзора). М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2012. 327 с.
5. Кузнецова Д.А., Кучаков Р.К. Муниципальный контроль в действии // Муниципальный контроль: от реальной практики к идеальной модели. М., 2019. 300 с.
6. Мурзин А.Д. Разработка методов управления устойчивым развитием территориальных социо-эколого-экономических систем: дис. ... д-ра техн. наук. Ростов н/Д., 2021. 337 с.
7. Отчет о научно-исследовательской работе по теме «Разработка малоотходных технологий переработки твердых бытовых отходов в Республике Адыгея». Майкоп, 2015.
8. Чернега О.В. Правовое регулирование контрольно-надзорной деятельности в сфере экологии // Трансформация правовых институтов и методов обеспечения экологической и продовольственной безопасности в России, странах СНГ и Европейского Союза в условиях внедрения генно-инженерных технологий. Саратов, 2021. С. 226-229.

Improving the mechanism of environmental control as a tool for ensuring the environmental safety of the territory

Elena N. Zakharova

Doctor of Economics,
Professor of the Department of Economics and Management,
Adygea State University,
385016, 208, Pervomaiskaya str., Maikop, Russian Federation;
e-mail: zahar-e@yandex.ru

Mikhail N. Silant'ev

First Vice-Rector, PhD in Biology,
Adygea State University,
385016, 208, Pervomaiskaya str., Maikop, Russian Federation;
e-mail: smn1977@mail.ru

Asker K. Tlekhatuk

PhD in Sociology, Associate Professor,
Department of Legal Disciplines,
Branch of the Adygea State University in Belorechensk,
352633, 57/1, Vos'mogo Marta str., Belorechensk, Russian Federation,
e-mail: TAK0105@mail.ru

Marine Z. Abesalashvili

PhD in Law, Senior Researcher,
Branch of the Adygea State University in Belorechensk,
352633, 57/1, Vos'mogo Marta str., Belorechensk, Russian Federation,
e-mail: abesala_m@mail.ru

Abstract

The article discusses some issues of implementation of ensuring the environmental safety of the territory, in particular, the need to form a modern system for managing production and consumption waste is substantiated. The example of the Republic of Adygea shows the relationship between the number of unauthorized dumps on the territory of municipalities and the incidence of infectious and parasitic diseases. It is noted that the key factor in improving the system of production and consumption waste management should be an effective mechanism of environmental control at the municipal level. Currently, data on the use of municipal environmental control tools indicate an extremely limited development of this form of implementation of the environmental powers of local governments. The article proposes a system of indicators for evaluating the effectiveness of the municipal environmental control system. The authors of the study consider it possible for municipal environmental control to acquire the status of an effective tool for ensuring environmental safety

both for the municipalities in which it is implemented, but for the entire region as a whole, since it is the totality of environmental problems and approaches to their solution that manifest themselves within specific areas, urban and rural settlements, forms the parameters of the level of environmental safety as the most important characteristic of the degree of sustainability of regional development.

For citation

Zakharova E.N., Silant'ev M.N., Tlekhatuk A.K., Abesalashvili M.Z. (2022) Sovershenstvovanie mekhanizma ekologicheskogo kontrolya kak instrumenta obespecheniya ekologicheskoi bezopasnosti territorii [Improving the mechanism of environmental control as a tool for ensuring the environmental safety of the territory]. *Ekonomika: vchera, segodnya, zavtra* [Economics: Yesterday, Today and Tomorrow], 12 (3A), pp. 274-283. DOI: 10.34670/AR.2022.66.84.033

Keywords

Environmental safety, regional sustainable development, production and consumption waste, municipal environmental control system, economics.

References

1. Bogolyubov S.A. (2008) Teoreticheskie problemy pravovogo regulirovaniya vidov ekologicheskogo kontrolya [Theoretical problems of legal regulation of types of environmental control]. In: *Pravovye problemy gosudarstvennogo, munitsipal'nogo i inykh vidov ekologicheskogo kontrolya v Rossii* [Legal problems of state, municipal and other types of environmental control in Russia]. Moscow: Yurisprudentsiya Publ.
2. Chernega O.V. (2021) Pravovoe regulirovanie kontrol'no-nadzornoj deyatel'nosti v sfere ekologii [Legal regulation of control and supervision activities in the field of ecology]. In: *Transformatsiya pravovykh institutov i metodov obespecheniya ekologicheskoi i prodovol'stvennoi bezopasnosti v Rossii, stranakh SNG i Evropeiskogo Soyuzha v usloviyakh vnedreniya genno-inzhenernykh tekhnologii* [Transformation of legal institutions and methods for ensuring environmental and food security in Russia, the CIS countries and the European Union in the context of the introduction of genetic engineering technologies]. Saratov.
3. Golovanov E.B., Mikhailina L.M., Ekimova K.V. (2018) Rol' i znachenie ekologicheskoi nagruzki v sisteme regional'noi ekonomicheskoi bezopasnosti [The role and significance of the ecological burden in the system of regional economic security]. *Vestnik YuUrGU. Seriya «Ekonomika i menedzhment»* [Bulletin of the South Ural State University. Series: Economics and Management], 4, pp. 14-25.
4. Kichigin N.V. (2012) *Pravovye problemy publichnogo ekologicheskogo kontrolya (nadzora)* [Legal problems of public environmental control (supervision)]. Moscow: Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation.
5. Kuznetsova D.A., Kuchakov R.K. (2019) Munitsipal'nyi kontrol' v deistvii [Municipal control in action]. *Munitsipal'nyi kontrol': ot real'noi praktiki k ideal'noi modeli* [Municipal control: from real practice to an ideal model]. Moscow.
6. Murzin A.D. (2021) *Razrabotka metodov upravleniya ustoichivym razvitiem territorial'nykh sotsio-ekologo-ekonomicheskikh sistem. Doct. Dis.* [Development of management methods for the sustainable development of territorial socio-ecological and economic systems. Doct. Dis.]. Rostov-on-Don.
7. (2015) *Otchet o nauchno-issledovatel'skoi rabote po teme «Razrabotka malootkhodnykh tekhnologii pererabotki tverdykh bytovykh otkhodov v Respublike Adygeya»* [Report on research work on the topic “Development of low-waste technologies for the processing of municipal solid waste in the Republic of Adygea”]. Maikop.
8. Zakharova E.N., Martyshina T.V. (2016) *Ustoichivost' kak imperativ sovremennogo etapa razvitiya regional'noi ekonomiki* [Sustainability as an imperative of the current stage of development of the regional economy]. Maikop.