

АННОТАЦИЯ

**к диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук
«Административно-правовое регулирование контрольных (надзорных)
мероприятий при осуществлении государственного экологического
контроля (надзора)» подготовленной аспирантом кафедры служебного и
трудового права Поволжского института управления им. П.А. Столыпина
Федерального государственного образовательного учреждения высшего
образования «Российская академия народного хозяйства и
государственной службы при Президенте Российской Федерации»
Младеновой Е.В.**

Актуальность темы исследования. Экологическая функция является одной из приоритетных функций российского государства, актуальность исследования проблем, связанных с реализацией которой, обусловлено сложной экологической обстановкой в стране, при которой состояние окружающей среды характеризуется масштабным загрязнением всех её компонентов, создавая тем самым реальную угрозу её национальной безопасности.

Окружающая среда – самостоятельный объект государственного управления, а проблемы её охраны являются предметом активных исследований представителей различных отраслей правовой науки, в том числе науки административного права, что обуславливает необходимость доктринального обоснования применяемых государством мер, применение которых позволяет оказать позитивное воздействие на состояние окружающей среды и выработку предложений по развитию административного законодательства в данной сфере.

Статья 42 Конституции РФ провозглашает право каждого на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба здоровью или имуществу, причинённому совершением экологического правонарушения. Данное конституционное положение получило развитие в «Основах государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 года», где сохранение окружающей среды, укрепления правопорядка в данной сфере, реализация права каждого человека на благоприятную окружающую среду и обеспечение

экологической безопасности обозначены в качестве стратегической цели государственной политики в области экологического развития.

Как свидетельствуют данные правоприменительной практики, наблюдается неуклонный рост нарушений экологического законодательства¹. Так, изучение статистических данных показывает, что при осуществлении надзора за исполнением законодательства о состоянии законности в сфере охраны окружающей среды и природопользования, только по инициативе органов прокуратуры количество выявленных нарушений в 2021 году составило 81640 человек, что на 2,9 % больше, чем в 2020 году и на 4,9 % больше по сравнению с 2019 годом. При этом к административной ответственности по постановлению прокурора привлечено лиц 27935 человек, что на 4,4 %, чем в 2020 году и на 7% больше чем в 2019 году².

Указанные обстоятельства актуализируют вопросы установления и применения мер, позволяющих обеспечить охрану окружающей среды, научной оценке соответствующих нормативных новелл и современной практики их реализации. Одним из действенных средств, с помощью которого оказывается воздействие государства на состояние окружающей среды, является государственный экологический контроль (надзор), призванный, с одной стороны, обеспечить конституционное право граждан на благоприятную окружающую среду, с другой – гарантировать соблюдение прав и законных интересов юридических лиц и индивидуальных предпринимателей как субъектов экономической деятельности, участие в которой сопряжено с риском оказания негативного воздействия на состояние окружающей среды.

¹ Доклад о деятельности Росприроднадзора [Электронный ресурс]. URL: <https://rpn.gov.ru/open-service/analytic-data/rpn-activity-reports/> (дата обращения: 10.10.2022) (См.: Приложение 1. С. 187).

² См.: Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за январь-декабрь 2021 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/statistics/office/result?item=71671102> (дата обращения: 02.12.2022); Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за январь-декабрь 2020 г. (дата обращения: 02.12.2022) [Электронный ресурс]. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/statistics/office/result?item=58866781>; (Приложение 2. С. 188).

На современном этапе развития государственного управления происходит реформирование контрольно-надзорной деятельности, установлены законодательные рамки осуществления государственного контроля (надзора) и его выход на новый уровень. Это нашло отражение в принятии двух законодательных актов: Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ (ред. от 14.07.2022) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»³ и Федерального закона № 247-ФЗ от 31.07.2020 № 247-ФЗ (ред. от 16.04.2022) «Об обязательных требованиях Российской Федерации»⁴. В свою очередь, потребовалось внесение изменений в Федеральный закон от 10.01.2002 (ред. от 26.03.2022) «Об охране окружающей среды»⁵. В то же время, всё ещё не решены проблемы разграничения полномочий в области экологического контроля (надзора), существуют сложности взаимодействия между его субъектами), а также коллизии и пробелы в законодательстве.

Применение системы *управления рисками причинения вреда* (ущерба), связанной с реформой контрольно-надзорного законодательства, при отнесении объектов экологического контроля (надзора) к определённой категории риска, не привело к снижению административной нагрузки для большинства подконтрольных субъектов, поскольку последние относятся к средней категории риска, а значит режим осуществления их плановых проверок не изменился.

Обозначенное требует доктринального переосмысления сущности и содержания контрольных (надзорных) мероприятий как важнейшего организационно-правового средства осуществления государственного экологического контроля (надзора). Представляется, что разрешение в рамках данного исследования существующих научных противоречий, предложение определенных шагов по решению важных вопросов, связанных с проведением контрольных (надзорных) мероприятий при осуществлении экологического

³ СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. 1). Ст. 5007; Российская газета. 2022. 20 июля.

⁴ СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. 1). Ст. 1506; 2022. № 16. Ст. 2606.

⁵ СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133; 2022. № 13. Ст. 1960.

контроля (надзора) позволит направить усилия законодателя на дальнейшее совершенствование экологического контроля (надзора), в также будет использовано в правоприменительной деятельности органов экологического контроля (надзора).

Таким образом, исследование проблематики административно-правового регулирования контрольных (надзорных) мероприятий, осуществляемых в рамках государственного экологического контроля (надзора), является актуальным и востребованным на современном этапе развития общества.

В юридической литературе вопросы административно-правового регулирования и осуществления государственного управления в сфере охраны окружающей среды всегда были объектом пристального внимания учёных, и актуальность научного изучения указанных вопросов сохраняется до сих пор. В то же время большинство имеющихся исследований имеет межотраслевой характер, многие проводились лишь на фрагментарном уровне, на этапе, предшествующем реформированию контрольно-надзорной деятельности в государственном управлении, и не затрагивали проблем контрольно-надзорных мероприятий при осуществлении государственного экологического контроля (надзора), уделяя лишь внимание такому организационно-правовому средству его осуществления как проверка. Это позволяет утверждать, что предпринятое в данной работе концептуальное исследование контрольно-надзорных мероприятий при осуществлении государственного экологического контроля (надзора) осуществляется впервые.

Отдельные вопросы, связанные с исследуемой проблематикой, нашли определенное освещение в отечественной юридической литературе, это позволило использовать их в настоящем исследовании, вместе с тем, концептуальное исследование проведения контрольных (надзорных) мероприятий при осуществлении государственного экологического контроля (надзора) осуществляется впервые.

Целью диссертационного исследования является полное и всестороннее изучение особенностей организации и проведения контрольных (надзорных)

мероприятий при осуществлении государственного экологического контроля (надзора), позволяющее сформулировать научно обоснованные выводы и предложения, направленные на совершенствование механизма их проведения.

Задачи исследования. Обозначенные из цели исследования позволяют выделить следующий перечень его первоочередных задач:

- изучить содержание понятия «окружающая среда» как объекта административно-правовой охраны;
- обосновать понятие и назначение используемой в теории административного права категории государственного экологического контроля (надзора);
- выявить виды органов, осуществляющих контрольные (надзорные) мероприятия при осуществлении государственного экологического контроля (надзора);
- исследовать компетенцию органов, осуществляющих контрольные (надзорные) мероприятия при осуществлении государственного экологического контроля (надзора);
- дать понятие и провести видовую классификацию контрольных (надзорных) мероприятий при осуществлении государственного экологического контроля (надзора);
- исследовать механизмы организации и проведения контрольных (надзорных) мероприятий при осуществлении государственного экологического контроля (надзора), выявить негативные тенденции административно-правового регулирования в данной сфере;
- выработать и обосновать научно-практические рекомендации по совершенствованию механизма организации и проведения контрольных (надзорных) мероприятий в области охраны окружающей среды.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, возникающие в процессе проведения контрольных (надзорных) мероприятий при осуществлении экологического контроля (надзора).

Предметом диссертационного исследования стали являются

доктринальные положения теории административного права, связанные с организацией и проведением контрольных (надзорных) мероприятий при осуществлении государственного экологического контроля (надзора), нормы международного права, правовые акты Российской Федерации, материалы судебной и правоприменительной практики, действующие соглашения между органами исполнительной власти, научная литература по проблематике исследования.

Научная новизна диссертационной работы обусловлена, в том числе, тем, что в рамках проведенного диссертационного исследования сформулированы определения правовых явлений, оказывающих существенное влияние на осуществление экологического контроля (надзора). Новизной обладают предложенные меры по совершенствованию механизма организации и проведения контрольно-надзорных мероприятий как средства экологического контроля (надзора). Сформулированные автором правовые конструкции на уровне диссертационного исследования должны оказать позитивное влияние на дальнейшее развитие административного законодательства, регулирующего институт экологического контроля (надзора).

Теоретическая и практическая значимость результатов диссертационного исследования определяется его новизной, а также имеющими теоретико-правовой характер выводами автора. Предложения, сформулированные автором, могут быть использованы как федеральным законодателем в целях дальнейшего нормативного регулирования контрольных (надзорных) мероприятий при осуществлении государственного экологического контроля (надзора), так и в правоприменительной практике государственных органов.

Выводы и обобщения, сделанные по результатам диссертационного исследования, могут быть использованы в учебном процессе в процессе подготовки учебников, учебных курсов и учебно-методических пособий, а также преподавания курсов «Административное право», «Государственный контроль (надзор)».

Апробация диссертационного исследования. Основные результаты и выводы исследования, сделанные автором, нашли отражение в шести научных публикациях, три из которых опубликованы в научных изданиях, рекомендованных Ученым советом РАНХиГС для публикации статей по юриспруденции. Так, перечень публикаций автора включает:

1. Младенова Е.В. Окружающая среда как объект административно-правовой охраны // Правовая политика и правовая жизнь. 2021. № 3. С. 245–252.

2. Младенова Е.В. Понятие и назначение государственного экологического контроля (надзора) // Вестник Поволжского института управления. 2021. Т. 21. № 5. С. 78–87.

3. Младенова Е.В. Виды органов исполнительной власти, осуществляющих экологический контроль (надзор) Альманах Человек и право: XXI век: Альманах Института прокуратуры Саратовской государственной юридической академии: Материалы I Международного юридического форума, посвящённого 300-летию Прокуратуры России и 25-летию Института прокуратуры. В 2-х частях. Саратов, 2021. С. 237–244.//

4. Младенова Е.В. К вопросу об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд // Человек и право: XXI век: Альманах Института прокуратуры Саратовской государственной юридической академии. Саратов, 2021. С. 18–21.

5. Младенова Е.В. Проблема разграничения компетенции органов федерального государственного экологического контроля (надзора) // Человек и право: XXI век: Альманах Института прокуратуры Саратовской государственной юридической академии. Саратов, 2022.

6. Младенова Е.В. Проблема разграничения компетенции федеральных и региональных органов государственного экологического контроля (надзора) // Вестник Саратовского государственного университета им. Н.Г. Чернышевского. 2022.

Результаты проведённого исследования были представлены научной общественности на международных и региональных научных конференциях, в числе которых: Международная научно-практическая конференция «Публичная администрация в Российской Федерации: проблемы становления в современной системе административных и административно-процессуальных отношений», посвященная памяти Надежды Георгиевны Салищевой» (г. Москва, 29 октября 2021 г.); Международная научно-практическая конференция «Публичный контроль в социальном государстве» (г. Москва, 25 ноября 2021 г.); I Международный юридический форум, посвященный 300-летию Прокуратуры России и 25-летию Института прокуратуры «Прокуратура России в XXI веке: стратегические задачи и пути их реализации» (г. Саратов, 8 декабря 2021); Международная научно-практическая конференция, посвященная памяти Ю.М. Козлова «Стратегическое планирование в теории административного права и правоприменительной практике» (г. Москва, 17 февраля 2022 г.) и др.

Диссертация обсуждена и одобрена на заседаниях кафедры административного и информационного права Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Структура диссертационного исследования. Настоящая диссертация состоит из оглавления, введения, трех глав, разделенных на 6 параграфов, заключения, библиографического списка и приложения.



Е.В. Младенова