

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ  
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ «РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО  
ХОЗЯЙСТВА И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ПРИ  
ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»  
ПОВОЛЖСКИЙ ИНСТИТУТ УПРАВЛЕНИЯ ИМЕНИ П.А. СТОЛЫПИНА –  
ФИЛИАЛ

*На правах рукописи*

**Младенова Елизавета Вячеславовна**

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ  
КОНТРОЛЬНЫХ (НАДЗОРНЫХ) МЕРОПРИЯТИЙ  
ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО  
ЭКОЛОГИЧЕСКОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА)**

Специальность 5.1.2. «Публично-правовые (государственно-правовые)  
науки»

**ДИССЕРТАЦИЯ**

на соискание ученой степени кандидата юридических наук

**Научный руководитель –**  
доктор юридических наук, профессор  
Чаннов Сергей Евгеньевич

Саратов – 2022

## ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>ВВЕДЕНИЕ.....</b>	<b>3</b>
<b>1. Административно-правовые основы государственного экологического контроля (надзора).....</b>	<b>18</b>
1.1. Окружающая среда как объект административно-правовой охраны.....	18
1.2. Понятие и назначение государственного экологического контроля (надзора).....	33
<b>2. Система и компетенция органов, осуществляющих контрольные (надзорные) мероприятия при осуществлении государственного экологического контроля (надзора).....</b>	<b>52</b>
2.1. Виды органов, осуществляющих контрольные (надзорные) мероприятия при осуществлении государственного экологического контроля (надзора).....	52
2.2. Компетенция органов, осуществляющих контрольные (надзорные) мероприятия при осуществлении государственного экологического контроля (надзора).....	76
<b>3. Система контрольных (надзорных) мероприятий при осуществлении государственного экологического контроля (надзора).....</b>	<b>100</b>
3.1 Понятие и виды контрольных (надзорных) мероприятий при осуществлении государственного экологического контроля (надзора).....	100
3.2. Организация и проведение контрольных (надзорных) мероприятий при осуществлении государственного экологического контроля (надзора).....	126
<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....</b>	<b>152</b>
<b>БИБЛИОГРАФИЯ.....</b>	<b>159</b>
<b>ПРИЛОЖЕНИЯ.....</b>	<b>187</b>

## ВВЕДЕНИЕ

**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 законодательства<sup>1</sup>. Так, изучение статистических данных показывает, что при осуществлении надзора за

---

<sup>1</sup> Доклад о деятельности Росприроднадзора [Электронный ресурс]. URL:

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 году<sup>1</sup>.

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.

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)

---

<https://rpn.gov.ru/open-service/analytic-data/rpn-activity-reports/> (дата обращения: 10.10.2022) (См.: Приложение 1. С. 187).

<sup>1</sup> 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).

«О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»<sup>1</sup> и Федерального закона № 247-ФЗ от 31. 07.2020 № 247-ФЗ (ред. от 16.04.2022) «Об обязательных требованиях Российской Федерации»<sup>2</sup>. В свою очередь, потребовалось внесение изменений в Федеральный закон от 10.01.2002 (ред. от 26.03.2022) «Об охране окружающей среды»<sup>3</sup>. 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 контроля (надзора) позволит направить усилия законодателя на дальнейшее совершенствование экологического контроля (надзора), в также будет использовано в правоприменительной деятельности органов экологического контроля (надзора).

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. 1). Ст. 5007; Российская газета. 2022. 20 июля.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. 1). Ст. 1506; 2022. № 16. Ст. 2606.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133; 2022. № 13. Ст. 1960.

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.

**Степень научной разработанности темы исследования.** 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 контрольных (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 контрольных (надзорных) мероприятий при осуществлении государственного экологического контроля (надзора) осуществляется впервые.

Поскольку отдельные вопросы, связанные с исследуемой проблематикой, нашли определенное освещение в отечественной юридической литературе, это позволило использовать их в настоящем исследовании. Так использовались труды следующих специалистов в области *общей теории права*: С.С. Алексеев, И.Л. Бачило, А.И. Бобылев, В.М. Горшенев; в области *административного права*: А.В. Горбунова, В.В. Денисенко, Б.Ю. Джамирзе, Н.И. Дорохов, С.М. Зубарев, О.А. Лакаев, А.В. Мартынов, Э.С., Навасардова, В.С. Основин, Е.Е. Пирогова, Л.Л. Попов, Б.В. Россинский, А.В. Сладкова, А.Ю. Соколов, Ю.Н. Стариков, А.И. Стахов, Ю.А. Тихомиров, С.В. Тищенко, Д.С. Фесько, С.Е. Чаннов, В.А. Юсупов, А.Е. Ястребов и др.; в области *экологического, зе-*

*мельного и природоресурсного права*: С.А. Боголюбов, М.М. Бринчук, Е.В. Бутылина, В.В. Петров, Л.С. Гамидуллаева, О.Ю. Ганюхина, Р.Х. Гиззатулин, А.К. Голиченков, Н.М. Заславская, И.М. Журавский, Н.В. Кичигин, А.В. Савин, В.Н. Харьков, Н.И. Хлуденёва и др.

Вместе с тем, концептуальное исследование проведения контрольных (надзорных) мероприятий при осуществлении государственного экологического контроля (надзора) осуществляется впервые.

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

**Предметом диссертационного исследования** 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.

**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.

**Методологическая основа исследования.** Методологическую основу диссертационного исследования составила группа формально-логических методов, таких как: анализ, синтез, абстрагирование и моделирование, а также структурный и системно-функциональный методы. Активно применялись методы юридического познания действительности, которые могут быть отнесены к специальным: сравнительно-правовой, историко-правовой, формально-юридический. Так, сравнительно-правовой метод использовался при сопоставлении разных подходов к пониманию государственного экологического контроля (надзора), разные правовых форм экологической деятельности и др.; историко-правовой метод познания позволил проанализировать развитие административно-правового института экологического контроля (надзора), становление процесса организации и проведения контрольных (надзорных) мероприятий, реорганизацию и реформирование действующей системы органов исполнительной власти, наделённых контрольно-надзорными полномочиями

в области охраны окружающей среды. Благодаря использованию формально-юридического метода, был сформулирован ряд юридических понятий, таких как «государственный экологический контроль» и «государственный экологический надзор», «контрольное (надзорное мероприятие)», выявлены их признаки, проведены различные классификации (видов контрольных (надзорных) мероприятий; органов, их осуществляющих и др.).

**Нормативную правовую основу диссертационного исследования** составили: Конституция Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные и региональные законы, подзаконные нормативные правовые акты.

**Эмпирическая основа диссертационного исследования** включает в себя: акты Верховного суда Российской Федерации и иных судебных органов, материалов решений арбитражных судов, вынесенных по исследуемой проблематике. При работе над диссертацией были изучены и применены статистические данные органов прокуратуры Российской Федерации, Росприроднадзора, размещенные в известных научных изданиях и масс-медиа данные исследований социологической науки, а также другие материалы, имеющие значение для анализируемой проблематики.

**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).

**На защиту выносятся следующие научные положения:**

1. Обоснована некорректность использования в административном законодательстве в противоречие со сложившимися положениями науки административного права понятий «экологический контроль» и «экологический надзор», что обуславливает необходимость чёткой дифференциации данных категорий, в связи с чем предложено авторское определение данных дефиниций.

Государственный экологический контроль – одна из функций государственного управления в области охраны окружающей среды, в основе которой лежит проверка исполнительской деятельности подконтрольного субъекта, реализуемая специально уполномоченными федеральными или региональными контрольно-надзорными органами в области охраны окружающей среды, допускающая применение ими административного усмотрения к подконтрольному субъекту, требующая применения системы мер, направленных на предотвращение, выявление и пресечение нарушения обязательных требований в области охраны окружающей среды.

Государственный экологический надзор – одна из функций государственного управления в области охраны окружающей среды, представляющая собой надзор за правомерным поведением управляемого субъекта, реализуемый специально уполномоченными федеральными или региональными контрольно-надзорными органами в области охраны окружающей среды, не допускающий применения ими административного усмотрения к поднадзорному субъекту, требующий применения системы мер, направленных на предотвращение, выявление и пресечение нарушения обязательных требований в области охраны окружающей среды.

Наделение уполномоченных федеральных органов исполнительной власти одновременно функциями по контролю и надзору допускает использование терминологии, объединяющей экологический контроль (надзор).

Обосновано, что государственный экологический контроль (надзор) требуют применения административных методов государственного управле-

ния, основным из которых является проведение контрольных (надзорных) мероприятий, связанных с совершением комплекса контрольно-надзорных действий в рамках контрольно-надзорного производства в целях оценки соблюдения контролируруемыми лицами обязательных требований.

2. В условиях цифровизации контрольно-надзорной деятельности при осуществлении экологического контроля (надзора) предложено:

- интегрировать ИС органов, осуществляющих экологический контроль (надзор), что позволит оптимизировать межведомственное взаимодействие;
- поскольку каждому объекту НВОС в соответствующем реестре объектов негативного воздействия присвоена определённая категория риска, для исключения дублирования КНМ, осуществляемых государственными органами в смежных областях, формирование планов проверок увязать с данными государственного реестра объектов негативного воздействия.

3. Обосновано, что контрольное (надзорное) мероприятие (далее – КНМ), как основа государственного экологического контроля (надзора) представляет собой комплекс взаимосвязанных контрольно-надзорных и иных действий с участием трёх категорий субъектов (контролирующих, контролируемых и привлекаемых для содействия в их проведении), осуществляемых в рамках контрольно-надзорного производства с целью оценки соблюдения контролируемыми лицами обязательных требований (в области охраны окружающей среды и установленных техническими регламентами).

Выделены подходы к пониманию КНМ при осуществлении государственного экологического контроля (надзора) с позиции ряда его существенных признаков:

- а) в качестве формы реализации прав и обязанностей субъектами административно-процессуальных отношений по осуществлению государственного экологического контроля (надзора) на основе соответствующих норм материального права;

б) как способ оценки соблюдения контролируруемыми лицами обязательных требований в области охраны окружающей среды и требований, установленных техническими регламентами со стороны органов экологического контроля (надзора).

4. Анализ существенных признаков КНМ при проведении экологического контроля (надзора) позволил выявить виды субъектов правоотношений, возникающих по поводу осуществления КНМ, а также особенности их административно-правового статуса. Обосновано, что неравенство обязательных субъектов правоотношений, связанных с проведением КНМ, требует предоставления гарантий и защиты прав контролируемых лиц при их проведении.

С целью усиления гарантий контролируемых субъектов при проведении КНМ предложено:

– законодательно установить возможность контролируемых субъектов экологического контроля (надзора) оказывать влияние на формирование планов проверки посредством доведения до их сведения проектов планов проверки и предоставления возможности вносить по ним предложения об их корректировке;

– с целью разъяснения юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям спорных вопросов осуществления КНМ при проведении государственного экологического контроля (надзора) издать на уровне Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации соответствующий разъяснительный документ.

5. Выявлены организационно-правовые особенности КНМ при осуществлении экологического контроля (надзора) и типичные проблемы, возникающие на отдельных стадиях контрольно-надзорного производства.

Показано, что основным контрольно-надзорным действием, позволяющим собрать доказательственную базу при проведении КНМ в рамках экологического контроля (надзора), является отбор проб (образцов), предметом ко-

торых является вода, почва, воздух, сточные и (или) дренажные воды, выбросы, сбросы загрязняющих веществ, отходы производства и потребления, в связи с чем детально регламентированы требования к его проведению.

6. Предложено расширить перечень грубых нарушений, допущенных должностными лицами Росприроднадзора, совершение которых влечёт признание результатов проверки недействительными. Это потребует внесения следующих изменений в статью 91 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»:

– дополнить подпункт 12 пункта 2 данной статьи, устанавливающий ссылку на виды запретов и ограничений, нарушение которых относится к грубым нарушениям требований к организации и осуществлению государственного контроля (надзора), муниципального контроля, изложив его в следующей редакции: «12) нарушение запретов и ограничений, установленных пунктом 5 и 11 статьи 37 настоящего Федерального закона»;

– дополнить данную статью подпунктом 13: «превышение срока составления акта проверки по результатам специальных исследований, экспертиз более чем на три рабочих дня».

7. Обосновано, что основными направлениями совершенствования законодательства должны стать:

1) Разработка и принятие следующих федеральных нормативных актов:

а) Федерального закона «Об экологическом контроле (надзоре) в Российской Федерации»;

б) «Стратегии охраны окружающей среды», объединяющей реализуемые ведомствами КНМ в сфере охраны окружающей среды.

2) Реализация ряда предложений, связанных с внесением дополнений и изменений в федеральное административное законодательство, в связи с чем предложено:

а) дополнить ст. 36 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» пунктом 7,

предусмотрев в нём возможность осуществления при проведении профилактического мероприятия, контрольного (надзорного) мероприятия фотосъемки, аудио- и видеозаписи контролируемым лицом. Условиями им осуществления должны стать: отсутствие законодательного запрета, а также отсутствие препятствий для проведения указанных мероприятий;

б) дополнить статью 4.1 КоАП РФ, регламентирующую общие правила назначения административного наказания пунктом 2.4, обозначив в перечне обстоятельств, учитываемых при назначении административного наказания за совершение административных правонарушений, предусмотренных главой 8 КоАП РФ «Административные правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования», «риск негативного воздействия на окружающую среду».

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

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 совре-

менной 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.

## **Глава 1. Административно-правовые основы государственного экологического контроля (надзора)**

### **1.1 Окружающая среда как объект административно-правовой охраны**

Административно-правовая охрана окружающей среды активно исследуется в административно-правовой науке, что можно объяснить необходимостью реализации экологической функции государства, актуализация которой обусловлена важностью проблемы охраны окружающей среды. При этом первоначально вопросы использования и охраны природы рассматривались как проявление экономической функции государства при осуществлении им экономической деятельности<sup>1</sup>.

В ст. 42 Конституции РФ закреплено право каждого на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба здоровью или имуществу, причинённому совершением экологического правонарушения<sup>2</sup>. По сути, речь идёт о провозглашении экологического права каждого<sup>3</sup>.

Данное конституционное положение получило развитие в «Основах государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 года»<sup>4</sup>, где «сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов для удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений, реализации права каждого человека на благоприятную окружающую среду, укрепления правопорядка в области

---

<sup>1</sup> См.: Бучакова М.А. Охрана окружающей среды как объект государственного управления // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2009. № 3 (20). С. 23.

<sup>2</sup> Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изм., одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020. Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020.

<sup>3</sup> Бархатова Е.Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации: новая редакция" (постатейный). - 3-е издание, перераб. и доп. М.: Проспект, 2020.

<sup>4</sup> Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года (утв. Президентом РФ 30.04.2012). Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».

охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности» определены в качестве стратегической цели государственной политики в области экологического развития.

В юридической науке окружающая среда рассматривается в качестве сложной категории, части среды, окружающей некую живую систему. Поскольку составляющими окружающей среды являются объекты живой и неживой природы, её нельзя рассматривать в качестве однородного образования, включающей взаимосвязанные системные элементы<sup>1</sup>.

Изучая окружающую среду в качестве объекта административно-правовой охраны, И.Л. Бачило указывала на её сложную целостность, подчёркивая включение в структуру окружающей среды различных классов объектов, которые дифференцируются по признаку организационной природы и особенностей влияния на их развитие»<sup>2</sup>.

Легальное определение термина «окружающая среда» содержится в ст. 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды», в соответствии с которой её составляют компоненты природной среды, природные, природно-антропогенные объекты и антропогенные объекты. Исходя из этого, «окружающая среда» и «природная среда» соотносятся с как целое и его часть.

Примечательно, что используемое российским законодателем понятие «окружающая среда» пришло на смену дефиниции «окружающая природная среда», что стало предметом критики многих учёных с позиции лингвистики и содержания данного термина. Поскольку для использования понятия «окружающий» необходимо нахождение вокруг чего-то (рядом с чем-то)<sup>3</sup>, словосочетание «окружающая среда», употребляемое в отрыве от термина, обозначающего его значение, по мнению Н.Ф. Реймерса, вызывает недоумение<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Горбунова А.В. Об особенности административно-правовой охраны окружающей среды // Актуальные проблемы административного права. 2013. № 5. С. 175.

<sup>2</sup> См.: Бачило И.Л. Организация советского государственного управления. М., 1984. С. 15.

<sup>3</sup> Словарь русского языка С.И. Ожегова: около 53000 слов. – изд. 4-е перераб. и доп. - М., 1961. С. 439.

<sup>4</sup> Реймерс Н.Ф. Экология (теории, законы, правила принципы и гипотезы). М.: Россия Молодая, 1994. С. 13.

В свою очередь, компоненты природной среды могут быть представлены как её укрупнённые составляющие, совокупность которых обеспечивает благоприятные условия жизни на Земле<sup>1</sup>. К ним относятся земля, недра, почвы, воды (поверхностные и подземные), атмосферный воздух, растительный, животный мир, иные организмы, озоновый слой атмосферы и околоземное космическое пространство (ст. 1).

В то же время, составляющими окружающей среды, помимо компонентов природной среды, являются и объекты, обладающие природными свойствами. При этом не имеет значение, сохранились ли эти свойства в неприкосновенном или остаточном виде или стали результатом усилий человека. Их, несмотря на дифференциацию с компонентами природной среды в законодательном определении дефиниции «окружающая среда», в научной литературе традиционно относят к природной среде<sup>2</sup>.

Разграничивая природные и природно-антропогенные объекты, следует подчеркнуть, что отличительной особенностью природных объектов является их естественность (за исключением ландшафтов). В отличие от них, природно-антропогенные объекты отличает ряд дополнительных признаков: изменённость в результате хозяйственной или иной деятельности; искусственное происхождение; специальное значение (рекреационное и защитное); обладание свойствами природного объекта.

Что же касается антропогенных объектов, они создаются человеком, поэтому им не присущи признаки природных объектов, а их целевым предназначением является обеспечение социальных потребностей человека. Предпринимаются попытки обосновать нецелесообразность отнесения к объектам правовой охраны окружающей среды антропогенных объектов, поскольку последние природными характеристиками не обладают.

---

<sup>1</sup> Комментарий к Федеральному закону от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (постатейный) / под ред. О.Л. Дубовик. Доступ из справ.-правов. системы «КонсультантПлюс», 2015.

<sup>2</sup> См., например: Горбунова А.В. Особенности административно-правовой охраны окружающей среды // Вестник Московского университета МВД России. 2013. № 5. С. 176.

На практике широкий подход к пониманию окружающей среды реализуется в зарубежных правовых системах, например в Германии (Umweltrecht). Однако если в германском праве окружающей среды все эти отношения регулируются, то в российском праве ситуация иная – отношения человека и неприродной окружающей среды – предмет регулирования санитарного, градостроительного и иного законодательства. Подобный широкий подход к пониманию категории «окружающая среда», по сути, требует осуществления кодификации огромного нормативного массива, что нецелесообразно, да и вряд ли возможно. Кроме того, и в самом Федеральном законе «Об охране окружающей среды» регулирование ограничивается экологическими отношениями<sup>1</sup>.

Представляется необходимым устранить несоответствие между широким подходом к определению окружающей среды, получившим нормативное закрепление, и фактическим регулированием экологических отношений с помощью норм специального законодательства. Это потребует обеспечить правовую охрану в законодательстве об охране окружающей среды, помимо компонентов природной среды, и антропогенных объектов<sup>2</sup>.

В рамках диссертационного исследования будет использован узкий подход к пониманию категории «окружающая среда», в соответствии с которым она включает: компоненты природной среды, в числе которых: земля, недра, почвы, поверхностные и подземные воды, атмосферный воздух, растительный, животный мир и иные организмы, озоновый слой атмосферы и околоземное космическое пространство, а также объекты, обладающие природными свойствами.

Изучение проблемы объекта административно-правовой охраны окружающей среды позволяет выявить тесную связь данного понятия с понятием «объекты правовой охраны». В природоохранном законодательстве в качестве объектов охраны от загрязнения, истощения, деградации, порчи, уничтожения

---

<sup>1</sup> См.: Васильева М.И. Право на благоприятную окружающую среду как элемент правового статуса личности // Экологическое право. 2005. № 1. С. 19–26.

<sup>2</sup> Хлуденева Н.И. Дефекты правового регулирования охраны окружающей среды: монография. М.: ИЗиСП; ИНФРА-М, 2014. С. 42.

и иного негативного воздействия хозяйственной и (или) иной деятельности, выступают: 1) элементы окружающей среды, в том числе компоненты природной среды и природные объекты; 2) природные комплексы<sup>1</sup>.

Однако подобный подход не позволяет отнести природно-антропогенные объекты к объектам административно-правовой охраны, с чем мы не можем согласиться. Вероятно законодатель изначально предполагал широкое понимание категории «природного объекта». Это требует дополнения перечня объектов охраны природно-антропогенными объектами.

Что касается антропогенных объектов, несмотря на их включение в содержание понятия «окружающая среда», законодатель сознательно исключает их из сферы своего правового регулирования. Таким образом, можно констатировать отнесение к объектам административно-правовой охраны только природной среды. В научной литературе объекты правовой охраны наделяются определёнными признаками, среди которых наиболее значимым является «невозможность их отделения от естественных условий»<sup>2</sup>, «экологическая взаимосвязь с окружающей средой»<sup>3</sup>, «социальная и экологическая ценность этих объектов, что выражается в выполняемых ими функциях»<sup>4</sup>.

Примечательно, что в отношениях по поводу административно-правовой охраны окружающей среды обязательно участие субъекта исполнительной власти.

По мнению А.В. Горбуновой, условиями реальной административно-правовой охраны природной среды является реализация правовых норм, регулирующих: права и обязанности должностных лиц; разрешительную систему; управление природоохраной и природопользованием; ответственность за экологические правонарушения; экологическую безопасность<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: ст. 4 Федерального закона «Об охране окружающей среды».

<sup>2</sup> Бринчук М.М. Экологическое право. М., 2009.

<sup>3</sup> Петров В.В. Экологическое право России: учебник для вузов. М., 1995. С. 15.

<sup>4</sup> Комментарий к Закону Российской Федерации «Об охране окружающей среды» / под ред. С.А. Боголюбова. М., 1997.

<sup>5</sup> См.: Горбунова А.В. Особенности административно-правовой охраны окружающей среды // Вестник Московского университета МВД России. 2013. № 5. С. 176.

Следует иметь в виду, что административно-правовая охрана является направлением природоохранной деятельности, содержание которой регламентировано в ст. 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды». Так, к наиболее значимому направлению охраны окружающей среды отношения, связанные с её сохранением и восстановлением. Отдельным направлением охраны окружающей среды является использование природных ресурсов, при условии рационального его осуществления и воспроизводства. Самостоятельными направлениями охраны окружающей среды являются также: осуществление хозяйственной и иной деятельности при соблюдении условия предотвращения негативного воздействия на окружающую среду и ликвидация негативных последствий.

Следует признать, что вопреки конституционным положениям (п. «д» ч. 1 ст. 72), законодатель включил рациональное природопользование в содержание деятельности по охране окружающей среды. В связи с необходимостью обеспечения правовой определённости в использовании правовых дефиниций, требуется исключить природопользование – вид экологической деятельности – из определения охраны окружающей среды.

Как было установлено выше, административно-правовая охрана общественных отношений является разновидностью правовой охраны<sup>1</sup>. В общей теории права правовая охрана сводится к «совокупности юридических средств, при помощи которых обеспечивается правовое воздействие на общественные отношения»<sup>2</sup>, причём такое воздействие должно осуществляться в желательном для государства направлении<sup>3</sup>. В механизме правового регулирования правовая охрана представлена как правозащитной, так и правообеспечительной деятельностью, направленной на обеспечение правомерного поведения по реализации субъективных прав.

---

<sup>1</sup> См.: Амагыров А.В. К вопросу о понятии "правовая защита" // Право. 2014. № 1. С. 118.

<sup>2</sup> Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М., 1966. С. 30.

<sup>3</sup> Бобылев А.И. Механизм правового воздействия // Государство и право. 1999. № 5. С. 106.

Административно-правовая охрана направлена на то, чтобы не допустить дезорганизации общественных отношений в государственно-управленческой сфере, а в случае отклонения таких социальных связей от очерченных законом параметров – привести их в первоначальное состояние<sup>1</sup>.

Перечень объектов административно-правовой охраны содержится в ст. 1.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях<sup>2</sup> (далее – КоАП РФ), в их числе – и окружающая среда. При этом законодателем регламентирована административная ответственность за нарушение правил пользования отдельными природными ресурсами.

Следует отметить, что в гл. 8 КоАП РФ установлена административная ответственность за нарушения экологических требований (ст. 8.1, 8.2, 8.9–8.11, 8.40, 8.43), нарушения экологических правил (ст. 8.3, 8.5, 8.13–8.16, 8.18–8.21, 8.25–8.27, 8.31–8.33, 8.36–8.39), нарушения экологического порядка (ст. 8.12, 8.41–8.42), нарушения экологических стандартов и норм (ст. 8.17, 8.20, 8.22–8.24, 8.28–8.30, 8.34–8.35) и др.

Важно учитывать, что административно-правовая охрана не сводится к мерам административной ответственности, применяемым к лицам, виновным в нарушении административно-правовых норм, регулирующих охрану окружающей среды. Помимо применения мер административного наказания к лицам, нарушившим административно-правовые нормы в области охраны окружающей среды, содержанием её административно-правовой охраны является также предупреждение и пресечение нарушений, норм, регулирующих вопросы охраны окружающей среды; возмещение вреда, причинённого окружающей среде в результате таких нарушений; в случае нарушения субъективных прав – принятие мер по восстановлению. Данные меры должны применяться

---

<sup>1</sup> Джамирзе Б.Ю. Меры административного принуждения, применяемые к юридическим лицам в связи с нарушениями лицензионных требований: монография. М.: Норма, 2021. 136 с.

<sup>2</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 16.04.2022) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1; СЗ РФ. 2022. № 16. Ст. 2605.

специально уполномоченными субъектами, использующими для их реализации административно-правовые формы и методы.

В научной литературе отмечается, что в нормативных актах, регламентирующих административно-правовой режим отдельных компонентов природной среды, не всегда детализируется перечень объектов охраны окружающей среды применительно к каждому из названных компонентов, а в ряде случаев отсутствует специальное законодательство. Так, например, на федеральном уровне не урегулированы отношения по использованию и охране объектов растительного мира, в виду чего при их определении приходится пользоваться научными изысканиями<sup>1</sup>. Не обладает достаточной стабильностью административная ответственность юридических лиц за посягательства на отдельные компоненты природной природы, например, растительный мир, как правовой институт<sup>2</sup>.

Административно-правовые основы института охраны окружающей среды, установленные в соответствии с Конституцией РФ (ст. 9, 36, 42, 58, 71, 72 и др.), образуют законодательные акты, прежде всего, базовый Федеральный закон «Об охране окружающей среды» – главный природоохранный акт прямого действия, в котором установлены принципы природоохранительной деятельности.

Другие федеральные законы природоохранного характера направлены на создание условий, при которых выпускаемая продукция, работы и услуги безопасны для окружающей среды, жизни и здоровья граждан, а также хозяйственных объектов. При этом субъекты, осуществляющие хозяйственную и иные виды деятельности, должны брать во внимание риск возникновения чрезвычайных ситуаций, а также вероятный характер катастроф, которые могут иметь природный либо техногенный характер:

---

<sup>1</sup> Пасечник О.С., Рышкова Л.В. Правовые проблемы охраны объектов растительного мира в Республике Крым // Пробелы в российском законодательстве. 2017. № 3. С. 283.

<sup>2</sup> Журавский И.М. Юридическая ответственность за нарушение законодательства об охране и использовании растительного мира: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 27.

1. Федеральный закон от 04.05.1999 № 96-ФЗ (ред. от 11.06.12.2021) «Об охране атмосферного воздуха»<sup>1</sup>;
2. Закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 (ред. от 01.04.2022) «О недрах»<sup>2</sup>;
3. Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 N 74-ФЗ (ред. от 01.05.2022)<sup>3</sup>;
4. Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ (ред. от 30.12.2021)<sup>4</sup>;
5. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 01.05.2022)<sup>5</sup>;
6. Федеральный закон от 24.04.1995 № 92-ФЗ (ред. от 11.06.2021) «О животном мире»<sup>6</sup>;
7. Федеральный закон 24.06.1998 № 89-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «Об отходах производства и потребления»<sup>7</sup>;
8. Федеральный закон Российской Федерации от 14.03.1995 № 33-ФЗ (ред. от 01.05.2022) «Об особо охраняемых природных территориях»<sup>8</sup>.
9. Федеральный закон от 15.04.1998 № 174-ФЗ (ред. от 01.05.2022) «Об экологической экспертизе»<sup>9</sup>.

Отдельный блок составляют международно-правовые акты, в том числе ряд Конвенций, в том числе: о биологическом разнообразии<sup>10</sup>, о международ-

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2222; 2021. № 24 (ч. 1). Ст. 4188.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 1995. № 10. Ст. 823; 2022. № 14. Ст. 2188.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2006. № 23. Ст. 238.

<sup>4</sup> СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5278; 2022. № 1 (ч. 1). Ст. 14.

<sup>5</sup> СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

<sup>6</sup> СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1462; 2021. № 24 (ч. 1). Ст. 4188.

<sup>7</sup> СЗ РФ. 1998. № 26. Ст. 3009; 2020. .2022. № 1 (ч. 1). Ст. 15.

<sup>8</sup> СЗ РФ. 1995. № 12. Ст. 1024.

<sup>9</sup> СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4556; 2021. № 1 (ч. 1) Ст. 44.

<sup>10</sup> Конвенция о биологическом разнообразии (Заключена в г. Рио-де-Жанейро 05.06.1992) // СЗ РФ. 1996. № 19. Ст. 2254.

ной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения<sup>1</sup>, об охране Всемирного и природного наследия<sup>2</sup>; о трансграничном воздействии промышленных аварий<sup>3</sup>; о защите Черного моря от загрязнения<sup>4</sup>; по защите морской среды района Балтийского моря<sup>5</sup> и др.<sup>6</sup>

Следует отметить, что нормативная база административно-правового института охраны окружающей среды довольно разветвлённая, поскольку включает также многочисленные подзаконные акты, как Президента РФ, так и Правительства РФ, федеральные ведомственные акты, нормативные акты субъектов РФ, соглашения, заключаемые между высшим федеральными и исполнительными органами и органами исполнительной власти субъектов РФ.

Вместе с тем, как отмечается в научной литературе, качество нормативного регулирования экологических процессов остаётся весьма невысоким, что проявляется в их несоответствии современным реалиям, в дублировании, недостаточной продуманности и т.д. Выходом из данной ситуации могла бы

---

<sup>1</sup> Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (вместе с «Перечнем видов млекопитающих, птиц, рептилий, амфибий, рыб, беспозвоночных и растений, экспорт, реэкспорт и импорт...») (Заключена в г. Вашингтоне 03.03.1973) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключённых СССР с иностранными государствами. Вып. XXXII.- М., 1978. С. 549–562.

<sup>2</sup> Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия (закл. в г. Париже 16.11.1972) // Сборник международных договоров СССР. Вып. XLIV. М., 1990. С. 496–506.

<sup>3</sup> Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий // (Заключена в г. Хельсинки 17.03.1992) // Бюллетень международных договоров. 2000. № 6. С. 19–46.

<sup>4</sup> Конвенция о защите Черного моря от загрязнения (Бухарест, 21 апреля 1992 г.). Доступ из справ.-прав. системы «Гарант».

<sup>5</sup> Конвенция по защите морской среды района Балтийского моря, 1992 г. (Хельсинкская конвенция) [рус., англ.] (Заключена в г. Хельсинки 09.04.1992) (с изм. и доп., вступившими в силу 15.11.2008). Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».

<sup>6</sup> Конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение, главным образом в качестве местообитания водоплавающих птиц (Конвенция заключена в г. Рамсаре 02.02.1971) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключённых СССР с иностранными государствами. Вып. XXXIII.- М., 1979. С. 462–466; Конвенция по сохранению мигрирующих видов диких животных (Заключена в г. Бонне 23.06.1979). Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс»; Конвенция об охране дикой природы, фауны и природных ресурсов обитания в Европе ETS № 104 (Берн, 19 сентября, 1979 г.). Доступ из справ.-прав. системы «Гарант».

стать разработка и принятие единого Экологического кодекса РФ, что позволило бы устранить имеющиеся недостатки и обеспечить повышение качества правового регулирования<sup>1</sup>.

Как мы уже выяснили, правовая охрана окружающей среды осуществляется с использованием всех имеющихся специальных правовых мер охраны.

В Большой российской энциклопедии «охрана окружающей среды» понимается как комплекс мер (организационных, правовых, экономических, естественно-научных, производственно-технических), направленных на ограничение воздействия на окружающую среду<sup>2</sup>. В законодательстве особое внимание уделяется экономическому регулированию (глава IV Федерального закона «Об охране окружающей среды»). Однако, при всей важности каждой из групп мер, позволяющих свести на нет негативное воздействие субъектов хозяйствования и иной деятельности на окружающую среду, среди таких мер удельный вес занимают меры административно-правовой охраны.

Учитывая правовую природу и публичное предназначение, административно-правовая охрана окружающей среды может осуществляться с помощью системы мер, имеющих административно-правовую природу. Действие этих мер имеет два вектора, направленных, как на обеспечение сохранности окружающей среды, так и природопользования.

Одной из задач исследования является определение места государственного контроля (надзора) за состоянием окружающей среды в механизме её административно-правовой охраны. Связь обозначенных категорий представляется нам неразрывной. Поскольку окружающая среда представляет собой объ-

---

<sup>1</sup> Дорохов Н.И. Административно-правовые основы государственного управления в области охраны окружающей среды и природных ресурсов: содержание и проблемы // Экологические и природоохранные проблемы современного общества и пути их решения: Материалы XIII международной научной конференции. В 2-х частях. Под редакцией А.В. Семенова, Н.Г. Малышева, Ю.С. Руденко. 2017. С. 534.

<sup>2</sup> Большая российская энциклопедии [Электронный ресурс] URL: <https://bigenc.ru/economics/text/2700158>

ект государственного контроля (надзора), административно-правовой институт экологического контроля (надзора) – это мера административно-правовой охраны окружающей среды.

В административно-правовой науке устоялось мнение, что государственное управление отдельными отраслями и сферами выражается в соответствующих функциях, иными словами, направлениях деятельности. Это в полной мере относится и государственному управлению в области охраны окружающей среды. Для реализации данных функций формируются соответствующие федеральные и органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ.

Перечень функций государственного управления в области охраны окружающей среды, можно выделить, руководствуясь положениями Федерального закона «Об охране окружающей среды»:

1) *Информирование* о состоянии окружающей среды (ст. 4.3).

2) *Планирование* (ст. 1). Так, основы единой экологической политики в области определены в Экологической доктрине Российской Федерации<sup>1</sup>, на основе которой принят основной стратегический документ, определяющий цели и содержание государственной экологической политики, определённые на среднесрочную перспективу<sup>2</sup>.

3) *Экологический мониторинг* (гл. 10). Данная функция государственного управления в области охраны окружающей среды связана с регулярным наблюдением за её состоянием, что позволяет проводить анализ и прогнозирование изменений, а также разрабатывать научно обоснованных рекомендаций для принятия эффективных управленческих решений.

---

<sup>1</sup> Об Экологической доктрине Российской Федерации: Распоряжение Правительства РФ от 31.08.2002 № 1225-р // СЗ РФ. 2002. № 36. Ст. 3510.

<sup>2</sup> Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года, утв. Президентом РФ 30.04.2012. Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».

4) *Оценка воздействия* на окружающую среду (ст. 32). Особенностью данной функции является её реализация в отношении такой деятельности, которая способна оказать воздействие на окружающую среду.

5) *Экологическая экспертиза* (ст. 33) позволяет установить соответствие документации проверяемых субъектов требованиям в области охраны окружающей среды. Специальным законодательным актом регламентируется механизм реализации данной функции государственного управления<sup>1</sup>.

6) *Экологическое нормирование* – связано с установлением предельно допустимых значений, касающихся качества окружающей среды и воздействия на неё при осуществлении разных видов деятельности (в гл. 5). Помимо специального закона, регулирующего цель, порядок установления природоохранных нормативов, нормативные экологические предписания содержат и другие акты природоресурсного характера.

7) *Установление требований* в области охраны окружающей среды (гл. 7).

8) *Экологический контроль и надзор* (ст. 65–66).

9) *Государственный учёт* в области охраны окружающей среды (ст. 69–69.2).

10) *Экологическое лицензирование* (ст. 30).

11) *Разрешение споров* в административном порядке и *привлечение к административной ответственности* (гл. 14). Примечательно, что реализация данной функции государственного управления в области охраны окружающей среды рассматривается в качестве меры её административно-правовой защиты<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 23.11.1995 № 174-ФЗ (ред. от 30.12.2020) «Об экологической экспертизе» // СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4556; 2021. № 1 (ч. I). Ст. 44.

<sup>2</sup> Мазаев Д.В. Соотношение категорий "правовая охрана" и "правовая защита" в контексте отраслей российского права и законодательства // Общество и право. 2013. № 4 (46). С. 25–29.

Следует отметить, что административные меры, позволяющие реализовать каждую из перечисленных основных функций государственного управления в области охраны окружающей среды, определены в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» и иных специальных законодательных и подзаконных актах. Наряду с перечисленными основными функциями, ряд учёных выделяет более развёрнутый перечень функций государственного управления в области охраны окружающей среды (например, экологическую паспортизацию; экологическую стандартизацию и сертификацию; экологическое воспитание и образование; распоряжение (управление) природными ресурсами и др.)<sup>1</sup>. Реализация каждой из перечисленных функций требует разработки и нормативного закрепления административно-правового механизма их реализации с помощью соответствующих мер административно-правовой охраны окружающей среды.

Функция экологического контроля (надзора) реализуется не изолированно, а во взаимосвязи с другими функциями государственного управления в области охраны окружающей среды, что требует использования при её реализации и иных вспомогательных мер административно-правовой охраны, что, по мнению учёных, позволяет воплотить потенциал экологического контроля<sup>2</sup>. К их числу относится информирование, выполняющее роль профилактического мероприятия при осуществлении государственного контроля (надзора)<sup>3</sup>; мониторинг безопасности<sup>4</sup>.

Проведение экологической экспертизы, основанием которой является поручение контрольного (надзорного) органа<sup>5</sup>, позволяет выявить соответствие

---

<sup>1</sup> См., например: Хлуденева Н.И. Экологическое право: учебник для вузов / Н.И. Хлуденева, М.В. Пономарев, Н.В. Кичигин. - 5-е изд., перераб. и доп. - М.: Юрайт, 2021. С. 46.

<sup>2</sup> См.: Бринчук М.М. Экологический контроль: понятие, виды, место в правовом механизме // Проблемы в российском законодательстве. 2010. № 1. С. 128.

<sup>3</sup> См.: ст. 46 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

<sup>4</sup> См.: ст. 74 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

<sup>5</sup> См.: ст. 84 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

требованиям технических регламентов и законодательства в области охраны окружающей среды при осуществлении хозяйственной и иной деятельности субъектами, а значит не допустить её негативного воздействия на окружающую среду<sup>1</sup>.

Таким образом, окружающая среда понимается в двух аспектах: в широком и узком. Как объект административно-правовой охраны в настоящее время составляющими элементами окружающей среды являются: природная среда и объекты, обладающие природными свойствами. В свою очередь, последние включают в себя природные и природно-антропогенные объекты.

В условиях очевидного несоответствия широкого нормативного подхода к пониманию окружающей среды, включающего в её состав антропогенные объекты, и фактического регулирования экологических отношений специальным законодательством, регулирующим вопросы охраны окружающей среды, представляется необходимым осуществить нормативно-правовое регулирование административно-правовой охраны антропогенных объектов в специальном экологическом законодательстве.

Административно-правовая охрана окружающей среды может быть определена в качестве совокупности административно-правовых мер, направленность которых обусловлена необходимостью обеспечения сохранности окружающей среды и одновременно – природопользования.

Содержанием административно-правовой охраны окружающей среды, осуществляемой специально уполномоченными субъектами с использованием административно-правовых форм и методов, является: предупреждение и пресечение нарушений административно-правовых норм, регулирующих вопросы охраны окружающей среды; применение мер административной ответ-

---

<sup>1</sup> См.: ст. 33 Федерального закона «Об охране окружающей среды»; Федеральный закон от 23.11.1995 № 174-ФЗ (ред. от 30.12.2020) «Об экологической экспертизе» // СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4556; 2021. № 1 (ч. 1). Ст. 44.

ственности к лицам, виновным в их нарушении; возмещение вреда, причинённого окружающей среде в результате таких нарушений; в случае нарушения субъективных прав – принятие мер по восстановлению.

Поскольку законодательство, регулирующее вопросы охраны окружающей среды, не отличается определённой в использовании правовых категорий, во избежание сложностей в правопонимании и правоприменении, следует:

- вывести природопользование за пределы определения охраны окружающей среды, определив его в качестве разновидности экологической деятельности, что позволит не допустить субъективного подхода к толкованию правовых терминов;

- уточнить и дополнить перечень объектов охраны природно-антропогенными объектами.

Окружающая среда представляет собой объект государственного экологического контроля (надзора), административно-правовые основы которого определены гл. 9 Федерального закона «Об охране окружающей среды», а порядок организации и осуществления – Федеральным законом «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре)»).

Одновременно экологический контроль (надзор) может быть представлен как мера административно-правовой охраны окружающей среды, применение которой позволяет специально уполномоченным государственным органам реализовывать функцию государственного управления данной области, при осуществлении которой могут применяться вспомогательные меры административно-правовой охраны окружающей среды.

## **1.2. Понятие и назначение государственного экологического контроля (надзора)**

Понятие «контроль» («надзор»), как в словарях, так и в научной литературе не имеет однозначного толкования. Термин «контроль» происходит от фр. «conltrole» – проверка. Не случайно проверка является основным методом контроля. Так, в «Большой советской энциклопедии» контроль определяется как проверка чего-либо, например, выполнения законов, планов, решений<sup>1</sup>.

В «Юридическом словаре» термин «контроль» трактуется как составляющая управления теми или иными объектами или процессами, осуществление которой позволяет определить соответствие наблюдаемого состояния объекта положению, предусмотренному нормативными актами различной юридической силы<sup>2</sup>.

Подобный подход, отражающий взаимодействие управляющего и управляемого субъектов, нашёл отражение и в юридической литературе. При этом, по мнению В.С. Основина, с помощью контроля можно предотвратить отклонения от требований, установленных в нормативных актах, и устранить возможные недостатки<sup>3</sup>. Схожий подход к пониманию экологического контроля демонстрирует В.В. Петров, акцентируя внимание на проверку соблюдения субъектами контроля экологических требований<sup>4</sup>.

Относительно понимания надзора, примечательно, что данная дефиниция в словарях определяется как одна из форм деятельности государственных органов по обеспечению законности<sup>5</sup>, наблюдение, присмотр за кем-либо или за чем-либо с целью контроля, охраны<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Большая советская энциклопедия [Электронный ресурс]. URL: <https://gufo.me/dict/bse/Контроль>

<sup>2</sup> Юридический словарь [Электронный ресурс]. URL: [https://makeword.ru/dictionary/контроль#:~:text=Словарь%20юридический.%20Контроль%20—%20\(фр.,вышестоящих%20органов%2C%20соблюдения%20дисциплины%2C...%20](https://makeword.ru/dictionary/контроль#:~:text=Словарь%20юридический.%20Контроль%20—%20(фр.,вышестоящих%20органов%2C%20соблюдения%20дисциплины%2C...%20)

<sup>3</sup> См.: Основин В.С. Основы науки социального управления. Воронеж, 1971. С. 163–164.

<sup>4</sup> Петров В.В. Экологическое право России: учебник. М.: БЕК, 1996. С. 547.

<sup>5</sup> Большой юридический словарь [Электронный ресурс]. URL: <https://gufo.me/dict/law/надзор>

<sup>6</sup> Толковый словарь Ефремовой [Электронный ресурс]. URL: <https://gufo.me/dict/efremova/надзор>

Следует признать, что, несмотря на различие содержания категорий «контроль» и «надзор», позволяющее разграничить данные понятия в теории административного права, в законодательстве названные категории зачастую применяются как равнозначные, с чем нельзя согласиться.

Как известно, в юридической доктрине определяющим является мнение, что одним из признаков контрольной деятельности органов исполнительной власти является её непостоянный характер. Одновременно органы, осуществляющие контроль, наделены правом принимать решения по корректировке управленческих решений, связанных с реализацией функций и задач объектов, находящихся в их подчинении<sup>1</sup>.

Что касается государственного надзора, его особенность заключается в постоянном и систематическом наблюдении, осуществляемом специализированными органами исполнительной власти. Примечательно, что надзорные полномочия распространяются на субъектов, не находящихся в их подчинении. Надзор преследует цель выявить факты нарушения законности, что позволяет рассматривать его в качестве способа мониторинга обеспечения законности<sup>2</sup>.

В юридической литературе предложен подход, в соответствии с которым надзор рассматривается как усечённая разновидность контроля, охватывающая лишь проверку его результатов без возможности вмешательства в административно-хозяйственную деятельность поднадзорного субъекта<sup>3</sup>.

При изучении элементов юридической конструкции функций надзора А.В. Мартынов выделяет следующие существенные признаки, ограничивающие надзор от контроля<sup>4</sup>:

---

<sup>1</sup> Домрачев Д.Г., Кирилловых А.А. К вопросу о реализации экологического контроля и надзора в Российской Федерации: вопросы теории и практики // Теоретическая и прикладная экология. 2017. № 3. С. 111.

<sup>2</sup> Домрачев Д.Г., Кирилловых А.А. Там же.

<sup>3</sup> См.: Кичигин Н.В. Правовые проблемы публичного экологического контроля (надзора): монография. М., 2012. С. 43.

<sup>4</sup> Мартынов А.В. Административный надзор в России: теоретические основы построения: монография. М.: Юнити-Дана, Закон и право, 2010. С. 73–83.

*а) Назначение данных категорий:* лежащая в основе контроля проверка исполнительской деятельности управляемым субъектом, в основе надзора – надзор за его правомерным поведением.

*б) Допустимость применения с точки зрения целесообразности административного усмотрения субъектом управления при осуществлении контроля; отсутствие усмотрения при осуществлении надзора.*

В научных исследованиях термин «надзор» часто используется применительно к надзору прокуратуры. По мнению В.И. Рохлина, только органы прокуратуры осуществляют надзор, все другие федеральные органы исполнительной власти, в наименовании которых содержится термин «надзор», должны называться органами государственного контроля<sup>1</sup>.

С точки зрения правового статуса можно выявить следующие отличительные признаки, позволяющие дифференцировать органы прокуратуры с контролирующими органами:

1. *Подчинённость.* Если органы прокуратуры, как единая федеральная система, не относятся к органам государственного управления, то органы контроля – относятся к таковым. Если органы прокуратуры не зависят от федеральных органов исполнительной власти, то в отношении органов государственного контроля можно проследить определённую зависимость от создавших и уполномочивших их органов.

2. *Предназначение.* Предназначение прокуратуры – осуществление надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением действующих на территории страны законов. Прокуратура осуществляет свои полномочия от имени Российской Федерации, причём можно говорить о подчиненности прокуратуры исключительно закону. При этом прокурор может вмешиваться в деятельность поднадзорного субъекта лишь при выявлении нарушения закона.

---

<sup>1</sup> См.: Рохлин В.И. Прокурорский надзор и государственный контроль: история, развитие, понятие, соотношение. СПб, 2003. С.189.

В отличие от них, органы контроля уполномочены на осуществление контроля за соблюдением не только законов, но и подзаконных актов<sup>1</sup> по поручению органа, которым они образованы, что, соответственно должно быть нормативно оформлено.

Учитывая закрепление в п. 2 ст. 21 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 (в ред. от 01.07.2021) «О прокуратуре Российской Федерации»<sup>2</sup> положения о том, что «при осуществлении надзора за исполнением законов органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы», с целью обеспечения эффективности деятельности органов прокуратуры необходимо обеспечить их невмешательство в компетенцию специализированных органов экологического контроля (надзора). При создании механизма их взаимодействия следует помнить, что федеральные надзоры, включённые в систему федеральных органов исполнительной власти, наделены контрольно-надзорными полномочиями, а, значит, может иметь место дублирование надзорных полномочий.

При получении прокурором информации о совершении экологического правонарушения видится целесообразным взаимодействие прокурора с органами экологического контроля (надзора). Так, может потребоваться выяснение, не поступала ли аналогичная информация в контрольно-надзорный орган, истребование имеющейся информации о проводимых действиях и т.д. Прокурор может дать поручение провести КНМ органу государственного экологического контроля (надзора). Целесообразно совместное обсуждение возникающих проблем, организация работы по пропаганде и разъяснению законодательства, проведение совместных мероприятий по предупреждению правонарушений<sup>3</sup>. Как показывает практика, благодаря вмешательству прокуратуры,

---

<sup>1</sup> См.: Бавальцева С.Г., Белых Л.А. Разграничение компетенции органов экологического надзора и прокуратуры в сфере охраны окружающей среды // Бизнес, менеджмент и право. 2013. 1. С. 132–135.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472; 2021. № 27 (ч. 1). Ст. 5093.

<sup>3</sup> Рохлин В.И. Прокурорский надзор и государственный контроль: история, развитие, понятие, соотношение. — СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. С. 186.

пресечены многочисленные факты нарушений экологического законодательства<sup>1</sup>.

При этом порядок взаимодействия прокуратуры и органов экологического контроля (надзора) должен быть регламентирован соответствующим Положением.

*3. Регулирование правового положения.* Если полномочия органов прокуратуры определены Конституцией РФ, Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации», процессуальным законодательством в сфере осуществления судопроизводства, то, что касается контролирующих органов, их полномочия регламентируются различными законодательными и подзаконными нормативными актами, которые нередко противоречат друг другу<sup>2</sup>.

Перечисленные признаки показывают правильность разграничения органов государственного контроля (надзора), осуществляющих контрольно-надзорные полномочия и органов прокуратуры, осуществляющих прокурорский надзор, по их подчиненности, предназначению (а, значит, характеру, содержанию, целям, задачам, направленности деятельности), особенностям регулирования правового положения, что свидетельствует о недопустимости создания ситуации, при которой при осуществлении своей деятельности прокуроры подменяют органы государственного контроля (надзора), и в то же время целесообразно их взаимодействие.

Учитывая многофункциональность административного надзора, нельзя признать обоснованным ограничение административного надзора только лишь правоохранительной государственной деятельностью. Как мы уже отмечали, система федеральных органов исполнительной власти включает специализированные органы административного надзора, наделённые соответствующими полномочиями в экологической сфере.

---

<sup>1</sup> Мылицын Н.В. Взаимодействие прокуратуры Республики Алтай с институтами гражданского общества в деле защиты природы и прав предпринимателей // Прокурор. 2016. N 4. С. 94–98.

<sup>2</sup> См.: Рохлин В.И. Указ. соч. С. 188.

Государственный экологический контроль (надзор) является одним из видов экологического контроля (надзора). В теории экологического права в зависимости от правовой природы и целей проведения выделяют публичный (государственный) и частный (производственный) экологический контроль. Можно выделить ещё один вид экологического контроля, которому свойственна двойственная правовая природа – общественный<sup>1</sup>.

В настоящее время сохранены два уровня государственного экологического контроля (надзора) – федеральный и региональный, определяемые в качестве видов контрольной деятельности (ст. 65 Федерального закона «Об охране окружающей среды»), что позволяет в зависимости от государственного устройства, выделить одноимённую видовую классификацию государственного экологического контроля (надзора), – федеральный и региональный.

К сожалению, проблема соотношения категорий «экологический контроль» и «экологический надзор» не нашла своего решения, а правовое регулирование контрольно-надзорной деятельности в области охраны окружающей среды обоснованно критикуется учёными.

Следует признать, что государственное регулирование контрольно-надзорной деятельности не отличалось системностью. Если до 2011 года основным видом контрольной деятельности в области охраны окружающей среды являлся экологический контроль, позже данные положения Федерального закона «Об охране окружающей среды», утратили силу, а государственный экологический контроль заменил государственный экологический надзор<sup>2</sup>.

На этом этапе признаком, лежащем в основе разграничения рассматриваемых категорий был субъектный состав контрольно-надзорной деятельности:

---

<sup>1</sup> См.: Кичигин Н.В. Правовые проблемы муниципального экологического контроля: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 5.

<sup>2</sup> См.: Федеральный закон от 18.07.2011 № 242-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2018) // СЗ РФ. 2011. № 30 (ч. 1). Ст. 4590; 2022. № 1 (ч. 1). Ст. 23.

по замыслу законодателя «надзор» был связан с экологическим контролем, осуществляемым органами исполнительной власти, «контроль» – с производственным и общественным воздействием на деятельность подконтрольного объекта. В связи с этим нельзя согласиться с мнением Н.Д. Вершило, утверждающего, что, заменив в названии и содержании главы XI термин «экологический контроль» на «экологический надзор», законодатель, по сути, упразднил функцию государственного экологического контроля<sup>1</sup>.

Анализ содержания термина «экологический надзор», определённого в п. 1 ст. 65 Федерального закона «Об охране окружающей среды» (в ред. от 18.07.2011), позволяет заключить, что он охватывал одновременно и контроль, и надзор в области экологии, поскольку включал в себя деятельность уполномоченных органов:

1) по предупреждению, выявлению и пресечению нарушений обязательных требований в области охраны окружающей среды. Её осуществление проводится посредством проверок, принятия мер по пресечению и устранению последствий нарушений;

2) по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния их соблюдения<sup>2</sup>.

Стоит отметить, что с принятием закона-спутника от 11.06.2021 № 170-ФЗ<sup>3</sup>, заменившего ст. 65 Федерального закона «Об охране окружающей среды» «Государственный экологический надзор» на «Государственный экологический контроль (надзор)», разграничений данных категорий не произошло. Одновременно в главе XI осталось наименование «Государственный экологический надзор», а применение термина «контроль» связано всё также с

---

<sup>1</sup> См.: Вершило Н.Д. К вопросу о государственном экологическом контроле и надзоре // Законы России: опыт, анализ, практика. 2017. № 6.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 18.07.2011) «Об охране окружающей среды» (данная редакция утратила силу).

<sup>3</sup> См.: Федеральный закон от 11.06.2021 № 170-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации"»

производственным и общественным контролем. Всё это свидетельствует о непоследовательности законодателя при регулировании данной проблемы. Не произошло разграничения данных терминов и в Положении о федеральном государственном экологическом контроле (надзоре)<sup>1</sup>, принятого вместо Положения от 8 мая 2014 г. № 426<sup>2</sup> с тем же названием, урегулировавшем рассматриваемый вид административной деятельности, осуществляемый при реализации государственного управления в области охраны окружающей среды.

Полагаем, учитывая существенные особенности теоретических моделей рассматриваемых категорий, требуется в теории административного права разграничить данные категории.

В юридической науке не сложилось единообразного понимания государственного экологического контроля (надзора)<sup>3</sup>, при этом можно выделить следующие наиболее распространённые подходы:

1) Государственный экологический контроль (надзор), рассматриваемый как *мера административно-правовой охраны окружающей среды*, что было показано в предыдущем параграфе.

На подобное понимание экологического контроля обосновал С.А. Боголюбов<sup>4</sup>. При таком подходе государственный экологический контроль (надзор) выступает в роли своего рода гарантии выполнения экологических мероприятий и реализации регулирующих их правовых норм.

Однако, несмотря на потенциальную значимость и частоту применения данной меры, в числе нормативно установленных мер охраны окружающей

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 30 июня 2021 г. № 1096 "О федеральном государственном экологическом контроле (надзоре)" (вместе с "Положением о федеральном государственном экологическом контроле (надзоре)") // <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/401332036/#review>

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 8 мая 2014 г. № 426 (ред. от 21.03.2019) «О федеральном государственном экологическом надзоре» // СЗ РФ. 2014. № 20. Ст. 2535; 2019. № 14 (ч. 1). Ст. 1515 (утратило силу).

<sup>3</sup> Потапов А.И., Воробьев В.Н., Карлин Л.Н, Музалевский А.А. Мониторинг, контроль и управление качеством окружающей среды. Часть 2. Экологический контроль. Санкт-Петербург, Изд-во РГГМУ, 2004. С. 6.

<sup>4</sup> Экологическое право: учебник для бакалавров / под ред. С.А. Боголюбова. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2011. С. 140.

среды, экологический контроль, по мнению ряда специалистов, всё ещё не отличается эффективностью<sup>1</sup>.

Являясь правовой мерой, наряду с предупредительной и информационной функцией, экологический контроль (надзор) выполняет также карательную функцию. Суть последней проявляется в возможности наложения санкций на лиц, нарушивших установленные законодательством экологические требования. В специальном законодательстве содержится положение об установлении имущественной, дисциплинарной, административной и уголовной ответственности<sup>2</sup>. Следует иметь в виду, что привлечение лица к ответственности не должно быть единственным итогом КНМ, по итогу которых необходимо также обеспечить выявление рисков и угроз причинения вреда<sup>3</sup>.

Привлечение к юридической ответственности за совершённые экологические правонарушения, выявляемые в процессе или по итогам КНМ, принуждает нарушителей к соблюдению обязательных требований. Обозначенное позволяет рассматривать экологический контроль (надзор) в качестве условия применения различных видов юридической ответственности к лицам, виновным в нарушении природоохранного законодательства и возмещения причинённого ущерба.

Связь экологического контроля (надзора) с юридическими санкциями привела к попытке обоснования возможности выделения эколого-правовой ответственности, как отдельного вида ответственности<sup>4</sup>. Согласимся с мнением С.А. Боголюбова, что, поскольку эколого-правовая ответственность охватыва-

---

<sup>1</sup> Пономарёв М.В. Круглый стол «Правовые проблемы государственного, муниципального и иных видов экологического контроля» // Экологическое право. 2018. № 4. С. 15.

<sup>2</sup> См.: ст. 75 Федерального закона «Об охране окружающей среды».

<sup>3</sup> См.: Общее административное право: учебник: в 2 ч. / под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2016. С. 698 (гл. 16 – автор А.В. Мартынов).

<sup>4</sup> См.: Бринчук М.М. Эколого-правовая ответственность - самостоятельный вид ответственности // Lex russica. 2016. № 6. С. 26–47; Юридическая ответственность за экологические правонарушения / Отв. ред. О.Л. Дубовик. М., 2012. С. 133–134 и др.

ется существующими видами и формами юридической ответственности, признание её в качестве самостоятельного вида юридической ответственности недопустимо<sup>1</sup>.

По итогам экологического контроля (надзора) может быть выявлен вред, который был причинён окружающей среде, и должен быть возмещён в полном объёме (п. 1 ст. 77 Федерального закона «Об охране окружающей среды» и ст. 1064 ГК РФ). Как отметил Верховный Суд РФ, именно органы исполнительной власти, уполномоченные осуществлять государственный экологический надзор, вправе обратиться в суд с данным видом исковых требований<sup>2</sup>.

2) Государственный экологический контроль (надзор) *как функция государственного управления охраной окружающей среды*<sup>3</sup>.

Цель, которую ставит перед собой государство – обеспечение права каждому на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба здоровью или имуществу, причинённому совершением экологического правонарушения (ст. 42 Конституции РФ). Данная цель достигается, по мнению Р.Х. Гиззатулина, с помощью экологической функции государства. С этим можно согласиться, учитывая, что автор выделяет такие составляющие данной функции как: «охрана природы и рационального природопользования», «обеспечение экологической безопасности», «функция охраны окружающей среды» и т.д.<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Боголюбов С.А. Актуальные проблемы экологического права: Учебник. М., 2011. С. 18.

<sup>2</sup> См.: п. 31 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 18.10.2012 № 21 (ред. от 30.11.2017) «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2012. № 12; 2018. № 2.

<sup>3</sup> Применительно к исследованиям в области экологического права А.К. Голиченков рассматривает данное понятие более узко – как функцию экологического управления, гарантию эффективности экологической деятельности. См.: Голиченков А.К. Экологический контроль: теория, практика правового регулирования: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1992. – 325 с.

<sup>4</sup> Гиззатулин Р.Х. Экологическая функция государства: теория и практика реализации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. – 56 с.

При осуществлении государственного управления в области охраны окружающей среды, управленческий процесс проходит ряд стадий, осуществляемых в определенной последовательности: выработка и принятие решения, организация исполнения решения, контроль за исполнением и подведение итогов<sup>1</sup>.

Поскольку экологический контроль осуществляется на одной из стадий управленческого процесса в области охраны окружающей среды, это позволяет рассматривать его в качестве функции государственного управления в рассматриваемой области, направленной на повышение его эффективности.

В административно-правовой литературе отмечается, что контроль в управлении не является самоцелью, а позволяет обеспечить качественное выполнение принятых решений<sup>2</sup>. В итоге контроль рассматривается, как «обеспечительная функция управления»<sup>3</sup>. При этом управленческая функция при- суща как внутреннему, так и внешнему контролю.

В теории административного права функции контроля и надзора рассматривают во взаимосвязи. Административный надзор имеет общие черты, как с внутренним, так и с внешним контролем. Как и внешний контроль, при осуществлении надзора оказывает воздействие на организационно неподчинённые объекты.

Руководствуясь положениями Федерального закона «Об охране окружающей среды», экологический контроль (надзор) преследует следующие цели: исполнение законодательства об охране окружающей среды; обеспечение соблюдения требований в области охраны окружающей среды; обеспечение экологической безопасности. Названные цели позволяют в условиях всё возрастающей антропогенной нагрузки человека на природу обеспечить качество

---

<sup>1</sup> Систематизация и электронное кодирование функций и полномочий в системе публичного управления: монография / Г.А. Бученков, Ю.А. Головин, Д.В. Карпухин и др.; под ред. И.Л. Бачило, М.А. Лапиной. М.: Юстиция, 2016. 210 с.

<sup>2</sup> Шорина Е.В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. М., 1981. С. 25.

<sup>3</sup> Мартынов А.В. Административный надзор в России: теоретические основы построения: монография. М.: Юнити-Дана, Закон и право, 2010. С. 71.

окружающей среды, предотвратить её деградацию и обеспечить надлежащее качество.

Учитывая, что задачи экологического контроля (надзора) – это способы достижения его целей, к задачам государственного экологического контроля (надзора) можно отнести: предупреждение нарушений экологического законодательства; выявление и пресечение соответствующих нарушений.

Как мы уже отмечали, в нынешнем законодательстве понятия «экологический контроль» и «экологический надзор» употребляются как равнозначные. В предыдущей редакции ч. 2 ст. 65 Федерального закона «Об охране окружающей среды», исходя из объекта контроля (надзора), перечислялись его виды в отдельных областях: за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр; земельный надзор; в области обращения с отходами; в области охраны атмосферного воздуха; в области использования и охраны водных объектов и другие.

По отдельным видам государственного экологического надзора нормативно утверждены их задачи, организационно-правовые основы. Так, *государственный надзор* за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр направлен на предупреждение, выявление и пресечение нарушений соответствующих норм в данной сфере общественных отношений<sup>1</sup>.

Аналогичные задачи решает надзор в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий, только речь идёт о решении данных задач в отношении отдельных режимов природных территорий (особо охраняемой, земельных участков, охранных зон и др.)<sup>2</sup>.

3) Государственный экологический контроль (надзор) – как *фактор, определяющий особенности системы и структуры федеральных органов исполнительной власти.*

---

<sup>1</sup> См.: ч. 1 ст. 37 Закона РФ от 21.02.1992 № 2395-1 (ред. от 08.12.2020) «О недрах» // СЗ РФ. 1995. № 10. Ст. 823; 2020. № 50 (ч. 3). Ст. 8074.

<sup>2</sup> См.: ч. 1 ст. 33 Федерального закона от 14.03.1995 № 33-ФЗ (ред. от 30.12.2020) «Об особо охраняемых природных территориях» // СЗ РФ. 1995. № 12. Ст. 1024; 2021. № 1 (ч. 1). Ст. 44.

Как известно, в основе системы федеральных органов исполнительной власти лежат управленческие функции, позволяющие дифференцировать федеральными министерства, федеральные службы и федеральные агентства<sup>1</sup>, указывая на потенциальную возможность, а в ряде случаев и обязанности, направленные на достижение заранее запланированных результатов<sup>2</sup>.

Для реализации функции по контролю и надзору требуется создание специализированных органов, которыми, согласно п. 4 Указа Президента РФ от 09.03.2004 № 314, являются федеральные службы. В то же время на федеральные министерства и федеральные агентства распространяется запрет на осуществление функции по контролю и надзору. Исключения составляют случаи, устанавливаемые указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ.

Действующая система федеральных органов исполнительной власти включает тридцать органов контроля (надзора), что демонстрирует внимание государства к осуществлению контрольно-надзорной деятельности<sup>3</sup>.

В свою очередь, функции по контролю и надзору заключаются в осуществлении ряда нормативных полномочий:

– контроль и надзор за исполнением общеобязательных правил поведения, установленных конституционными, законодательными и иными нормами. При этом контролю подлежат государственные и муниципальные органы, их должностные лица, юридические лица и граждане;

– выдача уполномоченными органами и должностными лицами разрешений (лицензий), предусматривающих право осуществлять ту или иную деятельность юридическими лицами и гражданами;

---

<sup>1</sup> См.: п. 1 Указа Президента РФ от 09.03.2004 № 314 (ред. от 20.11.2020) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945; 2020. № 47. Ст. 7508.

<sup>2</sup> Юсупов В.А., Волков Н.А. Научные основы государственного управления в СССР. Казань, 1972. С. 15.

<sup>3</sup> Мартынов А.В. Административный надзор: теоретические основы построения [Электронный ресурс]. URL: [https://studref.com/468060/pravo/administrativnyy\\_nadzor\\_faktor\\_obosnovyuyuschiy\\_postroenie\\_funktsionirovanie\\_sistemy\\_struktury\\_federal](https://studref.com/468060/pravo/administrativnyy_nadzor_faktor_obosnovyuyuschiy_postroenie_funktsionirovanie_sistemy_struktury_federal)

– издание регистрирующих и иных индивидуальных актов.

Примечательно, что в советский период в п. 1 Декрета СНК РСФСР от 30 января 1922 г. «О горном надзоре»<sup>1</sup>, юридическая конструкция государственной надзорной деятельности заключалась в реализации функции наблюдения за точным выполнением законов и распоряжений в надзорной сфере с позиции правильности, целесообразности и безопасности деятельности поднадзорных субъектов. В Положении о Горном надзоре, принятом 6 апреля 1922 г., нашло проявление понимание разграничения контрольной и надзорной деятельности. Это проявлялось с тем, что надзорный орган, наряду с надзорными полномочиями, был наделён контрольными, управленческими и юрисдикционными полномочиями<sup>2</sup>.

Как результат – объединение контрольных и надзорных полномочий, реализуемых одним государственным исполнительным органом, по мнению А.В. Мартынова, стало исторической ошибкой. И в настоящее время нормативные акты, в соответствии с которыми осуществляется административно-правовое регулирование статуса федеральных служб, даже если в их названии содержится слово «надзор», не разграничивают данные полномочия<sup>3</sup>. Примером такого государственного органа, осуществляющего управление в области охраны окружающей среды, в частности, является Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору<sup>4</sup>.

4. Государственный экологический контроль (надзор) как *правовая форма экологической деятельности*<sup>5</sup>. В теории права организационно-правовые формы деятельности государственных органов формулируются в качестве

<sup>1</sup> Декрет СНК РСФСР от 30.01.1922 «О горном надзоре» [Электронный ресурс] URL: <https://www.lawmix.ru/zakonodatelstvo/2575989>

<sup>2</sup> История горного надзора в документах XIX—XX веков / Под ред. В.В. Грицкова. М., 2004. С. 155-172.

<sup>3</sup> Мартынов А.В. Административный надзор: теоретические основы построения [Электронный ресурс]. URL: [https://studref.com/468060/pravo/administrativnyy\\_nadzor\\_faktor\\_obosnovuyayuschiy\\_postroenie\\_funktsionirovanie\\_sistemy\\_struktury\\_federal](https://studref.com/468060/pravo/administrativnyy_nadzor_faktor_obosnovuyayuschiy_postroenie_funktsionirovanie_sistemy_struktury_federal)

<sup>4</sup> Постановление Правительства РФ от 30.07.2004 № 401 (ред. от 27.02.2021) «О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору» // СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3348; 2021. № 10. Ст. 1619.

<sup>5</sup> Бринчук М.М. Экологическое право: учебник // СПС КонсультантПлюс. 2008.

различных правовых действий (актов), в которых находят выражение юридические полномочия (компетенция) государственных органов<sup>1</sup>. Этим определяется правовая природа любого контроля, в том числе и экологического<sup>2</sup>.

По мнению М.М. Бринчука, экологический контроль является организационным *методом*, позволяющим реализовывать экологическую функцию государства, опосредованном в праве окружающей среды и осуществляемым в правовых рамках. В юридической науке под методами осуществления функций государства принято понимать совокупность средств, приемов, способов выполнения функций государства, что позволяет отнести экологический контроль к числу «методов реализации экологической функции»<sup>3</sup>. Представляется, что использование данного метода позволяет обеспечить соблюдение законодательства в экологической сфере, в том числе посредством применения мер государственного принуждения. Кроме того, данный метод влияет на развитие экологического законодательства<sup>4</sup>.

Согласно ст. 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды», определено понятие экологического контроля как контроля в области охраны окружающей среды, включающего систему мер, с помощью которых осуществляется предотвращение, выявление и пресечение нарушения экологического законодательства, обеспечение соблюдения требований в области охраны окружающей среды.

Таким образом, анализ данного определения позволяет утверждать, что понятия «контроль в области охраны окружающей среды» и «экологический контроль» законодателем не просто разграничиваются, а приравняются. Подобный подход не является общераспространённым, ведь, как считают Н.В.

---

<sup>1</sup> Горшенев В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. М., 1972. С. 122.

<sup>2</sup> Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. М.: Юридическая литература, 1987. С. 48, 50.

<sup>3</sup> Миронов В.С. Экологическая функция государства: понятие, содержание, формы и методы осуществления: сравнительный анализ на примере России и Германии: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2007. С. 21.

<sup>4</sup> Чхутиашвили Л.В. Совершенствование государственного экологического контроля (надзора) // Lex russica. 2016. № 9. С. 155 - 162.

Кичигин и О.Ю. Ганюхина, «контроль в области охраны окружающей среды» более широкая категория, поскольку включает в себя не только «экологический контроль», но и «природоресурсный контроль»<sup>1</sup>.

В основе такого разграничения – деятельность, посредством которой физическими и юридическими лицами осуществляется воздействие на окружающую среду. Если подобное воздействие оказывается вне природопользования, – требуется осуществления экологического контроля, в процессе природопользования – природоресурсного контроля.

Следует отметить, что в специализированном законодательстве понятие экологического надзора не даётся, что объясняется его отождествлением с экологическим контролем. В процессе реформы контрольно-надзорной деятельности был принят Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре)», определивший понятие государственного контроля (надзора) (ч. 1 ст. 1). Сущностными признаками, определяющими данную дефиницию, являются:

- 1) заключается в деятельности контрольных (надзорных) органов;
- 2) направленность на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований;
- 3) реализуется с помощью системы мер: профилактики данных нарушений, оценки соблюдения обязательных требований, выявления, пресечения нарушений, восстановительные меры.

Представляется, что в силу ранее действующих правовых установок законодателю не удалось уйти от смешения деятельности по контролю и надзору. И здесь следует привести Стратегический документ, принятый в 2008 году, в котором сформулирована установка на следующие преобразования в системе контрольно-надзорной деятельности: определена направленность на отказ от

---

<sup>1</sup> Кичигин Н.В. Правовые проблемы муниципального экологического контроля: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 6; Ганюхина О.Ю. Правовое регулирование экологического контроля в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2007. С. 17.

чрезмерного вмешательства государства в осуществление экономической деятельности; минимизация её административных ограничений; повышение эффективности правового обеспечения контрольно-надзорной деятельности; гарантированность защиты прав субъектов при проведении государственного контроля (надзора); недопущение использования проверок с целью остановить развитие бизнеса<sup>1</sup>.

Таким образом, в результате проведённого исследования сделаны следующие выводы:

1. Продемонстрирована бессистемность использования в административном законодательстве в разрез достижений науки административного права понятий «экологический контроль» и «экологический надзор», что обуславливает необходимость чёткой дифференциации данных категорий.

На основе анализа сущностных признаков понятий «государственный экологический контроль» и «государственный экологический надзор», считаем необходимым сформулировать авторские определения данных дефиниций.

Государственный экологический контроль – правовая форма экологической деятельности – функции государственного управления в области охраны окружающей среды, в основе которой лежит проверка исполнительской деятельности подконтрольного субъекта, реализуемая специально уполномоченными федеральными или региональными контрольно-надзорными органами в области охраны окружающей среды, допускающая применение ими административного усмотрения к подконтрольному субъекту, требующая применения системы мер, направленных на предотвращение, выявление и пресечение нарушения обязательных требований в области охраны окружающей среды.

---

<sup>1</sup> Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р (ред. от 28.09.2018) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (вместе с "Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года") // СЗ РФ. 2008. № 47. Ст. 5489.

Государственный экологический надзор – правовая форма экологической деятельности – функции государственного управления в области охраны окружающей среды, представляющая собой надзор за правомерным поведением управляемого субъекта, реализуемый специально уполномоченными федеральными или региональными контрольно-надзорными органами в области охраны окружающей среды, не допускающий применения ими административного усмотрения к поднадзорному субъекту, требующий применения системы мер, направленных на предотвращение, выявление и пресечение нарушения обязательных требований в области охраны окружающей среды.

Вместе с тем, наделение уполномоченных федеральных органов исполнительной власти одновременно функциями по контролю и надзору в экологической сфере допускает использование терминологии, объединяющей экологический контроль (надзор).

2. Показана возможность применения различных подходов к пониманию государственного экологического контроля (надзора): как меры административно-правовой охраны окружающей среды; как правовой формы экологической деятельности; как функции государственного управления охраной окружающей среды; как фактора, который позволяет обосновать построение системы и структуры федеральных органов исполнительной власти.

## **Глава 2. Система и компетенция органов, осуществляющих контрольные (надзорные) мероприятия при осуществлении государственного экологического контроля (надзора)**

### **2.1. Виды органов, осуществляющих контрольные (надзорные) мероприятия при осуществлении государственного экологического контроля (надзора)**

Охрана окружающей среды является одной из отраслей государственного управления, главной целью которого является обеспечение благоприятной окружающей среды. На достижение данной цели направлена деятельность субъектов государственного управления, которыми является системой государственных органов, уполномоченных на осуществление управленческих действий в данной области.

Анализ ст. 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды», позволяет рассматривать *государственное управление в области охраны окружающей среды, как деятельность уполномоченных субъектов, основными направлениями которой являются: сохранение и восстановление природной среды, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов, создание условий, позволяющих предотвратить негативное воздействие на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности, обеспечить ликвидацию последствий такого воздействия.*

Специалисты в области административного права, изучающие проблему государственного управления в области охраны окружающей среды, проводят исследования в аспекте реализации экологической политики, которая осуществляется уполномоченными государственными органами и должностными лицами<sup>1</sup>. Основы экологической политики России сформирована в ряде стратегических документов, к числу которых относится, прежде всего, «Экологическая доктрина Российской Федерации», утверждённая 31.08.2002 № 1225-

---

<sup>1</sup> См.: Дубовик О.Л. Экологическое право. М., 2006. С. 202.

р<sup>1</sup>. В данном концептуальном документе определяется цель государственной политики в области экологии, которая является по значимости стратегической. В частности, государство, осуществляя государственное управление, должно сохранить природные системы, предпринять все зависящие от него меры, для того, чтобы обеспечить поддержание их целостности. В свою очередь, функционирование данных систем будет способствовать развитию общества, росту качества жизни и, соответственно, улучшению здоровья населения. Как итог – будет решена демографическая задача, обеспечена экологическая безопасность государства.

Другим документом, определяющим экологическую деятельность государства, являются «Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года», утв. Президентом РФ 30.04.2012<sup>2</sup>. Следует признать, что в данном документе неверно обозначена стратегическая цель экологической политики. Представляется, что определяющим должны стать обеспечение установленного Конституцией РФ *права граждан на благоприятную окружающую среду*. И только на втором месте должно быть определено решение социально-экономических задач, её экологическую ориентированность<sup>3</sup>. На это же должна быть направлена и Экологическая доктрина.

Механизмы реализации политики государства в области обеспечения экологической безопасности определены Стратегией экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года»<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Распоряжение Правительства РФ от 31.08.2002 № 1225-р «Об Экологической доктрине Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 36. Ст. 3510.

<sup>2</sup> Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> Дорохов Н.И. Указ. соч. Административно-правовые основы государственного управления в области охраны окружающей среды и природных ресурсов: содержание и проблемы // Экологические и природоохранные проблемы современного общества и пути их решения: Материалы XIII международной научной конференции. В 2-х частях / под ред. А.В. Семенова, Н.Г. Малышева, Ю.С. Руденко. М.: Изд-во С.Ю. Витте, 2017. С. 537.

<sup>4</sup> Указ Президента РФ от 19.04.2017 № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2017. № 17. Ст. 2546.

Анализ государственного управления в области охраны окружающей среды можно выделить ряд направлений, которые есть ни что иное, как функции государственного управления в области охраны окружающей среды, определение которых в многочисленных федеральных и региональных нормативно-правовых актах, нередко дублирующих друг друга, не позволяет составить их исчерпывающий перечень. Вместе с тем, в научной литературе к наиболее значимым функциям экологического управления относят<sup>1</sup>:

- 1) Экологическое нормирование;
- 2) Экологическое лицензирование;
- 3) Оценка воздействия на окружающую среду и экологическая экспертиза;
- 4) Государственный экологический контроль и надзор;
- 5) Государственный учёт объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду;
- 6) Государственный экологический мониторинг.

Успешная реализация государственных управленческих полномочий по данным направлениям осуществляется с помощью следующих групп методов государственного управления: административных, экономических<sup>2</sup> и идеологических. Стоит признать, что в таком направлении управленческой деятельности в области охраны окружающей среды, как государственный экологический контроль (надзор), проявляются именно административные методы государственного управления, связанные с установлением обязательных требований со стороны государства и проведением КНМ.

В Федеральном законе «О государственном контроле (надзоре)» (ч. 2 ст. 56) КНМ чётко систематизированы. В частности, законодатель относит к

---

<sup>1</sup> Экологическое право: учебник для вузов / С. А. Боголюбов [и др.]; под редакцией С.А. Боголюбова. - 7-е изд., перераб. и доп. - М.: Издательство Юрайт, 2021. С. 93–117.

<sup>2</sup> См.: ст. 17 Федерального закона «Об охране окружающей среды».

ним: проведение выездного обследования; контрольной и мониторинговой закупки; выборочного контроля; инспекционного визита; рейда; документарной и выездной проверки.

Прежде чем охарактеризовать систему органов, участвующих в осуществлении государственного экологического контроля (надзора), необходимо выяснить, что представляет собой система органов, осуществляющих управление в области охраны окружающей среды. Ответ на данный вопрос можно получить, руководствуясь сформулированными в ст. 3 Федерального закона «Об охране окружающей среды» принципами её охраны. Такими принципами являются: обязательность участия в деятельности по охране окружающей среды органов власти федерального и регионального уровней, органов местного самоуправления, некоммерческих организаций, иных хозяйствующих субъектов и граждан; ответственность органов публичной власти за обеспечение благоприятной окружающей среды и экологической безопасности на соответствующих территориях.

Исходя из перечисленных принципов, можно сделать вывод, что государственное управление в области охраны окружающей среды обеспечивается всей системой государственных органов. Такое широкое понимание государственного управления производно от понятия «управление государственными делами», что требует, по мнению Ю.А. Тихомирова, «участия многих субъектов права»<sup>1</sup>, и предполагает, независимо от отрасли государственного управления, организующую, упорядочивающую деятельность государства путем деятельности всех ветвей государственной власти.

В то же время в административно-правовой литературе традиционно используется узкое понимание государственного управления, ограничивающее его осуществление только деятельностью органов исполнительной власти. Подобный подход объясняется законодательно установленными положениями,

---

<sup>1</sup> Тихомиров Ю.А. Современная теория административного права // Государство и право. 2004. № 11. С. 11.

согласно которым государственное управление в области охраны окружающей среды осуществляется органами исполнительной власти федерального и регионального уровня (ст. 8 Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

Изучение правовых основ государственного управления в области охраны окружающей среды показывает, что в широком смысле государственное управление в данной области осуществляется государственными органами, как общей компетенции, так и специальными органами в области охраны окружающей среды, что специально подчёркивается применительно к отдельным объектам административно-правовой охраны окружающей среды (ст. 11 Федеральном законе «О животном мире»<sup>1</sup>).

Остановимся кратко на участии органов общей компетенции в управлении охраной окружающей среды. Так, особую роль в государственной экологической политике играет Президент Российской Федерации, который, по мнению Р.Х. Гиззатуллина, не только определяет ее основные направления, но и фактически предопределяет ее эффективность<sup>2</sup>. В свою очередь, Федеральным Собранием определены законодательные основы политики государственного регулирования в области охраны окружающей среды.

Государственное управление в области охраны окружающей среды осуществляется и органами исполнительной власти общей компетенции. Таким на федеральном уровне является Правительство РФ, призванное обеспечить проведение в Российской Федерации единой государственной политики в области в области охраны окружающей среды, принимать меры по обеспечению законности, осуществлению экологических прав граждан (ст. 114 Конституции РФ).

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 24.04.1995 № 52-ФЗ (ред. от 11.06.2021) «О животном мире» // СЗ РФ. 1995 № 17. Ст. 1462; 2021. № 24 (ч. 1). Ст. 4188.

<sup>2</sup> Гиззатуллин Р.Х. Роль Президента Российской Федерации в государственной экологической политике // Правовое государство: теория и практика. 2017. № 4 (50). С. 64–68.

В развитие конституционных положений, ст. 22 Федерального конституционного закона от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (ст. 22)<sup>1</sup> детально регламентированы полномочия Правительства Российской Федерации в области охраны окружающей среды. Учитывая значимость окружающей среды как объекта правовой охраны, и неэффективность проводимой до настоящего времени экологической политики, полномочия высшего органа исполнительной власти существенно расширены по сравнению с ранее действовавшим ФКЗ от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»<sup>2</sup>. Определяя место Правительства РФ в системе органов государственного управления в области охраны окружающей среды, можно утверждать, что данный государственный орган является ответственным за состояние окружающей среды, экологическую безопасность и экологическое благополучие населения страны, рациональное и эффективное использование природных ресурсов и гарантирующий реализацию конституционных экологических прав граждан<sup>3</sup>.

Отдельно следует отметить, что в подавляющем большинстве случаев реализации функций органов общей компетенции в области охраны окружающей среды способствуют создаваемые в их структуре коллегиальные органы (комитеты, комиссии, межведомственные комиссии). К таким коллегиальным структурам относятся: комиссия Государственного Совета Российской Федерации по направлению «Экология и природные ресурсы»<sup>4</sup>, Комитет по экологии и охране окружающей среды Государственной Думы Российской Федерации<sup>5</sup>, Правительственная комиссия по вопросам природопользования и

---

<sup>1</sup> Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 45. Ст. 7061.

<sup>2</sup> См.: Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) «О Правительстве Российской Федерации» (утратил силу).

<sup>3</sup> Харьков В.Н. Проблемы развития экологического и природоресурсного законодательства Российской Федерации в контексте модернизации функционирования публичной власти // Экологическое право. 2021. № 1. С. 14–18.

<sup>4</sup> Президент Российской Федерации [Электронный ресурс] URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/46219>

<sup>5</sup> Государственная Дума Российской Федерации [Электронный ресурс] URL: <http://duma.gov.ru/duma/commissions/>

охраны окружающей среды<sup>1</sup> и др. Представляется, что коллегиальные структуры призваны обеспечить взаимодействие органов и организаций в решении вопросов природопользования и охраны окружающей среды.

Среди органов, осуществляющих государственное управление в области охраны окружающей среды, можно выделить органы специальной компетенции, ряд из которых наделён функцией по осуществлению государственного экологического контроля (надзора), и соответственно полномочиями по проведению КНМ.

В научной литературе отсутствует единый подход к определению системы государственных органов, осуществляющих охрану окружающей среды.

По мнению Н.В. Поповой и С.Ю. Радченко, к ним относятся: Министерство природных ресурсов и экологии РФ и Министерство сельского хозяйства РФ, а также федеральные службы и федеральные агентства, подведомственными этим министерствам<sup>2</sup>. При этом авторы объединяют функции охраны окружающей среды и природопользования.

Иной подход демонстрируют авторы, по мнению которых более половины существующих ведомств наделены полномочиями в области охраны окружающей среды и природопользования, некоторые из них осуществляют полномочия, способные оказать влияние на охрану окружающей среды. В то же время в основу выделения системы органов, осуществляющих управление охраной окружающей среды, может быть положен критерий направления для осуществления их деятельности бюджетных ассигнований на указанные цели. В итоге система федеральных органов исполнительной власти в сфере природопользования и охраны окружающей среды может быть представлена девятью ведомствами: Минприроды России; Минпромторг России; Минсельхоз

---

<sup>1</sup> Правительство Российской Федерации [Электронный ресурс] URL: <http://government.ru/department/536/about/>

<sup>2</sup> Попов Н.В., Радченко С.Ю. Организация охраны окружающей среды и государственное управление природными ресурсами в Российской Федерации (федеральный и региональный уровень) // Вопросы государственного и муниципального управления. 2013. № 4. С. 76.

России; Минстрой России; Росгидромет; Росприроднадзор; Ростехнадзор; Рослесхоз; Росрыболовство<sup>1</sup>.

Таким образом, представляется, что к федеральным органам исполнительной власти специальной компетенции можно отнести органы: 1) осуществляющие *специальные полномочия* в области охраны окружающей среды и 2) *осуществляющие смежную с управлением в сфере охраны окружающей среды и природопользованием деятельность*<sup>2</sup>.

К 1-й группе федеральных органов исполнительной власти органов относится Министерство природных ресурсов Российской Федерации (Минприроды России)<sup>3</sup> и подведомственные данному Министерству федеральные службы и агентства:

- Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромет)<sup>4</sup>;
- Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор)<sup>5</sup>;
- Федеральное агентство водных ресурсов (Росводресурсы)<sup>6</sup>;
- Федеральное агентство лесного хозяйства (Рослесхоз)<sup>7</sup>;

---

<sup>1</sup> Карсаков А.А., Картавый О.А., Бай Т.О. Перспективы реформирования системы контрольно-надзорных органов в сфере природопользования и охраны окружающей среды // Вестник Евразийской науки. 2018. № 4. С. 5.

<sup>2</sup> Экологическое право: учебник для вузов / С.А. Боголюбов [и др.]; под ред. С.А. Боголюбова. - 7-е изд., перераб. и доп. - М.: Изд-во Юрайт, 2021. С. 77.

<sup>3</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 11.11.2015 № 1219 (ред. от 09.03.2022) «Об утверждении Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации и об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 47. Ст. 6586; 2022. № 12. Ст. 1818.

<sup>4</sup> Постановление Правительства РФ от 23.07.2004 № 372 (ред. от 09.03.2022) «О Федеральной службе по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды» // СЗ РФ. 2004 г. № 31 ст. 3262; 2022. № 2022. № 12. Ст. 1818.

<sup>5</sup> Постановление Правительства РФ от 30.07.2004 № 400 (ред. от 30.10.2021) «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2004 г. № 370» // СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3347; 2021. № 45. Ст. 7524.

<sup>6</sup> Постановление Правительства РФ от 16.06.2004 № 282 (ред. от 07.07.2016) «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве водных ресурсов» // СЗ РФ. 2004. # 25/ Ст. 2564; 2016. № 29. Ст. 2816.

<sup>7</sup> Постановление Правительства РФ от 23.09.2010 № 736 (ред. от 29.03.2022) «О Федеральном агентстве лесного хозяйства» (вместе с "Положением о Федеральном агентстве лесного хозяйства") // СЗ РФ. 2010. № 40. Ст. 5068; 2022. № 12. Ст. 1818.

- Федеральное агентство по недропользованию (Роснедра)<sup>1</sup>;

Особенностью действующей системы органов, осуществляющих на федеральном уровне управление в области охраны окружающей среды, является её разветвлённость, что можно объяснить, во-первых, широким перечнем объектов административно-правовой охраны, охватываемых понятием «окружающая среда»; а, во-вторых, сложностью обособления функций в области природопользования и охраны окружающей среды в силу их взаимосвязи и взаимобусловленности, поскольку рациональное использование природных ресурсов предполагает их охрану.

Что касается 2-й группы федеральных органов исполнительной власти, несмотря на то, что в их компетенции отсутствуют собственно экологические полномочия, ряд реализуемых ими полномочий, в конечном счёте, позволяет решать задачи в области охраны окружающей среды. К таким органам, в частности, относят их следующие виды:

- Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор)<sup>2</sup>. Анализ Положения, регламентирующего правовой статус данного органа, позволяет утверждать, что реализация им функции по контролю и надзору в сфере охраны окружающей среды касается только ограничения негативного техногенного, кроме того, в пределах его компетенции – в области обращения с отходами.

- Министерство сельского хозяйства (Минсельхоз России)<sup>3</sup>; подведомственные ему Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 17.06.2004 № 293 (ред. от 23.08.2021) «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве по недропользованию» // СЗ РФ. 2004. № 26. Ст. 2669; 2021. № 65. Ст. 6307.

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 30.07.2004 № 401 (ред. от 06.12.2021) «О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору» // СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3348; 2021. № 50 (ч. 4). Ст. 8551.

<sup>3</sup> Постановление Правительства РФ от 12.06.2008 № 450 (ред. от 15.05.2021) «О Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 25. Ст. 2983; 2022. № 13. Ст. 2082.

надзору (Россельхознадзор)<sup>1</sup> и Федеральное агентство по рыболовству (Росрыболовство)<sup>2</sup>, по вопросам, связанным с воспроизводством, охраной и использованием водных биологических ресурсов;

- Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр)<sup>3</sup> по вопросам, связанным с осуществлением государственного земельного надзора;

- Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (Росимущество) по вопросам, связанным с осуществлением контроля за управлением, распоряжением, использованием по назначению и сохранностью земельных участков, которые находятся в федеральной собственности<sup>4</sup>;

- Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор)<sup>5</sup> в части осуществления мониторинга воздействия на окружающую среду генетически модифицированных организмов и контроля за их выпуском в окружающую среду<sup>6</sup>.

В рамках данного исследования представляется необходимым обособить систему органов исполнительной власти, к ведению которых отнесена реализация функции государственного экологического контроля (надзора). Прежде всего, следует обратиться к п. 1 ст. 65 Федерального закона «Об охране окружающей среды», устанавливающей, что федеральном уровне данный вид гос-

---

<sup>1</sup> <https://fsvps.gov.ru>

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 11.06.2008 № 444 (ред. от 25.01.2022) «О Федеральном агентстве по рыболовству» // СЗ РФ. 2008. № 25. Ст. 2979; 2022. № 5. Ст. 768.

<sup>3</sup> <https://rosreestr.gov.ru/site/>

<sup>4</sup> Постановление Правительства РФ от 05.06.2008 № 432 (ред. от 22.03.2022) «О Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом» // СЗ РФ. 2008. № 23. Ст. 2721; 2022. № 13. Ст. 2096.

<sup>5</sup> Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 322 (ред. от 02.10.2021) «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека» // СЗ РФ. 2004. № 28. Ст. 2899; 2021. № 41. Ст. 6985.

<sup>6</sup> Постановление Правительства РФ от 13.03.2017 № 281 «О порядке осуществления Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека мониторинга воздействия на человека и окружающую среду генно-инженерно-модифицированных организмов и продукции, полученной с применением таких организмов или содержащей такие организмы, и контроля за выпуском таких организмов в окружающую среду» // СЗ РФ. 2017. № 12. Ст. 1724.

ударственного контроля (надзора) осуществляют два вида федеральных органов исполнительной органов: 1) орган, уполномоченный Правительством Российской Федерации; 2) подразделение федерального органа исполнительной власти, обеспечивающее безопасность на подведомственных ему объектах. В свою очередь, региональный экологический контроль (надзор) осуществляется уполномоченными органами исполнительной власти соответствующих субъектов Российской Федерации.

При этом установление порядка осуществления функции государственного экологического контроля (надзора) на каждом из уровней его осуществления – полномочие Правительства Российской Федерации<sup>1</sup> и высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

В то же время ни общий Федеральный закон «Об охране окружающей среды», ни законодательные акты, регулирующие охрану отдельных объектов окружающей среды, имея ссылки на специально специальные уполномоченные государственные органы, не называют их, что, основываясь на предыдущем опыте реформирования федеральных органов исполнительной власти в экологической сфере, можно объяснить тенденцией к изменению их перечня.

Как мы уже отмечали, система федеральных органов исполнительной власти построена с учётом функций, выполняемых данными органами и опосредующих их дифференциацию. К числу таких функций относятся: функция по принятию нормативных правовых актов, функция по контролю и надзору, функция по управлению государственным имуществом, функция по оказанию государственных услуг. В то же время, руководствуясь Указом Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (подп. «б» п. 2), функция по контролю и надзору охватывает

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 № 1096 «О федеральном государственном экологическом контроле (надзоре)» (вместе с "Положением о федеральном государственном экологическом контроле (надзоре)").

не только проведение КНМ при осуществлении государственного экологического контроля (надзора), а также выдачу разрешений (лицензий), осуществление регистрации прав субъектов.

Следует отметить, что не все федеральные органы исполнительной власти в области охраны окружающей среды выполняют функцию по контролю (надзору) за соблюдением требований экологического законодательства. Это – полномочие федеральных служб (п. 4 Указа Президента от 09.03.2004 № 314). Иные федеральные органы исполнительной власти, к которым относятся федеральные министерства и федеральные агентства, в установленной сфере деятельности не вправе осуществлять функции по контролю и надзору, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации или постановлениями Правительства Российской Федерации (подп. «в» п. 3), аналогичный запрет – в отношении федеральных агентств (подп. «г» п. 5).

К числу таких исключений относится: наделение полномочиями по контролю и надзору в области лесных отношений Федерального агентства лесного хозяйства (за исключением лесов, расположенных на особо охраняемых природных территориях)<sup>1</sup>; государственный контроль (надзор) в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов во внутренних водах Российской Федерации – Федерального агентства по рыболовству является федеральный<sup>2</sup>.

Вместе с тем, анализ правового статуса федеральных органов исполнительной власти в области охраны окружающей среды показывает, что контрольно-надзорные полномочия в области охраны окружающей среды преимущественно осуществляет Федеральная служба по надзору в сфере природопользования.

---

<sup>1</sup> См.: п. 1 Положения о Федеральном агентстве лесного хозяйства.

<sup>2</sup> См.: п. 1 Положения о Федеральном агентстве по рыболовству.

В соответствии с «Положением о федеральном государственном экологическом контроле (надзоре)»<sup>1</sup>, государственный экологический контроль (надзор) осуществляет только Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (ее территориальные органы) (п. 4). Действительно, Росприроднадзор является, пожалуй, главным органом, специально созданным для осуществления экологического контроля (надзора), виды которого определены Положением о нём, в частности, федеральный государственный надзор осуществляется за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр; государственный земельный надзор; государственный надзор в области обращения с отходами; государственный надзор в области охраны атмосферного воздуха; государственный надзор в области использования и охраны водных объектов и др.<sup>2</sup>

В то же время, ввиду многообразия объектов административно-правовой охраны окружающей среды, ряд контрольно-надзорных полномочий в области экологии, помимо Федеральной службы по надзору в сфере природопользования, осуществляют и другие федеральные органы исполнительной власти.

При соотнесении объектов государственного экологического контроля (надзора) с системой федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих управление в области охраны окружающей среды, становится очевидным, что к органам, уполномоченным на осуществляющих КНМ при осуществлении государственного экологического контроля (надзора), относятся:

- 1) Федеральная служба по надзору в сфере природопользования - основной орган охраны окружающей среды;
- 2) Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды;
- 3) Федеральное агентство лесного хозяйства;

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 № 1096 «О федеральном государственном экологическом контроле (надзоре)» (вместе с "Положением о федеральном государственном экологическом контроле (надзоре)")

<sup>2</sup> <https://rpn.gov.ru/activity/supervision/types/>

- 4) Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору;
- 5) Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии;
- 6) Федеральное агентство по управлению государственным имуществом;
- 7) Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору;
- 8) Федеральное агентство по рыболовству;
- 9) Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека.

Необходимо отметить, что, несмотря на то, что в названии ряда федеральных служб используется термин «надзор», данный термин носит декларативный характер<sup>1</sup>, поскольку, как мы уже отмечали, понятия «контроль» и «надзор» в административном законодательстве не разграничиваются, а, по сути, отождествляются. Так, согласно положениям, определяющим административно-правовой статус федеральных служб по надзору (Росприроднадзор, Ростехнадзор, Россельхознадзор), они выполняют функции, как по контролю, так и по надзору, которые нормативно не дифференцированы.

В субъектах Российской Федерации функции федеральных органов исполнительной власти осуществляют их территориальные органы:

- Управления по субъектам Российской Федерации и Межрегиональные управления по федеральным округам (Росприроднадзор)<sup>2</sup>;
- Территориальные управления Ростехнадзора, в том числе по федеральным округам и межрегиональные;
- Департаменты по федеральным округам (Росгидромет<sup>3</sup>, Рослесхоз<sup>4</sup>);

---

<sup>1</sup> См.: Пирогова Е.Е. Правовые и организационные основы деятельности федеральных органов исполнительной власти в сфере природопользования и охраны окружающей среды: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 25.

<sup>2</sup> <https://rpn.gov.ru/about/structure/#ter>

<sup>3</sup> <https://www.meteorf.ru/about/structure/terra/>

<sup>4</sup> <http://rosleshoz.gov.ru/agency/territorial>

- Бассейновые водные управления (Росводресурсы<sup>1</sup>).

Нельзя не упомянуть, что в выполнении экологической функции принимает участие Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России)<sup>2</sup>, а также некоторые правоохранительные органы: Министерство внутренних дел Российской Федерации (МВД России)<sup>3</sup>, Федеральная таможенная служба<sup>4</sup>, Федеральная служба безопасности Российской Федерации (ФСБ России)<sup>5</sup>.

В научной литературе существует мнение, что контрольно-надзорная деятельность государственных органов власти является частью правоохранительной системы в целом<sup>6</sup>. Подобный подход видится нам односторонним, поскольку следует учитывать, что реализация функции государственного экологического контроля (надзора) невозможна без деятельности правоохранительных органов, уполномоченных принимать меры по предупреждению и пресечению правонарушений, применению в отношении нарушителей административно-правовых мер воздействия, что, в конечном счёте, способствует реализации экологической функции государства<sup>7</sup>.

---

<sup>1</sup> [https://water-rf.ru/O\\_воде\\_официально/809/Федеральное\\_агентство\\_водных\\_ресурсов](https://water-rf.ru/O_воде_официально/809/Федеральное_агентство_водных_ресурсов)

<sup>2</sup> Указ Президента РФ от 11.07.2004 № 868 (ред. от 01.07.2021) "Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий" // СЗ РФ. 2004. № 28. Ст. 2882; 2022. № 1 (ч. 1). Ст. 71.

<sup>3</sup> Указ Президента РФ от 21.12.2016 № 699 (ред. от 22.12.2021) "Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации" // СЗ РФ. 2016. № 52 (ч. 5). Ст. 7614; 2021. № 52 (ч. 1). Ст. 9121.

<sup>4</sup> Постановление Правительства РФ от 23.04.2021 № 636 (ред. от 19.06.2021) "Об утверждении Положения о Федеральной таможенной службе, внесении изменений в Положение о Министерстве финансов Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации" СЗ РФ. 2021. № 18. Ст. 3146; № 26. Ст. 4962.

<sup>5</sup> Указ Президента РФ от 11.08.2003 № 960 (ред. от 01.06.2021) "Вопросы Федеральной службы безопасности Российской Федерации" // СЗ РФ. 2003. № 33. Ст. 3254; 2021. № 23. Ст. 4047.

<sup>6</sup> Лабоцкая Р.Е. Соотношение правоохранительной и контрольно-надзорной функций государства // Административное право и процесс. 2013. № 8. С. 84–85.

<sup>7</sup> Анохин С.А. Роль органов внутренних дел в обеспечении экологической безопасности // Полицейская и следственная деятельность. 2016. № 2. С. 1–5.

Современная система органов исполнительной власти, осуществляющих государственное управление в области охраны окружающей среды сформировалась в результате реформирования системы исполнительной власти, осуществляемой в стране<sup>1</sup>.

Следует признать, что, несмотря на попытку нормативного сосредоточения функции государственного экологического контроля за единственным федеральным органом исполнительной власти – Федеральной службой по надзору в сфере природопользования, – единый орган исполнительной власти специальной компетенции, осуществляющий государственный экологический контроль фактически отсутствует.

Вместе с тем такой единый независимый федеральный орган в России существовал с 1992 по 2000 годы. Так, государственный контроль (надзор) в области охраны окружающей среды осуществлял Государственный комитет по охране окружающей среды (Госкомэкологии России)<sup>2</sup>.

В связи с реорганизацией действующей системы федеральных органов исполнительной власти, Госкомэкологии России был упразднен, с передачей контрольной функции Министерству природных ресурсов и экологии<sup>3</sup>. Это, по мнению А.Е. Ястребова<sup>4</sup> негативно сказалось на управлении охраной окружающей среды, поскольку значительно ослабило эффективность государственного экологического контроля. При этом осуществление Министерством природных ресурсов и экологии организации использования природных ресурсов относилось к объекту государственного экологического контроля.

Спустя четыре года, последовало перераспределение соответствующих полномочий Министерства природных ресурсов и экологии между тремя

---

<sup>1</sup> Дорохов Н.И. Указ. соч. С. 532.

<sup>2</sup> Приказ Госкомэкологии от 2 июля 1997 г. № 303 «Об утверждении Положения о Государственном комитете Российской Федерации по охране окружающей среды [Электронный ресурс] URL: <https://base.garant.ru/2150242/> (утратил силу).

<sup>3</sup> См.: Указ Президента РФ от 17.05.2000 № 867 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» СЗ РФ. 2000. № 21. Ст. 2168 (утратил силу).

<sup>4</sup> Ястребов А.С. Государственный экологический надзор в Российской Федерации: состояние и перспективы развития // Вестник государственного и муниципального управления. 2013. № 3. С. 77.

службами (Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору, Федеральная служба по надзору в сфере природопользования и Федеральная служба по надзору по экологическому, технологическому и атомному надзору)<sup>1</sup>, однако искусственный характер такого разделения, в силу отсутствия чёткого разграничения между ними полномочий, снова способствовал уменьшению эффективности экологического контроля.

Далее ещё предпринимались попытки сосредоточить функции экологического контроля в лице единственного государственного органа – Федеральной службы по надзору в сфере природопользования. Кроме того, как мы уже отмечали выше, и сейчас в «Положении о федеральном экологическом контроле (надзоре)» названы 13 видов государственного экологического контроля (надзора), которые уполномочен осуществлять Росприроднадзор. Однако де-факто, федеральный экологический контроль (надзор) осуществляет целая разветвлённая система федеральных органов исполнительной власти.

В научной литературе обращается внимание на необходимость формирования специального независимого уполномоченного органа экологического контроля (надзора), отделённого от Министерства природных ресурсов, который, по мнению Н.Д. Вершило, должен напрямую подчиняться Президенту Российской Федерации<sup>2</sup> либо, по мнению А.Е. Ястребова, Президенту или Правительству Российской Федерации<sup>3</sup>.

Вместе с тем, несмотря на широкий спектр полномочий главы государства, к ведению Президента РФ относятся федеральные органы исполнительной власти, которые обобщённо относят к силовому блоку» – речь идёт об органах, осуществляющих управление в области обороны, безопасности, внутренних дел, иностранных дел, юстиции. Особенности окружающей среды как

---

<sup>1</sup> См.: Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 (ред. от 20.11.2020) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945; 2020. № 47. Ст. 7508.

<sup>2</sup> См.: Вершило Д.М. К вопросу о государственном экологическом контроле и надзоре // Законы России: опыт, анализ, практика. 2017. № 6. С. 35–38.

<sup>3</sup> Ястребов А.Е. О структуре федеральных органов исполнительной власти в сфере природопользования и охраны окружающей среды // Вестник государственного и муниципального управления. 2013. № 2. С. 94.

объекта административно-правовой охраны не позволяют отнести орган экологического контроля (надзора) к «силовому блоку», соответственно он не должен быть отнесен к ведению Президента РФ. А вот его непосредственное подчинение Правительству РФ выглядит весьма разумно.

Таким образом, можно сделать вывод, что в настоящее время экологический контроль (надзор) фрагментирован и разделен между множеством контрольно-надзорных органов, что фактически противоречит принципам контрольно-надзорной деятельности, предполагающим наличие единого контрольно-надзорного органа в каждой сфере, одновременно снижая эффективность контроля (надзора) из-за нехватки узкоспециализированных инспекторов<sup>1</sup>.

Для каждого из видов экологического контроля (надзора) требуется огромный штат узкоспециализированных инспекторов, которых у ведомств попросту нет. Представляется необходимым объединение в рамках одного государственного экологического контроля (надзора) нескольких существующих самостоятельно видов контроля (надзора), что позволит устранить межведомственную конкуренцию за сохранение полномочий, снизить нагрузку на бизнес.

В связи с этим Постановлением Государственной Думы от 16 декабря 2020 г. Правительству Российской Федерации было рекомендовано представить обоснование объединения в рамках одного государственного экологического контроля (надзора) нескольких существующих самостоятельных видов контроля (надзора)<sup>2</sup>. В настоящее время дорабатывается ко второму чтению законопроект об определении видов государственного контроля (надзора)<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Экология одного инспектора [Электронный ресурс] URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4673373>

<sup>2</sup> Постановление ГД ФС РФ от 16.12.2020 N 9459-7 ГД «О проекте федерального закона № 1051647-7 "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации"» // СЗ РФ. 2020. № 51. Ст. 8405.

<sup>3</sup> Экология одного инспектора [Электронный ресурс] URL: <https://www.ecoindustry.ru/news/view/57281.html>

Полагаем правильным применение в экологическом надзоре территориального принципа, при котором инспектор будет осуществлять контроль по всем направлениям в пределах определенной территории. Следует отметить, что, несмотря на то, что в 2017 году был разработан Проект Федерального закона, предусматривающий наделение инспекторов перекрёстными полномочиями в области лесного, охотничьего и рыболовного надзора<sup>1</sup>, он так и не был принят. Вместе с тем, к примеру, один инспектор лесного надзора осуществляет контроль за значительным размером лесных угодий – на него приходится около 40 тысяч гектаров лесов<sup>2</sup>.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации могут быть представлены в качестве отдельного звена в системе органов государственного управления охраной окружающей среды. Каждый субъект Российской Федерации самостоятельно выбирает организационно-правовую формы органов специальной компетенции, осуществляющих государственное управление в данной сфере.

Как правило, региональный экологический контроль (надзор) осуществляется органами управления в области природных ресурсов и экологии. Анализ регионального законодательства позволил сделать вывод, что, как правило, к таким органам относятся:

- министерства (например, Министерство экологии и природных ресурсов Республики Крым<sup>3</sup>, Министерство природных ресурсов и экологии Саратовской области<sup>4</sup> и др.).

---

<sup>1</sup> Проект Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования государственного экологического контроля (надзора)» (подготовлен Минприроды России). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Краев Н.В., Андреев М.Н., Краева В.Н. О возрождении в России общественного охотничьего контроля // Законодательство и экономика. 2017. № 1. С. 48–68.

<sup>3</sup> Министерство экологии и природных ресурсов Республики Крым [Электронный ресурс] URL: <https://meco.rk.gov.ru/ru/index>

<sup>4</sup> Министерство природных ресурсов и экологии Саратовской области [Электронный ресурс] URL: <https://minforest.saratov.gov.ru>

- комитеты (Комитет государственного экологического надзора Ленинградской области<sup>1</sup>);
- департаменты (Департамент природных ресурсов и экологии Воронежской области<sup>2</sup>, Департамент охраны окружающей среды и природопользования Ярославской области<sup>3</sup> и др.);
- управления (Управление по охране окружающей среды и природным ресурсам Республики Адыгея<sup>4</sup>, Управление по охране окружающей среды и природопользованию Тамбовской области<sup>5</sup> и др.).

Следует отметить, что определение организационно-правовых основ регионального государственного экологического контроля (надзора) – компетенция высших органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Так, Министерство природных ресурсов и экологии области Саратовской области осуществляет свою деятельность в соответствии с Постановлением Правительства Саратовской области от 08.10.2013 № 537-П (ред. от 10.02.2015)<sup>6</sup>.

Конституция РФ разграничивает предметы ведения и полномочия между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации. При этом, если к ведению Российской Федерации отнесены имеющие важное значение полномочия по принятию основ государственной политики и федеральных про-

---

<sup>1</sup> Комитет государственного экологического надзора Ленинградской области [Электронный ресурс] URL: <https://eco.lenobl.ru/ru/o-komitete/>

<sup>2</sup> Департамент природных ресурсов и экологии Воронежской области [Электронный ресурс] URL: <https://www.govvrn.ru/organizacia/~id/844415>

<sup>3</sup> Департамент охраны окружающей среды и природопользования Ярославской области [Электронный ресурс] URL: <https://www.yarregion.ru/depts/doosp/default.aspx>

<sup>4</sup> Управление по охране окружающей среды и природным ресурсам Республики Адыгея [Электронный ресурс] URL: <http://www.adygheya.ru/ministers/departments/upravlenie-po-okhrane-okruzhayushchey-sredy-i-prirodnym-resursam/>

<sup>5</sup> Управление по охране окружающей среды и природопользованию Тамбовской области [Электронный ресурс] URL: <https://opr.tmbreg.ru/about/struct.html>

<sup>6</sup> Постановление Правительства Саратовской области от 08.10.2013 № 537-П (ред. от 18.06.2021) «Вопросы министерства природных ресурсов и экологии Саратовской области» (вместе с "Положением о министерстве природных ресурсов и экологии Саратовской области")

грамм, посвящённых экологическому развитию (ст. 71), то сама охрана окружающей среды и регулирующее её законодательство – предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (ст. 72).

Следует иметь в виду, что региональный уровень государственной власти наиболее приближен к экологическим проблемам того или иного субъекта РФ, поскольку учитывает его особенности, а нельзя недооценивать значение регионального экологического контроля (надзора) для обеспечения достижения целей регионального экологического управления<sup>1</sup>.

Разграничение федерального экологического контроля (надзора) с региональным проводится по поднадзорным объектам. Перечень полномочий Российской Федерации и её субъектов в области охраны окружающей среды содержится в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» и иных законах: «Об охране атмосферного воздуха» (ст. 5–6), «Об отходах производства и потребления» (ст. 5–6) и др.

Федеральное законодательство предусматривает возможность передачи полномочий по федеральному государственному экологическому надзору для осуществления органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации<sup>2</sup>, что требует осуществления контроля за их исполнением Росприроднадзором.

Следует отметить, что, как правило, передача полномочий по экологическому контролю (надзору) на уровень субъектов Российской Федерации, приводит к сокращению численности или даже ликвидации территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в субъектах Российской

---

<sup>1</sup> Берназ Л.П., Жочкина И.Н., Кичигин Н.В. и др. Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» / отв. ред. Н.И. Хлуденева. М.: "ИЗиСП", "КОНТРАКТ", 2018.

<sup>2</sup> См.: Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (в ред. от 21.12.2021) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005; 2021. № 52 (ч. 1). Ст. 8973 (утрачивает силу с 01.06.2022); Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ (ред. от 14.03.2022) «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» от 21.12.2021 № 414-ФЗ (ред. от 14.03.2022) «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 52 (ч. 1). Ст. 8973; 2022. № 12. Ст. 1787.

Федерации. А поскольку, как мы уже выяснили, территориальные органы преимущественно сформированы в федеральных округах, сокращение численности инспекторов и уменьшение финансирования контрольно-надзорных органов приводит к ослаблению экологического контроля (надзору). Данная проблема требует решения посредством обеспечения необходимого количества инспекторов, в том числе за счёт использования потенциала института общественных экспертов и решения проблем его правового обеспечения.

Следует отметить, что на сегодняшний день действует 391 удостоверение общественных инспекторов в 14 субъектах Российской Федерации (из них 26 – в Башкортостане, 24 – в Санкт-Петербурге, 17 – в Краснодарском крае, 12 – в Воронежской области, 11 – в Приморском крае, 10 – в Амурской области и т.д.), что явно недостаточно. При этом в Саратовской области институт общественных инспекторов вообще не функционирует.

К сожалению, даже в тех субъектах Российской Федерации, где институт общественных инспекторов функционирует, остаются нерешённым ряд вопросов правового обеспечения их деятельности:

- отсутствуют преимущественные права у общественных инспекторов по сравнению с обычными гражданами при проведении КНМ;
- отсутствует механизм защиты от злоупотреблений со стороны общественных инспекторов, порядок рассмотрения жалоб на их действия;
- не определены основания для прекращения/не продления срока действия удостоверения общественного инспектора;
- не определены критерии оценки эффективности работы общественных инспекторов;
- не закреплены в нормативно-правовых актах обязанности, полномочия и ответственность общественных инспекторов;
- не определена легитимность полномочий общественных инспекторов, получивших удостоверение в одном органе, в части выявления нарушений, относящихся к компетенции другого органа;

- не урегулирован порядок ведения реестра общественных инспекторов в электронном виде, раскрытия информации об их деятельности<sup>1</sup>.

Данные проблемы требуют незамедлительного решения. В частности, представляется целесообразным: увеличить возрастной ценз для получения статуса общественного инспектора; ввести бессрочность удостоверения общественного инспектора; регламентировать ограничения, связанные с осуществлением полномочий общественных инспекторов; установить основания для прекращения статуса общественного инспектора; предусмотреть ведение электронного реестра общественных инспекторов и размещение его в общем доступе.

В результате проведённого исследования можно сделать следующие выводы:

1. Государственное управление в области охраны окружающей среды может рассматриваться в широком и узком понимании. В широком понимании оно осуществляется всеми государственными органами: как общей, так и специальной компетенции.

Узкий подход к пониманию государственного управления в области охраны окружающей среды связан с его осуществлением органами исполнительной власти, которые условно можно подразделить на две группы:

а) органы специальной компетенции, ряд из которых реализует функцию государственного экологического контроля (надзора), и соответственно наделён полномочиями по проведению КНМ;

б) органы, осуществляющие смежную с управлением в области охраны окружающей среды деятельность.

2. Реализация функции государственного экологического контроля (надзора) требует применения административных методов государственного

---

<sup>1</sup> Доклад Заместителя Руководителя Федеральной службы по надзору в сфере природопользования М.А. Климовой «Об осуществлении общественного экологического контроля в области охраны окружающей среды» [Электронный ресурс] URL: <https://rpn.gov.ru/upload/iblock/36a/Доклад%20Об%20осуществлении%20общественного%20экологического%20контроля%20в%20области%20охраны%20окружающей%20среды.pdf>

управления, основным из которых является проведение контрольных (надзорных) мероприятий, связанных с совершением комплекса контрольно-надзорных действий в рамках контрольно-надзорного производства в целях оценки соблюдения контролирующими лицами обязательных требований.

3. Вопреки «Положению о федеральном государственном экологическом контроле (надзоре)», определяющему, что единственным органом, его осуществляющим, является Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (ее территориальные органы), отдельные полномочия по осуществлению государственного экологического контроля (надзора), возложены на: Федеральную службу по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды; Федеральное агентство лесного хозяйства; Федеральную службу по экологическому, технологическому и атомному надзору; Федеральную службу государственной регистрации, кадастра и картографии; Федеральное агентство по управлению государственным имуществом; Федеральную службу по ветеринарному и фитосанитарному надзору; Федеральное агентство по рыболовству; Федеральную службу по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека.

Осуществление регионального экологического контроля (надзора) – в ведении государственных органов исполнительной власти в области природных ресурсов и экологии (министерства, комитеты, департаменты, управления).

4. Установлено, что на федеральном уровне экологический контроль (надзор) фрагментирован и разделен между множеством контрольно-надзорных органов, что противоречит принципам контрольно-надзорной деятельности и снижает его эффективность. В связи с этим обоснована необходимость формирования единого независимого органа государственного экологического контроля (надзора), который будет непосредственно подчинён Правительству РФ.

5. Показана целесообразность применения в экологическом контроле (надзоре) территориального принципа, предполагающего осуществление экологического контроля (надзора) каждым инспектором по всем направлениям охраны окружающей среды в пределах определенной территории.

6. Обоснована необходимость использования потенциала института общественных экспертов и решения проблем его правового обеспечения.

## **2.2. Компетенция органов, осуществляющих контрольные (надзорные) мероприятия при проведении государственного экологического контроля (надзора)**

В научной литературе термин «компетенция» определяется как «возложенный законно на уполномоченный субъект объем публичных дел»<sup>1</sup>. Применительно к экологическому контролю (надзору) одним из направлений исследования является разграничение полномочий по проведению КНМ по вертикали – между федеральными и региональными органами исполнительной власти, реализующими функцию экологического контроля (надзора). Обозначенный вопрос является производным от нормативно установленного разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами РФ. Конституция РФ относит вопросы охраны окружающей среды к предмету совместного ведения Российской Федерации и её субъектов (п. «д» ст. 72 Конституции РФ). Это же касается и обеспечения экологической безопасности, а также особо охраняемых природных территорий.

Вместе с тем, как верно отмечает Н.М. Заславская, разграничение полномочий в сфере экологического контроля должно исходить из того, на каком уровне публичной власти его осуществление наиболее эффективно, с учетом территориальных, природно-климатических, демографических, социально-экономических и иные особенностей субъектов Российской Федерации, с обязательным определением правовых основ такого разграничения в федеральном законе<sup>2</sup>.

В научной литературе указывается на достаточную размытость нормативного регулирования вопросов, связанных с разграничением полномочий феде-

---

<sup>1</sup> См.: Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс. Полный курс. М., 2001. С. 56.

<sup>2</sup> Заславская Н.М. Правовое регулирование государственного экологического контроля в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук., М., 2010. С. 9.

ральных и региональных органов власти в сфере государственного экологического контроля (надзора)<sup>1</sup>. Так, федеральный государственный экологический надзор относится к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации (ст. 5 Федерального закона «Об охране окружающей среды»). Данный вид надзора применяется в отношении субъектов, осуществляющих хозяйственную и иную деятельность, при условии, что они используют объекты, находящиеся в ведении Российской Федерации, а также в отношении объектов, которые оказывают негативное воздействие на окружающую среду. В соответствии с п. 8 Положения «О федеральном государственном экологическом контроле (надзоре)», критерии, по которым объекты относятся к федеральному государственному экологическому контролю (надзору), определяются Правительством РФ.

Что касается полномочий субъектов Российской Федерации в данной области, они вправе осуществлять региональный государственный экологический контроль (надзор) в отношении субъектов, осуществляющих те же виды деятельности. Объекты же надзора определяются по остаточному принципу, т.е. региональному надзору не подлежат объекты, в отношении которых осуществляется федеральный государственный экологический надзор.

Исходя из разграничения полномочий в данной сфере по вертикали, объекты экологического контроля могут быть разграничены на две группы:

- 1) подконтрольные территориальным органам федеральных органов исполнительной власти;
- 2) подконтрольные органам исполнительной власти субъектов РФ<sup>2</sup>.

Объекты государственного экологического контроля (надзора) каждого уровня определены в соответствующих перечнях (реестрах), формируемых на основании критериев, установленных Правительством РФ.

---

<sup>1</sup> Негодаева Е.Г. Федеральный и региональный экологический надзор на примере Ростовской области: вопросы теории и практики // Юрист-Правовед, 2021. № 2 (97). С. 22.

<sup>2</sup> Соколов А.Ю., Лакаев О.А. Региональный государственный контроль (надзор) в контексте правовой политики Российской Федерации // Правовая политика и правовая жизнь. 2020. № 4. С. 12.

Так, высшим органом исполнительной власти в отношении водных объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, определены критерии их отнесения к объектам I, II, III и IV категорий и соответственно к федеральному и региональному надзору<sup>1</sup>, и, соответствующие перечни: Перечень объектов, подлежащих федеральному государственному надзору в области использования и охраны водных объектов<sup>2</sup>, Государственный реестр объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду<sup>3</sup> и др. В результате уровень поднадзорности определяется для объектов, а не для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в целом.

Примечательно, что определение объектов регионального государственного экологического надзора осуществляется по остаточному принципу без обязательного закрепления их перечня. При этом фактическое отнесение объекта хозяйственной и иной деятельности к определенному уровню государственного экологического надзора определяется при постановке такого объекта на государственный учет с последующей актуализацией сведений государственного учета<sup>4</sup>. Представляется необходимым обязательное установление органами исполнительной власти субъектов РФ списка объектов, которые

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 23 сентября 2020 г. № 1521 «О критериях отнесения объектов к объектам, подлежащим федеральному государственному надзору в области использования и охраны водных объектов и региональному государственному надзору в области использования и охраны водных объектов» // СЗ РФ. 2020. № 39. Ст. 6087; Постановление Правительства РФ от 31 декабря 2020 г. № 2398 «Об утверждении критериев отнесения объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к объектам I, II, III и IV категорий» // СЗ РФ. 2021. № 2 (ч. II). Ст. 447.

<sup>2</sup> Приказ Минприроды России от 09.11.2020 № 906 «Об утверждении Перечня объектов, подлежащих федеральному государственному надзору в области использования и охраны водных объектов» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.gov.ru>, 29.12.2020.

<sup>3</sup> Государственный реестр объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду [Электронный ресурс]. URL: <https://onv.fsrpn.ru/>

<sup>4</sup> Берназ Л.П., Жочкина И.Н., Кичигин Н.В. и др. Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 10 января 2002 г. №7-ФЗ "Об охране окружающей среды" (отв. ред. Н.И. Хлуденева). - М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ООО "Юридическая фирма Контракт", 2018. - 528 с.

подлежат экологическому контролю (надзору), что позволит исключить возможность подконтрольности одного и того же объекта несколькими уровнями экологического контроля (надзора).

На основании ст. 5.1 Федерального закона «Об охране окружающей среды» полномочия федеральных органов исполнительной власти в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, могут быть переданы органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 21.12.2021) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>1</sup>. Так, в настоящее время такие соглашения заключены между Федеральной службой по надзору в сфере природопользования и Правительством Москвы<sup>2</sup>, между Федеральной службой по надзору в сфере природопользования и Советом министров Республики Крым о передаче Совету министров Республики Крым<sup>3</sup>.

Передача большого объема таких полномочий привела к усложнению системы государственного экологического контроля (надзора), что потребовало нормативно-правовой регламентации контроля за реализацией переданных Российской Федерацией субъектам РФ полномочий<sup>4</sup>. Аналогичную норму со-

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005; 2021. № 52 (ч. 1). Ст. 8973. Данный закон утрачивает силу с 1 января 2023 г., однако аналогичные положения содержатся в ч. 1 ст. 46 Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ "Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации" // СЗ РФ. 2021. № 52 (часть I). Ст. 8973.

<sup>2</sup> См.: Соглашение между Федеральной службой по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор) и Правительством Москвы о передаче Правительству Москвы осуществления части своих полномочий в области охраны окружающей среды" // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2014. № 19.

<sup>3</sup> См.: Распоряжение Правительства РФ от 17.10.2014 № 2064-р «О Соглашении между Федеральной службой по надзору в сфере природопользования и Советом министров Республики Крым о передаче Совету министров Республики Крым осуществления части полномочий в сфере охраны окружающей среды» // СЗ РФ. 2014. № 43. Ст. 5950.

<sup>4</sup> Приказ Минприроды России от 01.12.2020 № 994 «Об утверждении Порядка осуществления Федеральной службой по надзору в сфере природопользования контроля за эффективностью и качеством осуществления органами государственной власти субъектов

держат и другие законы, регламентирующие охрану иных компонентов окружающей среды (Водный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «Об охране атмосферного воздуха» и др.)

В связи с этим следует отметить непоследовательность законодателя, установившего нормы, в силу которых отдельные законодательные акты в области охраны окружающей среды содержат положения, требующие от субъектов РФ согласования с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти назначения на должность и освобождения от должности руководителя органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющего переданные полномочия (ст. 83 Лесного кодекса РФ), другие – такого согласования не требуют (ст. 26 Водного кодекса (ст. 26)). В отдельных актах вообще не устанавливаются специальных требований, связанных с передачей названных полномочий (ст. 5.1 Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха»).

В то же время в научной литературе обращается внимание на то, что альтернативным способом решения проблемы разграничения полномочий при осуществлении государственного экологического контроля (надзора) по вертикали могло бы стать заключение соглашений о передаче соответствующих полномочий органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации территориальным органам федеральных органов исполнительной власти в области охраны окружающей среды, за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации<sup>1</sup>, учитывая, что Конституция РФ (ч. 3 ст. 78), а также Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных

---

Российской Федерации переданных им для осуществления полномочий Российской Федерации в области водных отношений, охраны и использования объектов животного мира, не отнесенных к водным биологическим ресурсам, охоты и сохранения охотничьих ресурсов, экологической экспертизы» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL:<http://pravo.gov.ru>, 31.12.2020

<sup>1</sup> Ганюхина О.Ю. Правовое регулирование экологического контроля в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2007. С. 8–9.

(представительных) и исполнительных органов государственной власти субъекта РФ» (ст. 26.8) допускает «обратное делегирование полномочий»<sup>1</sup>. В этой связи акты природоохранного законодательства, не допускающие такого делегирования органами исполнительной власти субъектов РФ, могут быть оспорены в Конституционном Суде РФ» (ст. 26 Водного кодекса РФ)<sup>2</sup>. Следует иметь в виду возможность самих субъектов РФ отказаться от исполнения делегированных им полномочий в случае, если их реализация не будет обеспечена субвенциями, предоставляемыми из федерального бюджета<sup>3</sup>.

Вместе с тем, порядок контроля за осуществлением органами экологического контроля (надзора) субъектов Российской Федерации переданных им полномочий, должен быть регламентирован на федеральном уровне.

Необходимо признать, что на практике нередко имеет место дублирование контрольно-надзорных полномочий в экологической сфере между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также органами местного самоуправления, что негативно влияет на его эффективность<sup>4</sup>. Так, пересекаются контрольно-надзорные полномочия федеральных и региональных органов исполнительной власти в области обращения с отходами.

Вопрос обращения с отходами на сегодняшний день является одним из ключевых в экологическом надзоре, в решении которого принимают участие и федеральные, и региональные органы экологического контроля (надзора). Следует отметить, что вплоть до 2018 года, уполномоченные государственные

---

<sup>1</sup> С 1 января 2023 года это будет регулироваться ст. 51 Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ "Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации"

<sup>2</sup> Мазуров А.В. Комментарий к новому Водному кодексу Российской Федерации и ФЗ «О введении в действие Водного кодекса Российской Федерации». Частное право, 2006.

<sup>3</sup> Навасардова Э.С. О делегированных полномочиях в области охраны окружающей среды и природопользования // Административное право и процесс. 2007. № 5.

<sup>4</sup> Тищенко С.В. Проблемы государственного экологического контроля в субъектах Российской Федерации: административно-правовые аспекты: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 9.

органы субъектов Российской Федерации занимались разработкой и утверждением территориальных схем обращения с отходами, при этом их утверждение осуществлялось Росприроднадзором через его территориальные органы<sup>1</sup>.

На сегодняшний день всё ещё не нашла решения проблема обращения с отходами, а несанкционированные свалки угрожают не только экологической безопасности отдельных субъектов Российской Федерации, но и страны в целом. Выходом из данной ситуации могла бы стать новая система размещения отходов, при которой все потоки отходов будут приведены в «единые руки». При этом на территории каждого субъекта РФ целесообразно определить единого оператора обращения с твердыми коммунальными отходами, а также увеличить количество мусоросжигающих заводов. На сегодня их в России всего три (два – на территории Московской области, один – в Республике Татарстан)<sup>2</sup>.

Следует отметить, что, несмотря на нормативную конкретизацию, в соответствии с которой к органам экологического контроля (надзора) на федеральном уровне относится только Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор), фактически полномочиями в данной области наделены и другие федеральные органы исполнительной власти: Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды; Федеральное агентство лесного хозяйства; Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору; Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии; Федеральное агентство по управлению государственным имуществом; Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору; Федеральное агентство по рыболовству;

---

<sup>1</sup> См.: Постановления Правительства РФ от 16.03.2016 № 197 «Об утверждении требований к составу и содержанию территориальных схем обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами» (утратило силу), 22.09.2018 № 1130 «О разработке, общественном обсуждении, утверждении, корректировке территориальных схем в области обращения с отходами производства и потребления, в том числе с твердыми коммунальными отходами, а также о требованиях к составу и содержанию таких схем».

<sup>2</sup> Негодаева Е.Г. Федеральный и региональный экологический надзор на примере Ростовской области: вопросы теории и практики // Юрист-Правоведь. 2021. № 2 (97). С. 23.

Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека.

В субъектах РФ отсутствуют специализированные органы, осуществляющие реализацию переданных Российской Федерацией полномочий – функциями в области экологического контроля (надзора) наделяются органы исполнительной власти в области природных ресурсов и экологии. Так, например, в Саратовской области таким органом является Министерство природных ресурсов и экологии Саратовской области, уполномоченное осуществлять экологический надзор при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, за исключением деятельности с использованием объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому надзору<sup>1</sup>.

В связи с внесёнными в ст. 65 Федерального закона «Об охране окружающей среды» изменениями, упразднившими деление экологического контроля (надзора) на отдельные его виды, наряду с экологическим контролем (надзором), за данным региональным министерством закрепляются полномочия, связанные с осуществлением регионального государственного геологического контроля (надзора); осуществлению регионального государственного контроля (надзора) в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий (пп. 2.1 и 2.2).

Необходимо отметить, что вплоть до 20.03.2021 – даты начала действия редакции Федерального закона от 11.06.2021 № 170-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» законодательно в ст. 65 Федерального закона «Об охране окружающей среды» были установлены 15 видов экологического контроля (надзора). В настоящее время ранее действовавшая система государственного экологического надзора существенно изменена – из

---

<sup>1</sup> См.: пп. 2 п. 13.1 Постановления Правительства Саратовской области от 08.10.2013 № 537-П (в ред. от 01.09.2021) «Вопросы Министерства природных ресурсов и экологии Саратовской области» // СЗ Саратовской области. 2013. № 41. С. 9344–9355.

ст. 65 названного основного природоохранного Закона исключены положения об имевшихся видах государственного экологического надзора, а соблюдение обязательных требований в области охраны окружающей среды осуществляется в рамках экологического контроля (надзора) без выделения его отдельных видов.

Учитывая положения п. 8 ст. 1 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре)», в соответствии с которыми виды федерального и регионального государственного контроля (надзора) по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации устанавливаются федеральными законами», произошло нормативное сужение содержания понятия «экологический контроль (надзор)». Кроме того, предполагается принятие Федерального закона «Об экологическом контроле (надзоре) в Российской Федерации». Вероятно законодатель пошёл по пути признания самостоятельными видами контроля (надзора) ранее относящихся в видам экологического контроля (надзора) таких его видов, как: государственный надзор за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр; государственный лесной надзор; федеральный государственный надзор в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания; федеральный государственный контроль (надзор) в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов; федеральный государственный охотничий надзор; государственный надзор в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий, что уже нашло отражение в нормативной базе отдельных субъектов Российской Федерации. При

этом в одних субъектах РФ приняты нормативные акты о региональном государственном экологическом надзоре в целом<sup>1</sup>, а в других – об отдельных его видах<sup>2</sup>.

Примечательно, что вице-премьером Дмитрием Григоренко было поручено Министерству экономического развития Российской Федерации рассмотреть возможность «объединения в рамках одного государственного экологического контроля (надзора) нескольких существующих самостоятельно видов контроля (надзора)» и представить обоснование такой перспективы в Правительство РФ и в Государственную Думу Российской Федерации<sup>3</sup>.

Исходя из легального определения термина «контроль в области охраны окружающей среды (экологический контроль)», целевым предназначением которого является обеспечение соблюдения обязательных требований в области охраны окружающей среды, все виды государственного контроля (надзора), связанные с отдельными компонентами природной среды, природными объектами и природными комплексами, должны охватываться понятием «экологический контроль (надзор)». При этом в природоохранном законодательстве достаточно включить бланкетные нормы на особенности их нормативного обеспечения.

---

<sup>1</sup> См., например: Постановление Правительства Саратовской области от 09.12.2021 № 1075-П «Об утверждении Положения о региональном государственном экологическом контроле (надзоре)». Сайт сетевого издания "Новости Саратовской губернии" [Электронный ресурс]. URL: [www.g-64.ru](http://www.g-64.ru), 13.12.2021; Постановление Правительства РБ от 14.12.2021 № 664 «Об утверждении Положения о региональном государственном экологическом контроле (надзоре) в Республике Башкортостан и признании утратившими силу некоторых постановлений Правительства Республики Башкортостан» //Официальный Интернет-портал правовой информации Республики Башкортостан <http://www.npa.bashkortostan.ru>, 15.12.2021

<sup>2</sup> См.: Постановление Правительства Самарской области от 30.09.2021 № 743 «Об утверждении Положения о региональном государственном экологическом контроле (надзоре) в отношении водных объектов, территорий их водоохранных зон и прибрежных защитных полос, а также за соблюдением обязательных требований в области охраны атмосферного воздуха, в области обращения с отходами в отношении объектов, подлежащих региональному государственному экологическому контролю (надзору)» // Волжская коммуна. 2021. № 161(31160).

<sup>3</sup> Расширение полномочий Росприроднадзора по экологическому контролю добывающих компаний [Электронный ресурс]. URL: [https://zolteh.ru/law/rasshirenie\\_polnomochiy\\_rosprirodnadzora\\_po\\_ekologicheskomu\\_kontrolyu\\_dobyvayushchikh\\_kompaniy/](https://zolteh.ru/law/rasshirenie_polnomochiy_rosprirodnadzora_po_ekologicheskomu_kontrolyu_dobyvayushchikh_kompaniy/) одного инспектора <https://www.kommersant.ru/doc/4673373>

Развитие законодательства о государственном контроле (надзоре) положительно сказалось на создании нормативной базы, регламентирующей осуществление контрольно-надзорной деятельности в субъектах РФ. Если на федеральном уровне порядок проведения федерального экологического надзора регламентируется Положением о нём, то для регионального государственного экологического контроля (надзора) – соответствующим положением, утверждаемым высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Поскольку положения о видах регионального надзора, в том числе об экологическом, должны были быть утверждены до 1 января 2022 г., в настоящее время подобные акты регламентного характера приняты во всех субъектах Российской Федерации. Так, в Саратовской области таким актом является «Положение о региональном государственном экологическом контроле (надзоре)», утверждённое Постановлением Правительства Саратовской области от 09.12.2021 № 1075-П. Полагаем, принятие подобных актов выполняет важную роль в реализации публичных функций уполномоченных органов.

Вместе с тем, требуется нормативное обеспечение взаимодействия государственных контрольно-надзорных органов федерального и регионального уровней, посредством принятия соответствующих административных регламентов. Для этого, как мы уже указывали, должны быть установлены перечни не только объектов федерального экологического контроля (надзора), но и регионального.

Следует отметить, что в юридической литературе обосновывается необходимость расширения предметов ведения субъектов РФ при осуществлении экологического контроля (надзора). Так, предлагается передать в ведение субъектов Российской Федерации осуществление земельного надзора в отношении земель, которые находятся в собственности субъекта РФ<sup>1</sup>. Вместе с тем, данные предложения до настоящего времени так и не были реализованы.

---

<sup>1</sup> Бутылина Е.В. Земельный надзор и контроль: автореф. дис. ... канд. юрид. наук, М., 2016. - 27 с.

Таким образом, следует признать отсутствие эффективного взаимодействия органов экологического контроля (надзора) на всех уровнях власти в силу недостаточной урегулированности данного вопроса в законодательстве. Это, в свою очередь, не позволяет добиться полного контроля общества и государства над экологической ситуацией, может привести к серьёзным, порой катастрофическим последствиям для окружающей среды.

Полагаем, принятие Федерального закона «Об экологическом контроле (надзоре)» позволит более разрешить правовые коллизии в этой области, решить проблемы разграничения полномочий в области экологического контроля (надзора), упростить взаимодействие между его субъектами. Кроме того, представляется необходимым разработка и принятие административного регламента взаимодействия федерального и региональных органов экологического контроля (надзора); нормативное закрепление возможности заключения соглашений об «обратном делегировании» полномочий в области государственного экологического контроля (надзора).

К сожалению, в административном законодательстве отсутствует чёткое разграничение полномочий контрольно-надзорных органов не только по вертикали, но и по горизонтали. В юридической литературе полномочия Росприроднадзора трактуются неоднозначно. Так, выдвигается мнение, в соответствии с которым Росприроднадзор фактически становится супер-надзорным органом<sup>1</sup>. С одной стороны, это так в силу того, что согласно Положению о федеральном государственном экологическом контроле (надзоре)<sup>2</sup>, государственный экологический контроль осуществляет Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (ее территориальные органы). Вместе с тем, в настоящее время де-факто экологический контроль (надзор) достаточно фрагментирован и разделен между почти десятком контрольных ведомств, что

---

<sup>1</sup> Расширение полномочий Росприроднадзора по экологическому контролю добывающих компаний [Электронный ресурс]. URL: [https://zolteh.ru/law/rasshirenie\\_polnomochiy\\_rosprirodnadzora\\_po\\_ekologicheskomu\\_kontrolyu\\_dobyvayushchikh\\_kompaniy/](https://zolteh.ru/law/rasshirenie_polnomochiy_rosprirodnadzora_po_ekologicheskomu_kontrolyu_dobyvayushchikh_kompaniy/)

противоречит принципам контрольно-надзорной деятельности, предполагающим наличие единого контролирующего органа в каждой сфере, а ввиду нехватки узкоспециализированных инспекторов не позволяет добиться обеспечения эффективности деятельности по осуществлению экологического контроля (надзора)<sup>1</sup>.

Согласно п. 1 Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования<sup>2</sup>, Росприроднадзор является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере природопользования, а также в пределах своей компетенции в области охраны окружающей среды, в том числе в части, касающейся ограничения негативного техногенного воздействия, в области обращения с отходами (за исключением радиоактивных отходов) и государственной экологической экспертизы. В то же время, Росприроднадзор не уполномочен осуществлять федеральный государственный экологический контроль (надзор), осуществляемый подразделениями ФСБ России на подведомственных данному органу объектах (п. 5.1.1).

В юридической литературе предпринята попытка сгруппировать полномочия, принадлежащие Росприроднадзору, в 4 категории<sup>3</sup>:

1) *осуществление контрольно-надзорной деятельности.*

2) *оказание государственных услуг по организации и проведению государственной экологической экспертизы федерального уровня; выдаче комплексного экологического разрешения; государственному учету объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, подлежащих федеральному государственному экологическому надзору; лицензированию*

---

<sup>1</sup> См.: Вершило Н.Д. К вопросу о государственном экологическом контроле и надзоре // Законы России: опыт, анализ, практика. 2017. № 6.

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 30.07.2004 № 400 (ред. от 30.10.2021) «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2004 г. № 370» // СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3347; 2021. № 45. Ст. 7524.

<sup>3</sup> Пушкарёв И.П. Органы управления в области охраны окружающей среды в Российской Федерации: вопросы формирования полномочий // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. 2021. № 2. С. 92-100.

деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию и размещению отходов I-IV классов опасности и т.д.

3) *контроль за эффективностью и качеством осуществления органами государственной власти субъекта РФ переданных полномочий Российской Федерации в сфере отношений по охране окружающей среды и природопользования;*

4) *профилактика правонарушений.*

В рамках данного исследования представляет интерес первая группа полномочий. Вместе с тем, стоит учитывать, что предотвращение нарушений обязательных требований в области охраны окружающей среды, наряду с их выявлением и пресечением, является одним из направлений государственного экологического контроля (надзора), соответственно не следует выделять профилактику правонарушений в качестве отдельной группы полномочий Росприроднадзора.

Анализируя полномочия Росприроднадзора по осуществлению контрольно-надзорной деятельности, следует отметить, что согласно Положению о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования<sup>1</sup> (п. 5.1), в перечне видов федерального государственного контроля (надзора), осуществляемых данным государственным органом, «государственный экологический контроль (надзор)» отграничивается от других видов контроля (надзора), несмотря на то, что последние связаны с охраной отдельных компонентов природной среды: «федеральный государственный геологический контроль (надзор)»; «федеральный государственный земельный контроль (надзор)»; «федеральный государственный лесной контроль (надзор)...»; «федеральный государственный контроль (надзор) в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания...»; «федеральный государственный контроль (надзор) в области охраны и использования особо

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации».

охраняемых природных территорий...»; «федеральный государственный охотничий контроль (надзор) на особо охраняемых природных территориях федерального значения и в границах их охранных зон...»; «федеральный государственный контроль (надзор) в области обращения с животными...». С этим вряд ли можно согласиться, поскольку в предусмотренном перечне речь идёт об обобщённом понятии экологического контроля (надзора), как одной из мер, обеспечивающих административно-правовую охрану окружающей среды.

Представляется, что объединение видов экологического контроля (надзора) в единый экологический контроль (надзор), позволило бы, с одной стороны, оптимизировать численность инспекторов, а с другой – снизить давление на бизнес. Что касается сложности разграничения компетенции органов в области государственного экологического контроля (надзора), следует, прежде всего, подчеркнуть, что категория «окружающая среда» охватывает многочисленные компоненты природной среды (земля, недра, почвы, поверхностные и подземные воды, атмосферный воздух, растительный, животный мир и иные организмы, озоновый слой атмосферы и околоземное космическое пространство), а также природные и природно-антропогенные объекты, чем можно объяснить наделение отдельными полномочиями в данной сфере ряда федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих управление данными объектами.

Следует отметить, что Росприроднадзор в соответствии с Указом Президента РФ от 21.01.2020 № 21 (ред. от 20.11.2020) «О структуре федеральных органов исполнительной власти» находится в ведении Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, которое им и руководит. Кроме того, данное Министерство осуществляет реализацию функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в данной сфере, что не может не оказывать влияние на деятельность Росприроднадзора.

Следует отметить, что в научной литературе указывается на противоречия, возникающие во взаимоотношениях министерств, как федеральных органов исполнительной власти и подведомственных им служб и агентств. Как отмечает А.М. Волков, по сути, федеральные министерства напрямую руководят подведомственными органами, оказывая влияние на реализацию последними контрольно-надзорных полномочий. Подобное положение делает бессмысленной идею о разграничении функций между федеральными министерствами, службами и агентствами<sup>1</sup>. Представляется целесообразным отказаться от подчиненности Росприроднадзора Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации, что позволит избежать дублирования полномочий и минимизировать степень зависимости между ведомствами.

Как показывает опыт государственного управления в экологической сфере, после передачи в 2000 году Министерству природных ресурсов функций упразднённых Государственного комитета по охране окружающей среды и Федеральной службы лесного хозяйства, начался фактический развал системы экологического контроля, что негативно отразилось на экологической ситуации в России. Этому способствовало также сокращение экологических инспекторов на всей территории страны со 100 тыс. до 3 тыс. человек<sup>2</sup>. В дальнейшем распределение полномочий в области охраны окружающей среды неоднократно менялось, однако после ликвидации Госкомэкологии такое реформирование носило в большей степени непоследовательный, скорее даже хаотичный характер.

Целесообразно вернуться к подходу, при котором существовал единый независимый орган экологического контроля (надзора)<sup>3</sup>. В современных усло-

---

<sup>1</sup> Волков А.М. Проблемы и противоречия современного административного законодательства // Административное право и процесс. 2014. № 6.

<sup>2</sup> См.: Злотникова Т.В. Природоохрана в России. Эколога-правовой и социально-политический взгляд на 20-летие // Экологическое право. 2010. № 2. С. 14.

<sup>3</sup> Ястребов А.Е. О структуре федеральных органов исполнительной власти в сфере природопользования и охраны окружающей среды // Вестник государственного и муниципального управления. 2013. № 2. С. 94.

виях им должна стать Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор). Видится необходимым отказ от идеи его подведомственности Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации, передав его в ведение Правительства РФ. В юридической литературе существует мнение, что независимый уполномоченный орган исполнительной власти в области охраны окружающей среды следует наделить полномочиями «по использованию природных ресурсов и охране окружающей среды, включая выработку государственной политики и нормативно-правовое регулирование, осуществление государственного экологического надзора, экологической экспертизы, разработку и реализацию государственных программ в области охраны окружающей среды»<sup>1</sup>, с чем мы не можем согласиться. Полагаем, сложно добиться эффективного государственного управления в области охраны окружающей среды, когда один и тот же орган одновременно осуществляет взаимоисключающие функции – организацию использования природных ресурсов и контроль за этим процессом.

Максимальное недопущение дублирования полномочий – один из принципов реформы контроля и надзора. Несмотря на то, что государственный экологический контроль (надзор) преимущественно сосредоточивается в Росприроднадзоре можно констатировать пересечение контрольных полномочий в области охраны окружающей среды Росприроднадзора и Ростехнадзора. Стоит отметить, что в первоначальной редакции законопроекта, внесенного в Госдуму Законопроект № 332053-7, назывался принцип недопустимости множественного госконтроля (надзора), муниципального контроля, который запрещал проведение госконтроля (надзора), муниципального контроля с целью оценки соблюдения одних и тех же обязательных требований несколькими контрольно-надзорными органами в отношении одного и того же контролируемого лица; Однако он не нашёл отражения в Федеральном законе «О государственном контроле (надзоре), поскольку был имплементирован в другие положения Закона.

---

<sup>1</sup> Ястребов А.Е. Там же.

Кроме того, фактически отсутствует чёткое разграничение компетенции органов, осуществляющих управление использованием природных ресурсов и их охрану, поскольку эти цели взаимосвязаны и взаимообусловлены: рациональное использование природных ресурсов предполагает их охрану – бережное к ним обращение, недопущение необратимых для них последствий<sup>1</sup>. Не случайно С.А. Боголюбов указывал на то, что охрана окружающей среды тесно связана с природопользованием, логически вытекает из него. Соответственно данные понятия не могут быть взаимоисключаемыми, а, наоборот, неразрывны, являются двумя сторонами «одной медали» – взаимоотношения общества и природы<sup>2</sup>. Ведь, как верно отметил И.П. Пушкарёв, невозможно эффективно осуществлять охрану окружающей среды в условиях, когда природные ресурсы используются нерационально<sup>3</sup>. Соответственно, разграничить экологический контроль (надзор) на природоресурсный и природоохранный виды надзора, как предлагает Л.С. Гамидуллаева<sup>4</sup>, фактически невозможно.

В числе направлений совершенствования системы контрольно-надзорных органов должна стать разработка документа стратегического планирования – «Стратегии охраны окружающей среды», объединяющей реализуемые ведомствами КНМ в области охраны окружающей среды.

В общетеоретическом смысле стратегия может быть определена в виде плана, имеющего всесторонний и комплексный характер, целевое предназначение которого связано с обеспечением достижения государством поставленных целей<sup>5</sup>. Базовым нормативным правовым актом, установившим правовые

---

<sup>1</sup> Пушкарёв И. П. Органы управления в области охраны окружающей среды в Российской Федерации: вопросы формирования полномочий // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». 2021. Т. 21. № 2. С. 92–100.

<sup>2</sup> Боголюбов С. А. Конституционные основы охраны окружающей среды в государствах Европы // Журнал российского права. 2003. № 6. С. 85–96.

<sup>3</sup> Пушкарёв И.П. Указ. соч. С. 98.

<sup>4</sup> Гамидуллаева Л.С. Повышение эффективности государственного экологического надзора на федеральном и региональном уровне // Ленинградский юридический журнал. 2015. № 4 (42). С. 173.

<sup>5</sup> Никчемная Е.А. Право как средство государственного стратегического планирования: автореф. ... дис. канд. юрид. наук. М., 2012. С. 7–8.

основы и определившим особенности стратегического планирования в Российской Федерации, является Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ (ред. от 31.07.2020) «*О стратегическом планировании в Российской Федерации*»<sup>1</sup>.

В экологической сфере стратегическое планирование осуществляется в соответствии с «*Основами государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 года*», утв. Президентом РФ 30 апреля 2012 г.<sup>2</sup> Данный документ в числе основных механизмов реализации государственной политики в области экологического развития названо повышение эффективности государственного экологического надзора на федеральном и региональном уровнях (пп. «в» п. 10).

К другим документам стратегического характера, где присутствует экологическая составляющая, можно отнести «*Стратегию научно-технологического развития Российской Федерации*», утв. Указом Президента РФ от 1 декабря 2016 г. № 642 (в ред. от 15.03.2021)<sup>3</sup>, «*Стратегия национальной безопасности Российской Федерации*», утв. Указом Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400<sup>4</sup>. Отраслевым документом стратегического планирования, разработанным в рамках целеполагания стала «*Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года*», утв. Указом Президента РФ от 19 апреля 2017 г. № 176<sup>5</sup>, из содержания которой можно сделать вывод, что совершенствование законодательства в области охраны окружающей среды – приоритетное направление в области обеспечения экологической безопасности (п. 26), осуществляемое с помощью определённых механизмов, основным из которых является повышение эффективности государственного экологиче-

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2014. № 26 (ч. 1). Ст. 3378; 2020. № 31 (ч. 1). Ст. 5023.

<sup>2</sup> Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года (утв. Президентом РФ 30.04.2012). Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2016. № 49. Ст. 6887; 2021. № 12. Ст. 1982.

<sup>4</sup> СЗ РФ. 2021. № 27 (ч. 2). Ст. 5351.

<sup>5</sup> СЗ РФ. 2017. № 17. Ст. 2546.

ского надзора, а также надзора за исполнением органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных Российской Федерацией полномочий в области охраны объектов животного мира (п. 27).

Вместе с тем можно наблюдается некоторая разрозненность стратегических документов, тогда как в идеале они должны соответствовать друг другу. Кроме того, характер стратегических документов носит описательный характер, включая прогнозы и предположения, а их содержание изобилует рекомендациями. В то же время в большинстве документов стратегического планирования, где присутствует экологическая составляющая, государственный экологический надзор обозначен в качестве одного из основных механизмов реализации государственной политики, направленной на охрану окружающей среды и обеспечение экологической безопасности.

Представляется необходимым формирование единой государственной политики в области охраны окружающей среды, основы которой должны найти отражение в едином стратегическом документе – «Стратегии охраны окружающей среды», объединяющей реализуемые ведомствами КНМ в области охраны окружающей среды.

Несомненно, принятие и реализация стратегических планов может потребовать определенной реорганизации действующей структуры государственных органов, осуществляющих управление в сфере охраны окружающей среды. А, учитывая, что осуществление государственного экологического контроля (надзора) предполагает тесное взаимодействие с правоохранительными органами, в научной литературе встречаются предложения о создании экологической полиции<sup>1</sup>.

Следует отметить, что эксперимент по созданию экологической милиции, несмотря на привлекательность данной идеи, проводимый в Москве и ряде

---

<sup>1</sup> Мухлынина М.М., Мухлынин Д.Н. Экологическая безопасность как фактор социально-экономического развития страны в рамках реализации положений новой Стратегии национальной безопасности Российской Федерации // Безопасность бизнеса. 2016. № 5. С. 21–25.

других городов России в своё время был приостановлен из-за политико-экономической ситуации. Одной из проблем, с которой столкнулись на практике, было дублирование функций экологической милиции и контрольно-надзорных органов, а также недостаточное количество штатных сотрудников. В настоящее время можно наблюдать инициирование подобной реорганизации органов охраны окружающей среды. Так, Членом Совета при Президенте РФ по правам человека (СПЧ) А. Бабушкиным было внесено предложение о повторении подобного эксперимента<sup>1</sup>. Согласимся с необходимостью поддержать инициативу создания данного подразделения полиции. В качестве аргумента можно привести наличие аналогичной структуры в органах прокуратуры. При этом, учитывая опыт функционирования данной структуры МВД России, чётко разграничить полномочия экологической полиции и органов экологического контроля (надзора). Вместе с тем, представляется, что говорить о реализации данной идеи можно лишь в перспективе, при стабилизации состояния экономики в стране, поскольку создание экологической полиции потребует увеличения штатов органов полиции. Однако необходимо использовать в полной мере резервы действующей системы контрольно-надзорных органов, обеспечив её надлежащее функционирование<sup>2</sup>.

Следует учитывать, что государственный экологический контроль (надзор), выступающий в качестве функции государственного экологического управления, в большей степени подвергнут цифровой трансформации<sup>3</sup>. И это справедливо, поскольку информация является основным ресурсом контрольно-надзорной деятельности, требующим внедрение цифровых механизмов в контрольно-надзорную деятельность.

---

<sup>1</sup> В СПЧ предложили восстановить экологическую полицию в регионах РФ [Электронный ресурс]. URL: <https://www.interfax.ru/russia/796798>

<sup>2</sup> Кирилловых А.А. Экологическая безопасность и охрана окружающей среды: проблемы стратегического планирования и правового обеспечения // Право и экономика. 2018. № 1. С. 72–78.

<sup>3</sup> См. об этом: Власенко В.Н. Цифровизация государственного экологического управления: правовые аспекты // Вестник РУДН. Серия «Юридические науки». 2021. Т. 25. С. 601–619.

Риск-ориентированный подход, внедряемый при организации отдельных видов государственного контроля (надзора), обозначил проблему возможного дублирования включения юридического лица в планы проверок в случае, если данному юридическому лицу принадлежит несколько объектов, и эти объекты относятся к разным категориям рисков. Представляется, что для исключения дублирования КНМ, осуществляемых различными уполномоченными органами, реализующими контрольно-надзорные полномочия в смежных областях, следует использовать потенциал их межведомственного взаимодействия, осуществляемого посредством цифровых технологий.

Поскольку каждому объекту негативного воздействия на окружающую среду присвоена определённая категория риска, информация о котором включена в соответствующий реестр объектов негативного воздействия, для исключения дублирования проверок, формирование планов проверок следует увязать с данными, которые содержит государственный реестр объектов негативного воздействия.

С позиции цифровизации представляется необходимым формирование общей базы данных в части негативного воздействия на окружающую среду и состояния окружающей среды, что, на наш взгляд, будет способствовать оптимизации межведомственного взаимодействия органов, осуществляющих экологический контроль (надзор). В разрезе данной проблемы следует отметить, что согласно пп. 5 ч. 1 ст.17 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре)», должны быть созданы информационные системы контрольных (надзорных) органов. При этом в настоящее время в Роприроднадзоре, наряду с государственным реестром учета объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду»<sup>1</sup>, действуют не связанные между собой государственные информационные системы (Единая государственная информационная система учета отходов от использования товаров<sup>2</sup>; Эко карта

---

<sup>1</sup> <https://onv.fsrpn.ru/#/login>

<sup>2</sup> <https://uoit.fsrpn.ru>

Росприроднадзора<sup>1</sup>; Программно-технологический комплекс «Госконтроль»<sup>2</sup> и др.).

Таким образом, в результате проведённого исследования сделаны следующие выводы:

1. Виды государственного контроля (надзора), предметом которых являются отдельные компоненты природной среды, природные объекты и природные комплексы, должны охватываться понятием «экологический контроль (надзор)» и найти нормативное закрепление в предлагаемом к принятию Федеральном законе «Об экологическом контроле (надзоре)». При этом в положения природоохранного законодательства достаточно включить бланкетные нормы на особенности их нормативного обеспечения.

2. Для обеспечения эффективности экологического контроля (надзора) систему органов экологического контроля (надзора) необходимо привести в упорядоченную систему, чётко разграничив полномочия в данной сфере, как по горизонтали, так и по вертикали.

3. Фактическое разделение функции экологического контроля (надзора) между множеством контрольно-надзорных органов противоречит принципам контрольно-надзорной деятельности и снижает его эффективность. Предложено формирование единого независимого органа государственного экологического контроля (надзора), непосредственно подчинённого Правительству Российской Федерации.

3. Сделан вывод об отсутствии эффективного взаимодействия органов экологического контроля (надзора) на всех уровнях власти в силу недостаточной урегулированности данного вопроса в законодательстве. Это, в свою очередь, не позволяет добиться полного контроля общества и государства над экологической ситуацией.

Представляется необходимым, исходя из требований законодательства, обеспечить разработку и принятие Федерального закона «Об экологическом

---

<sup>1</sup> <https://maps.fsrpn.ru>

<sup>2</sup> <https://ksv.rpn.gov.ru/login>

контроле (надзоре)», что позволит решить основные проблемы, связанные с разграничением полномочий в данной области, устранить существующие правовые коллизии, упростить взаимодействие между его субъектами. Кроме того, существует необходимость в разработке административного регламента взаимодействия федерального и региональных органов экологического контроля (надзора); нормативное закрепление возможности заключения соглашений об «обратном делегировании» полномочий органов исполнительной власти субъектов РФ федеральным органам государственного экологического контроля (надзора).

4. Одним из направлений совершенствования системы контрольно-надзорных органов должна стать разработка документа стратегического планирования – «Стратегии охраны окружающей среды», объединяющей реализуемые ведомствами КНМ в области охраны окружающей среды.

5. Для исключения дублирования КНМ, осуществляемых различными уполномоченными органами, реализующими контрольно-надзорные полномочия в смежных областях, следует использовать потенциал их межведомственного взаимодействия, осуществляемого посредством цифровых технологий. Поскольку каждому объекту негативного воздействия на окружающую среду в соответствующем реестре объектов негативного воздействия присвоена определённая категория риска, для исключения дублирования проверок, формирование планов проверок следует увязать с данными государственного реестра объектов негативного воздействия.

Оптимизации межведомственного взаимодействия между органами, осуществляющими экологический контроль (надзор) будет способствовать интеграция информационных систем контрольных (надзорных) органов.

### **Глава 3. Система контрольных (надзорных) мероприятий при осуществлении государственного экологического контроля (надзора)**

#### **3.1 Понятие и виды контрольных (надзорных) мероприятий при осуществлении государственного экологического контроля (надзора)**

Государственный экологический контроль (надзор), как и государственный контроль (надзор) в целом, осуществляется посредством проведения КНМ. Однако, несмотря на то, что в изначальной редакции Проекта федерального закона «О государственном контроле (надзоре)» содержалось понятие «контрольно-надзорного мероприятия», в действующем Федеральном законе «О государственном контроле (надзоре)» определение данной дефиниции отсутствует.

В Проекте данного Закона КНМ определялось как «комплекс взаимосвязанных действий, включающих предусмотренные законом контрольно-надзорные действия, совершаемые инспектором (инспекторами) и привлекаемыми им лицами в рамках контрольно-надзорного производства в целях оценки соблюдения контролируруемыми лицами обязательных требований»<sup>1</sup>.

Несмотря на то, что законодатель отказался от нормативного закрепления данной дефиниции, анализ содержания Федерального закона «О государственном контроле (надзоре)» в полной мере сохранил признаки КНМ, содержащиеся в Проекте.

Так, к числу существенных признаков КНМ следует отнести:

1) *комплекс взаимосвязанных контрольно-надзорных и иных действий, составляющих* содержание КНМ представляет собой;

---

<sup>1</sup> См.: Проект Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (подготовлен Минэкономразвития России, ID проекта 02/04/05-19/00091298). Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».

2) участие в КНМ таких *категорий лиц, как*: контролирующие субъекты, привлекаемые ими лица и контролируемые субъекты;

3) *цель* КНМ – оценка соблюдения контролируруемыми субъектами обязательных требований;

4) осуществление КНМ в рамках *контрольно-надзорного производства*.

Примечательно, что в ряде случаев региональный законодатель формулирует собственное определение отдельных терминов, связанных с проведением КНМ, «используемых в автоматизированной информационной системе осуществления государственного контроля (надзора)»<sup>1</sup>, что свидетельствует о необходимости их нормативного закрепления.

Так, в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре, весьма ёмкое определение термина «мероприятие по контролю», выражается посредством следующих признаков:

1) включает *комплекс взаимосвязанных действий*:

– по рассмотрению документов или информации о деятельности подконтрольного субъекта;

– по осмотру и обследованию используемых указанными лицами при осуществлении деятельности производственных объектов и перевозимых указанными лицами грузов;

– по отбору образцов продукции, объектов окружающей среды, объектов производственной среды;

– по проведению их исследований, испытаний, плановых (рейдовых) осмотров, обследований;

– по проведению экспертиз и расследований, направленных на установление причинно-следственной связи выявленного нарушения обязательных требований с фактами причинения вреда;

---

<sup>1</sup> См.: Приказ Департамента экономического развития Ханты-Мансийского автономного округа-Югры от 28.12.2020 № 324 «Об утверждении единого перечня терминов (определений), установленных федеральным законодательством, единой структуры и минимального набора карточек событий контрольных (надзорных) мероприятий, используемых в автоматизированной информационной системе осуществления государственного контроля (надзора)» URL: <https://admhmao.ru/dokumenty/pravovye-akty-gubernatora/5140339/>

2) *субъекты, уполномоченные на его проведение:*

– должностное лицо (лица), реализующие полномочия органа государственного контроля (надзора);

– независимые субъекты, к которым относятся эксперты (экспертные организации);

3) *предмет контроля (надзора):*

– лесные и земельные участки, охотничьи угодья, акватории водоемов, районы внутренних морских вод, территориального моря, континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации и др.

Нормативным источником, в котором выражается форма и содержание административно-процессуальных действий, составляющих содержание КНМ, является Положение о виде федерального государственного контроля (надзора), утверждаемое Президентом РФ или Правительством РФ, а для вида регионального государственного контроля (надзора) - положение о виде регионального государственного контроля (надзора), утверждаемое высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

На федеральном уровне таким нормативным актом является Положение, утверждённое Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2021 г. № 1096 «О федеральном государственном экологическом контроле (надзоре)»<sup>1</sup>.

Рассмотрим обозначенные признаки КНМ, которые вполне соответствуют признакам КНМ, реализуемым при осуществлении экологического контроля (надзора).

1. КНМ как *комплекс взаимосвязанных действий.*

Исчерпывающий перечень осуществляемых при проведении КНМ контрольных (надзорных) действий закреплён в ст. 65 федерального закона о государственном контроле. К ним относятся: осмотр; досмотр; опрос; получение письменных объяснений; истребование документов; отбор проб (образцов); инструментальное обследование; испытание; экспертиза; эксперимент.

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2021. № 28 (ч. I). Ст. 5526.

Контрольные (надзорные) действия, совершение которых допустимо при осуществлении конкретных КНМ, устанавливается Положением, регулирующим порядок проведения того или иного вида контроля (надзора).

Так, например, при осуществлении экологического контроля (надзора) инспекционный визит может быть связан с осуществлением осмотра; опроса; получения письменных объяснений; истребования документов в месте нахождения (осуществления деятельности) контролируемого лица (его филиалов, представительств, обособленных структурных подразделений) либо объекта контроля; инструментальное обследование (п. 54) как видов контрольных (надзорных) действий. А при осуществлении такого КНМ как рейдовый осмотр, помимо перечисленных, могут совершаться: досмотр; отбор проб (образцов); испытание; экспертиза (п. 60) и т.д.<sup>1</sup>

Следует иметь в виду, что, помимо контрольно-надзорных действий, при проведении экологического контроля (надзора), как и при других видах государственного контроля (надзора), осуществляются и *иные* действия, совершение которых позволяет обеспечить проведение КНМ, например: направление контролируемому лицу информации об ошибках, о противоречиях и несоответствии сведений, выявленной в ходе документарной проверки (п. 65 Положения об экологическом контроле).

2. *Участие* в правоотношениях по поводу осуществления КНМ определённых *категорий лиц*, наделённых соответствующим административно-правовым статусом:

а) обязательные субъекты:

– контролирующие субъекты – субъекты, осуществляющие КНМ (инспектор (инспектора));

– контролируемые лица;

---

<sup>1</sup> См.: Приложение 3. Перечень контрольно надзорных действий при проведении КНМ, связанных с осуществление экологического контроля (надзора). С. 189.

б) дополнительные субъекты – лица, привлекаемые контролирующими субъектами, для содействия в проведении КНМ: эксперты (экспертные организации); свидетели; специалисты.

В юридической литературе субъекты государственного экологического контроля (надзора) представлены в виде органов и лиц, которые отличаются своим правовым статусом. Так, для одних государственный экологический контроль является основным видом деятельности, для других – осуществляемым наряду с другими функциями государственного управления<sup>1</sup>.

Так, контролирующими субъектами правоотношений, связанных с проведением КНМ, являются должностные лица органов, осуществляющих государственный экологический контроль (надзор) – государственные инспекторы в области охраны окружающей среды<sup>2</sup>.

Положением о федеральном государственном экологическом контроле (надзоре) определён перечень должностных лиц, уполномоченных на его осуществление (п. 5), а также на принятие решений о проведении КНМ (п. 6).

Элементами административно-правового статуса государственных инспекторов в области охраны окружающей среды являются: права, обязанности, запреты, ограничения и ответственность. Поскольку к отношениям, связанным с осуществлением государственного экологического контроля (надзора), применяются положения Федерального закона «О государственном контроле (надзоре)»<sup>3</sup>, правовой статус государственного инспектора в области охраны окружающей среды является производным от статуса должностного лица, замещающего должность государственного инспектора. В связи с этим можно выделить как общие (межотраслевые) права и обязанности, установленные Федеральным законом «О государственном контроле (надзоре)» (ст.

---

<sup>1</sup> Савин А.В. Проблемы совершенствования государственного экологического контроля в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 10–11.

<sup>2</sup> См.: п. 3 ст. 66 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».

<sup>3</sup> См.: п. 7 Положения о федеральном государственном экологическом контроле (надзоре).

29), так и отраслевые права и обязанности, установленные Федеральным законом об охране окружающей среды (ст. 66). Кроме того, должностные права и обязанности отдельного государственного инспектора закреплены в их должностных регламентах.

Что касается таких элементов административно-правового статуса государственных инспекторов в области охраны окружающей среды как запреты и ограничения, они установлены в ст. 37 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре)». Примечательно, что ряд запретов и обязанностей государственного инспектора установлен в гл. 2 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре)», определяющей принципы государственного контроля (надзора). В связи с этим, на наш взгляд, представляется необходимым систематизировать запреты и обязанности, закрепив их в соответствующих статьях общего Федерального закона «О государственном контроле (надзоре)».

Так, перечень запретов следует дополнить такими запретами, как: запрет принятия решений и совершение действий (бездействия), унижающих достоинство личности либо умаляющих деловую репутацию организации, индивидуального предпринимателя (ч. 4 ст. 10); запрет причинения неправомерного вреда (ущерба) контролируемым лицам, их представителям, либо имуществу, находящемуся в их владении, пользовании или распоряжении, либо их деловой репутации (ч. 3 ст. 9); запрет необоснованных действий (бездействия) должностными лицами контрольного (надзорного) органа (ч. 5 ст. 7) и др.

Аналогично и перечень обязанностей должен быть дополнен. Так, в перечне обязанностей следует, например, предусмотреть: обязанность признавать, соблюдать и защищать права и свободы контролируемых и иных лиц (ч. 1 ст. 10); разъяснять контролируемому лицу, его представителю их права, обязанности и ответственность и обеспечивать возможность осуществления этих прав (ч. 2 ст. 10) и др.

Особенностью административно-правового статуса должностных лиц, уполномоченных на осуществление КНМ от имени органов государственного

экологического контроля (надзора), являются дополнительные права и гарантии государственных инспекторов при проведении КНМ, определённые в видовом законе (ст. 66), что обусловлено спецификой экологического контроля (надзора), как вида государственного контроля (надзора).

Так, поскольку законная деятельность государственных инспекторов в области охраны окружающей среды направлена на предупреждение и пресечение правонарушений, в юридической литературе обращается внимание на то, что она часто сталкивается с противодействием со стороны природопользователей, иных лиц, препятствующих проведению КНМ<sup>1</sup>. В связи с этим в целях обеспечения гарантий деятельности государственных инспекторов в области охраны окружающей среды в случае необходимости п. 3 ст. 66 Федерального закона «Об охране окружающей среды» предусмотрена возможность предоставления им государственной защиты в виде мер безопасности, мер правовой и социальной защиты<sup>2</sup>, порядок осуществления которых определён Федеральным законом от 20.04.1995 № 45-ФЗ (ред. от 01.07.2021) «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов»<sup>3</sup>.

Если в ходе КНМ у государственных инспекторов будут данные о наличии в действиях подконтрольных субъектов состава преступления, они уполномочены направлять в соответствующие органы материалы для возбуждения уголовных дел. Другим специальным полномочием является возможность предъявлять иски и вступать в дело для дачи заключений по искам о возмещении вреда, причиненного окружающей среде и ее компонентам вследствие

---

<sup>1</sup> Берназ Л.П., Жочкина И.Н., Кичигин Н.В. и др. Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (отв. ред. Н.И. Хлуденева). - М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ООО "Юридическая фирма Контракт", 2018. - 528 с.

<sup>2</sup> См.: Комментарий к Федеральному закону от 10 января 2002 г. N 7-ФЗ "Об охране окружающей среды" (постатейный) / под ред. О.Л. Дубовик. Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс», 2015.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1455; 2021. № 27 (ч. 1). Ст. 5116.

нарушений обязательных требований. Инспекторы уполномочены давать заключения в случае, если нарушение обязательных требований затрагивает безопасность государства, влечёт причинение вреда имуществу физических и юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу.

В юридической литературе обращается внимание на проблемы осуществления инспекторской деятельности, в связи с чем предлагаются меры её совершенствования: принятие мер, направленных на обеспечение взаимодействия с прокуратурой, иными государственными органами и общественностью; совершенствование кадровой работы; информационное обеспечение экологического контроля (надзора); совершенствование его аналитического обеспечения<sup>1</sup>.

В свою очередь, контролируемыми лицами являются граждане и организации, чьи действия, деятельность или её результаты подлежат государственному контролю (надзору). Контролируемыми также являются лица, у которых во владении и (или) в пользовании находятся производственные объекты. В частности, речь идёт об индивидуальных предпринимателях и коллективных субъектах, признаваемых юридическими лицами в соответствии с гл. 9 ГК РФ либо нормами публичного законодательства.

Для содействия в проведении КНМ могут привлекаться и дополнительные субъекты – экспертные организации или аккредитованные эксперты, приобретшие данный статус в соответствии с Федеральным законом от 28.12.2013 № 412-ФЗ (ред. от 11.06.2021) «Об аккредитации в национальной системе аккредитации»<sup>2</sup>, а также свидетели (ст. 32 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле») и специалисты (ст. 34).

---

<sup>1</sup> Савина А.В. Проблемы совершенствования государственного экологического контроля в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 24.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2013. № 52 (ч. 1). Ст. 6977; 2021. № 24 (ч. 1). Ст. 4194.

Анализируя характер взаимоотношений и особенности административно-правового статуса субъектов экологического контроля (надзора), следует отметить, что в административно-правовой литературе рядом учёных (И.А.Галаган и А.В. Василевский,<sup>1</sup> В.В. Денисенко<sup>2</sup>) субъекты правоприменительных отношений классифицируются по «признаку заинтересованности в исходе дела». Представляется, что при осуществлении КНМ субъекты этих отношений могут быть четко разграничены на две группы:

- 1) непосредственно заинтересованные в КНМ;
- 2) облеченные полномочиями на разрешение дел, но не имеющих личного интереса в исходе КНМ.

Так, заинтересованность в исходе КНМ контролируемого лица как обязательного субъекта правоотношений, в рамках которых проводится КНМ, не вызывает сомнений. Что касается второй стороны анализируемых правоотношений, – государственного инспектора, последний, являясь должностным лицом, наделённым административно-юрисдикционными полномочиями от имени государства (Российской Федерации или субъекта РФ), призван обеспечить публичный интерес, имея при этом юридическую заинтересованность в исходе КНМ.

В результате можно констатировать неравенство обязательных субъектов правоотношений, связанных с проведением КНМ при осуществлении государственного контроля (надзора). Это касается в полной мере и государственного экологического контроля (надзора), так как только государственные инспекторы в области охраны окружающей среды, как контролирующие субъекты, обладают государственно-властными полномочиями. Данное обстоятельство обуславливает необходимость предоставления гарантий и защиты прав кон-

---

<sup>1</sup> Галаган И.А., Василенко А.В. К проблемам теории правоприменительных отношений // Государство и право. 1998. № 3. С. 14.

<sup>2</sup> См.: Денисенко В.В. Системный анализ административно-деликтных отношений: монография / под. ред. В.П. Сальникова. СПб.: Санкт-Петербургский ун-т МВД РФ, 2001. С. 218.

тролируемых лиц при проведении КНМ (гл. 8 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре)»). Следует также отметить, что большинство из закрепленных принципов государственного контроля (надзора) направлено на обеспечение гарантий прав проверяемых лиц, в том числе уважение достоинства личности и деловой репутации, сохранение коммерческой тайны и т.д.

Что касается такой категории субъектов, как представители экспертных организаций или аккредитованные эксперты, то они являются «индифферентными (юридически безразличными) субъектами правоотношений»<sup>1</sup>, однако имеется в виду отсутствие заинтересованности в правовом, но не в социальном аспекте.

В результате проведения КНМ властные контролирующие субъекты реализуют свою компетенцию, а подконтрольные субъекты получают возможность реализовать и защитить свои права. В связи с этим с данной позиции заслуживает одобрения подход, при котором под КНМ понимается правовая форма реализации прав обязанностей субъектов административно-процессуальных отношений<sup>2</sup>.

3. *Цель* КНМ, которой является оценка соблюдения контролируруемыми лицами обязательных требований в той или иной сфере.

Формулируя дефиницию КНМ через его целевое предназначение, профессор С.М. Зубарев под КНМ понимает проверочные мероприятия реализуемые уполномоченными субъектами в целях выявления фактов несоблюдения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных требований<sup>3</sup>.

С точки зрения А.И. Стахова и П.И. Кононова, обязательные требования представляют собой совокупность запретов, ограничений, условий и дозволе-

---

<sup>1</sup> См.: Денисенко В.В. Указ. соч. С. 218.

<sup>2</sup> См.: Мартынов А.В. Административный надзор в России: теоретические основы построения. Административно-правовое исследование / под ред. Ю.Н. Старилова: монография. М., 2010. С. 203.

<sup>3</sup> Государственный контроль и надзор в сфере предпринимательской деятельности: учебное пособие / отв. ред. С.М. Зубарев. С. 83.

ний, установленных в административно-правовых нормах (федеральных законов и законов субъектов РФ, а также принимаемых в соответствие с ними подзаконных актов федерального и регионального уровня)<sup>1</sup>.

Следует отметить, что формулировку термина «обязательные требования» нельзя признать удачной, поскольку термин «требование» уже содержит признак обязательности. Представляется наиболее правильным использование термина «контролируемые требования к предпринимательской и иной экономической деятельности» (или «контролируемые требования к хозяйственной деятельности»<sup>2</sup>).

Анализ административного законодательства о государственном контроле (надзоре) позволяет утверждать, что КНМ есть способ оценки соблюдения обязательных требований, осуществляемой органами контроля (надзора). В свою очередь, правовые и организационные основы установления и оценки соблюдения обязательных требований определены в Федеральном законе «Об обязательных требованиях в Российской Федерации», признаками которых выступают (ст. 1)<sup>3</sup>:

- 1) направленность в отношении предпринимательской и иной экономической деятельности;
- 2) наличие законодательно закреплённого механизма оценки соответствия нормативно установленным параметрам, осуществляемого в рамках определённых форм такой оценки и экспертизы (государственный контроль (надзор), разрешительная процедура, привлечение к административной ответственности за отклонения от них и др.).

Применительно к экологическому контролю (надзору), обязательные требования определены в п. 2 Положения об экологическом контроле (надзоре).

---

<sup>1</sup> Стахов А.И. Административное право России: учебник для вузов / А. И. Стахов, П. И. Кононов. - 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2022. С. 419.

<sup>2</sup> Кнутов А.В. Обязательные требования к хозяйственной деятельности в России // Вопросы государственного и муниципального управления. 2015. № 1. С. 107.

<sup>3</sup> Письмо Минтранса России от 17.05.2021 № Д7-6-ПГ «По вопросу применения Федерального закона от 31.07.2020 № 247-ФЗ». Доступ из справ.-прав. системы «Консультант-Плюс».

К ним, в частности, относятся: обязательные требования *в области охраны окружающей среды*, включая требования, содержащиеся в разрешительных документах и установленные в соответствии с международными договорами Российской Федерации; соблюдение изготовителем, исполнителем (лицом, выполняющим функции иностранного изготовителя), продавцом *требований, установленных техническими регламентами*, или обязательных требований, подлежащих применению до дня вступления в силу технических регламентов в соответствие с Федеральным законом от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ (ред. от 02.07.2021) «О техническом регулировании».

Необходимо отметить, что на практике применение обязательных требований зачастую связано с рядом проблем, в том числе: недоступность для хозяйствующих субъектов исчерпывающих сведений о распространяемых на них обязательных требованиях; противоречивость отдельных обязательных требований между собой; устаревание отдельных обязательных требований. Утверждается, что, несмотря на нормативное закрепление принципа открытости и предсказуемости обязательных требований (ст. 8 ФЗ № 247), на практике система официального опубликования нормативных правовых актов не может полностью решить данной проблемы<sup>1</sup>.

В целях систематизации обязательных требований, содержащихся в нормативных правовых актах, введения актуальной электронной базы данных таких актов, информирования заинтересованных лиц об обязательных требованиях, в России запущен в работу Реестр обязательных требований<sup>2</sup> – федеральная государственная информационная система (ФГИС), созданная в рамках механизма «регуляторной гильотины» в сфере контрольно-надзорной деятельности, позволяющая осуществлять автоматическое распознавание в текстах законов обязательных требований и проверку их на дублирование с помощью

---

<sup>1</sup> Кнутов А.В. Указ. соч. С. 108.

<sup>2</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 06.02.2021 № 128 «Об утверждении Правил формирования, ведения и актуализации реестра обязательных требований» (вместе с «Планом-графиком формирования реестра обязательных требований») // СЗ РФ. 2021. № 7. Ст. 1132.

современных технологий анализа данных и машинного обучения. Это, в свою очередь, призвано упростить наполнение и поддержание Реестра обязательных требований в актуальном состоянии.

Необходимо отметить, что в настоящее время Министерством цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации произведён пилотный запуск связанных между собой ФГИС Реестр обязательных требований (ФГИС РОТ) и Портала обязательных требований к бизнесу<sup>1</sup>. Среди федеральных органов исполнительной власти, участвующих в эксперименте: Роструд, Роспотребнадзор, Росаккредитация, МЧС России, Минстрой России.

В настоящее время многими федеральными органами исполнительной власти разработан перечень нормативных правовых актов, перечисляющих обязательные требования для каждого вида государственного контроля (надзора). Подобный перечень, применительно к сфере экологического контроля (надзора) разработан и Росприроднадзором<sup>2</sup>. Данный перечень представляет собой достаточно большой массив правовых актов, перечень которых включение в ФГИС «Реестр обязательных требований»<sup>3</sup>, что, на наш взгляд, способствует совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в данной сфере.

4. Осуществление КНМ в рамках *контрольно-надзорного производства*, отличающегося стадийностью и последовательностью контрольно-надзорных действий при реализации отдельных административных процедур<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Реестр обязательных требований [Электронный ресурс]. URL: <https://ot.gov.ru>

<sup>2</sup> Приказ Росприроднадзора от 30.12.2020 № 1839 (ред. от 06.09.2022) «Об утверждении перечня нормативных правовых актов (их отдельных положений), содержащих обязательные требования». Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> Реестр обязательных требований [Электронный ресурс]. URL: [https://ot.gov.ru/npa?page=1&count=5&controlType=GovernmentControlKind\\_00086&foivControl=OIV\\_00018](https://ot.gov.ru/npa?page=1&count=5&controlType=GovernmentControlKind_00086&foivControl=OIV_00018)

<sup>4</sup> Правовое регулирование контрольных (надзорных) мероприятий в финансовой сфере в условиях ее цифровизации: монография / коллектив авторов / под общ. ред. А.В. Куракина. М.: Юстиция, 2021. С. 92.

Несколько иную терминологию предлагает А.В. Мартынов, обосновывая выделение в зависимости от объекта контрольно-надзорной деятельности различных видов административно-надзорных производств в системе административных производств<sup>1</sup>.

Контрольно-надзорное производство является разновидностью административного производства. В теории административного права данный вид производства определяется, как «нормативно урегулированный порядок совершения процессуальных действий, обеспечивающий законное и объективное рассмотрение и разрешение индивидуальных административных дел, объединенных общностью предмета»<sup>2</sup>.

Несмотря на то, что в проекте Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»<sup>3</sup> по аналогии с производством по делам об административных правонарушениях, было определено понятие «контрольно-надзорного производства», действующий Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле» при регламентации процессуальных аспектов проведения КНМ, данную дефиницию не содержит. При этом действия участников КНМ осуществляются только в рамках данного производства и в законодательно предусмотренных процессуальных формах<sup>4</sup>.

Важно отметить, что контрольно-надзорное производство можно отнести к виду административно-юрисдикционных производств<sup>5</sup>, что обусловлено тем, что, как факт проведения КНМ, так и результаты его проведения и любые

---

<sup>1</sup> См.: Мартынов А.В. Административный надзор в России: теоретические основы построения: административно-правовое исследование: монография М., 2010. С. 185–211.

<sup>2</sup> Административное право: учебник / под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. М.: Юристъ, 1999. С. 386.

<sup>3</sup> См.: Раздел V Проекта Федерального закона N 850621-7 "О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации" (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 03.12.2019). Доступ из справ.-прав. системы «Консультант-Плюс».

<sup>4</sup> Вошинский М.В. Осуществление государственного и муниципального контроля: защита прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Москва: Редакция "Российской газеты", 2020. Вып. 5. 144 с.

<sup>5</sup> Административное право: учебник / Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. М.: Норма, 2009. С.666.

административно-процессуальные действия имеют характер административно-правового спора между субъектами контрольно-надзорных правоотношений.

КНМ при осуществлении экологического контроля (надзора) осуществляется в рамках *контрольно-надзорного производства*, под которым, следует понимать вид административно-юрисдикционного производства в рамках единого административного процесса, представляющий собой регламентированный административно-процессуальным законодательством систематизированный комплекс последовательно совершаемых контрольно-надзорных действий и принимаемых решений контрольно-надзорных органов, их должностных лиц по оценке соответствия объектов контроля (надзора) обязательным требованиям, а также по исполнению решений данных органов (должностных лиц) по результатам такой оценки, нацеленных на выявление и устранение нарушений обязательных требований.

Виды контрольно-надзорные производств стали предметом исследования А.И. Стахова<sup>1</sup>, учитывая научные труды которого, в структуре контрольно-надзорного административного производства можно выделить три стадии, последовательно сменяющиеся при осуществлении государственного экологического контроля (надзора):

- 1) подготовка к проведению КНМ;
- 2) проведение КНМ;
- 3) оценка результатов КНМ.

Следует иметь в виду, что контрольно-надзорное производство, являясь самостоятельным административным производством в рамках единого административного процесса, связано с другими административными производствами: производством по делам об административных правонарушениях, производством по делам об обращениях граждан.

---

<sup>1</sup> Стахов А. И. Административное надзорно-контрольное производство: учебное пособие. М.: РГУП, 2016. - 104 с. [Электронный ресурс] URL: <https://znanium.com/catalog/product/1007103> (дата обращения: 09.03.2022).

Взаимосвязь различных видов административно-юрисдикционных производств проявляется, например, в том, что контролируемое лицо в случае несогласия с фактами и выводами, изложенными в акте КНМ, вправе направить жалобу в порядке, предусмотренном ст. 39–43 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре)».

В случае выявления в ходе КНМ признаков административного правонарушения, должностное лицо органа государственного контроля (надзора) вправе принять меры по привлечению виновных лиц к установленной законом ответственности (п. 3 ч. 2 ст. 90 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре)»).

Одновременно стоит пояснить, что нарушение общеобязательных требований – есть административный деликт, представляющий собой самостоятельный вариант неправомерного поведения контролируемого субъекта, результатом которого является применение административно-принудительных мер за рамками производства по делам об административных правонарушениях. Например, выдача контролируемому лицу предписание об устранении выявленных нарушений с указанием разумных сроков их устранения; принятие мер по недопущению причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям и др. (ст. 90 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре)»).

Выступая в феврале 2022 года на «Козловских чтениях» в МГЮА им. О.Е. Кутафина, профессор А.И. Стахов предложил выделять следующие виды административных деликтов, выявляемых контрольно-надзорными органами в ходе и по результатам КНМ установленного вида: административно-устраняемое нарушение обязательных требований; административно-понуждаемое нарушение обязательных требований; административно-наказуемое нарушение обязательных требований.

По мнению автора, каждое из выявленных по результатам КНМ нарушений, отличает специфический набор субъективных и объективных признаков,

что обуславливает необходимость дифференцированной квалификации соответствующих составов противоправных деяний. Так, субъективным признаком административно-устраняемого нарушения обязательных требований является недобросовестное исполнение нормативных обязательных требований; административно-понуждаемого нарушения обязательных требований – попрание предоставленной возможности исполнить предписанные обязательные требования в установленный срок; административно-наказуемого нарушения обязательных требований – виновное неисполнение или ненадлежащее исполнение нормативных обязательных требований или предписанных обязательных требований.

В результате и административно-принудительные меры, связанные с оценкой результатов КНМ при осуществлении государственного контроля (надзора), условно могут быть подразделены на несколько групп:

- административно-устраняющие меры – по выявлению и устранению нарушений обязательных требований в установленный срок добровольного исполнения;
- административно-понуждающие меры – по понуждению к полному и правильному исполнению предписаний обязательных требований;
- административно-наказательные меры – по привлечению к административной ответственности за административные правонарушения, объектом посягательства которых являются обязательные требования.

Первые две группы мер реализуются в рамках пресекаательно-восстановительных административных процедур в ходе осуществления государственного контроля (надзора), последняя – в рамках пресекаательно-наказательных административных процедур производства по делам об административных правонарушениях.

С целью создания действенного механизма, обеспечивающего гармоничную связь пресекаательно-восстановительных процедур в ходе осуществления государственного контроля (надзора) с пресекаательно-наказательными проце-

дурами производства по делам об административных правонарушениях, предлагается в перспективе принятие единого процессуального закона административного принуждения – Кодекса административной юрисдикции Российской Федерации<sup>1</sup>.

Таким образом, принятые административно-процессуальные нормы, регламентирующие порядок осуществления КНМ; законодательно материальными административно-правовыми нормами: цели и принципы; участники производства; нарушения обязательных правил (в числе которых – обязательные правила в области охраны окружающей среды); обособленные категории дел об административных деликтах, связанных с нарушением обязательных правил; специальные виды административно-принудительных мер, связанных с оценкой результатов КНМ, подтверждают необходимость выделения контрольно-надзорного производства как вида административного производства в рамках административного процесса и его детальной регламентации в едином кодифицированном акте.

Определяющим признаком контрольно-надзорного производства является цель КНМ, которая позволяет отграничить контрольно-надзорное производство от иных видов административно-процессуальной деятельности, осуществляемых органами исполнительной власти, а также от тех видов контрольной (надзорной) деятельности, которые осуществляют иные государственные органы, например от прокурорского надзора, законодательного контроля и др.

В научной литературе выделяют виды КНМ в зависимости от видов государственного контроля (надзора), например: по времени проведения (осуществляемые при проведении предварительного, текущего и последующего экологического контроля (надзора); по источникам проведения (связанные с

---

<sup>1</sup> Стахов А.И. О выделении контрольно-надзорного административного производства в сфере деятельности органов исполнительной власти// Вопросы экономики и права. 2016. № 2. С. 34.

осуществлением документального и фактического контроля)<sup>1</sup>. Однако с практической точки зрения особый интерес представляет дифференциация КНМ, связанная с их нормативно установленным перечнем.

Следует отметить, что виды осуществляемых в рамках контрольно-надзорного производства КНМ установлены в ст. 56 Федерального закона о государственном контроле. Что касается отдельных видов государственного контроля (надзора), конкретный перечень применяемых КНМ содержится в отраслевых нормативных актах. Так, подобный перечень при проведении экологического контроля (надзора) содержится п. 52 в Постановления Правительства РФ от 30.06.2021 №1096 «О федеральном государственном экологическом контроле (надзоре)»<sup>2</sup>. В связи с этим КНМ можно классифицировать по ряду признаков, наиболее важными из которых являются: взаимодействие обязательных субъектов экологического контроля (надзора); плановость КНМ.

Так, по признаку взаимодействия контрольных (надзорных) органов с контролируемыми лицами, КНМ при осуществлении экологического контроля (надзора) могут быть классифицированы на две группы:

1) КНМ, осуществляемые *со взаимодействием* (контактные).

К числу контактных КНМ, осуществляемых при экологическом контроле (надзоре), относятся: инспекционный визит; рейдовый осмотр; документарная проверка; выездная проверка (п. 48 Положения).

Контактные КНМ могут осуществляться в форме встреч, телефонных и иных переговоров, запроса документов, иных материалов, присутствие инспектора в месте осуществления деятельности контролируемого лица (за исключением случаев присутствия инспектора на общедоступных производственных объектах). Применение таких контактных КНМ как инспекционный

---

<sup>1</sup> Тохчуков И.З., Тохчуков М.О. Классификация контрольных (надзорных) мероприятий в сфере государственного и муниципального управления // Форум молодых учёных. 2021. № 6 (58). С. 730–735.

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 № 1096 «О федеральном государственном экологическом контроле (надзоре)» (вместе с "Положением о федеральном государственном экологическом контроле (надзоре)") // СЗ РФ. 2021. № 28 (ч. 1). Ст. 5526.

визит и выездная проверка может сопровождаться использованием средств дистанционного взаимодействия, в числе которых аудио- или видеосвязь.

Отдельно выделяются виды КНМ при осуществлении экологического контроля (надзора), применяемых в отношении объектов капитального строительства. В данный перечень включены КНМ, осуществляемые с взаимодействием (п. 48 Положения о федеральном государственном экологическом контроле (надзоре)).

Необходимо отметить, что, по сравнению с другими видами государственного контроля (надзора), перечень контактных КНМ несколько ограничен. К примеру, не проводятся такие предусмотренные Федеральным законом «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле» КНМ, как контрольная закупка; мониторинговая закупка; выборочный контроль.

2) КНМ, осуществляемые *без взаимодействия* (бесконтактные).

Данный вид КНМ имеет несомненное преимущество для субъектов экологического контроля (надзора), поскольку отличается мягкостью и меньшей затратностью<sup>1</sup>. Кроме того, бесконтактные КНМ существенно сужают коррупционную составляющую, позволяя обеспечить соблюдение прав контролируемых лиц.

К числу бесконтактных КНМ, осуществляемых при экологическом контроле (надзоре), относятся: наблюдение за соблюдением обязательных требований и выездное обследование. Данные КНМ различаются набором допустимых контрольно-надзорных действий, что позволяет сделать вывод об установлении законодательного запрета органам экологического контроля (надзора) и их должностными лицам оценивать соблюдение обязательных требований иными способами, кроме установленных в Федеральном законе «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле» (ч. 4 ст. 56).

---

<sup>1</sup> Государственный контроль и надзор в сфере предпринимательской деятельности: учебное пособие / отв. ред. С.М. Зубарев. М.: Проспект, 2022. С. 98.

Данные нормативные установления позволяют обеспечить бизнесу дополнительные гарантии того, что инспекторы не будут действовать произвольно. В числе допустимых контрольно-надзорных действий: осмотр, доосмотр, опрос, истребование документов, эксперимент и др.

Другим критерием классификации КНМ является *признак плановости*, в соответствие с которым КНМ при проведении экологического контроля (надзора) могут быть подразделены на три группы<sup>1</sup>:

1) проводимые на плановой основе (инспекционный визит; рейдовый осмотр; документарная проверка; выездная проверка) (п. 14 Положения о федеральном государственном экологическом контроле (надзоре)). При этом предоставляется возможность включать в него и исключать из него КНМ в течение года<sup>2</sup>;

2) проводимые на внеплановой основе;

3) КНМ на основании программы проверок<sup>3</sup>.

Стоит отметить, что проведение КНМ при осуществлении экологического контроля (надзора) со взаимодействием, осуществляется как на плановой, так и на внеплановой основе.

Плановые КНМ осуществляются на основании плана их проведения, согласованного с органами прокуратуры (п. 28 Положения о федеральном государственном экологическом контроле (надзоре)). При этом периодичность проведения плановых КНМ зависит от присвоенной им категории риска (п. 15 Положения).

В Положении о федеральном государственном экологическом контроле (надзоре) предусмотрен перечень объектов контроля (надзора), в отношении

---

<sup>1</sup> См.: п. 27 Положения о федеральном государственном экологическом контроле (надзоре).

<sup>2</sup> О порядке формирования плана проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий на очередной календарный год, его согласования с органами прокуратуры, включения в него и исключения из него контрольных (надзорных) мероприятий в течение года: Постановление Правительства РФ от 31 декабря 2020 г. № 2428 // СЗ РФ. 2021. № 3. Ст. 565.

<sup>3</sup> См.: п. 9–11 ст. 65 Федерального закона «Об охране окружающей среды»; п. 44–50 Положения о федеральном экологическом контроле (надзоре).

которых плановые КНМ не проводятся: объекты IV категории; объекты категории низкого риска; а также при строительстве, реконструкции объектов капитального строительства (п. 29).

Что касается внеплановых КНМ при экологическом контроле (надзоре), основания их проведения установлены в п. 1, 3–6 ч. 1 ст. 57 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре)». При этом нормативно закреплены правила, устанавливающие необходимость согласования с прокуратурой внеплановых КНМ при осуществлении экологического контроля (надзора):

– внеплановый инспекционный визит требует согласования с органами прокуратуры (п. 59 Положения), за исключением случаев его проведения, установленных Федеральным законом о государственном контроле (п. 3–6 ч. 1 ст. ст. 57 и ч. 12 ст. 66);

– внеплановая документарная проверка согласования с органами прокуратуры не требует (68 Положения).

Проведение КНМ на основе программы проверки можно отнести к плановым КНМ, планирование которых связано с извещением о начале работ по строительству или реконструкции объекта капитального строительства, направляемом в контрольный орган застройщиком или техническим заказчиком (п. 44 Положения). Программа проверок утверждается приказом контрольного органа (п. 46) с учетом количества КНМ за каждый год периода строительства, реконструкции объекта капитального строительства (п. 47).

В Федеральном законе «О государственном контроле (надзоре)» (ст. 18) предусмотрено ведение специального единого реестра видов контроля (ЕРВК), являющегося подсистемой ФГИС «Федеральный реестр государственных и муниципальных услуг (функций)». В ЕРВК включаются сведения о видах контроля и его нормативном регулировании; об органах, осуществляющих каждый вид контроля; сведения по вопросам осуществления видов контроля и соблюдения обязательных требований; сведения о профилактических,

КНМ и контрольных (надзорных) действиях, осуществляемых в рамках конкретных видов КНМ и др.<sup>1</sup> Отсутствие вида контроля в ЕРВК повлечет невозможность проведения КНМ.

Что касается проверяемых лиц, то данные реестра позволят им получать в цифровом виде исчерпывающую информацию относительно КНМ. Фактически речь идёт о цифровизации нормативных актов и положений, которые впоследствии позволят систематизировать контрольно-надзорную сферу.

Следует отметить, что формирование ЕРВК началось с 1 июля 2021 года, а ввод в эксплуатацию был запланирован до 1 января 2022 года<sup>2</sup>, однако до настоящего времени его разработка не завершена.

В научной литературе на необходимость внедрения новых информационных и компьютерных технологий в процесс проведения КНМ в своих исследованиях особое внимание в своих работах обращают А.В. Мартынов<sup>3</sup>, С.М. Зубарев<sup>4</sup>. Полагаем, принятие ЕРВК позволит сформировать набор данных, который будет использоваться различными информационными системами, включая Единый реестр контрольных мероприятий и ведомственные информационные системы. Это, в свою очередь, позволит обеспечить аналитическую обработку этой информации о контроле в режиме реального времени на территории всей страны. В результате сопоставления данных ЕРВК с данными ГАС «Управление» и другими информационными системами, в том числе

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 02.04.2021 № 528 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации в части создания, эксплуатации и развития единого реестра видов федерального государственного контроля (надзора), регионального государственного контроля (надзора), муниципального контроля // СЗ РФ. 2021. № 15 (ч. 4). Ст. 2589.

<sup>2</sup> В настоящий момент на сайте Министерства экономического развития Российской Федерации - уполномоченного органа по ведению информационного ресурса федерального реестра на – раздел «Единый реестр видов контроля» находится в стадии разработки и отладки [Электронный ресурс]. URL: <https://ervk.gov.ru/all> (дата обращения: 16.01.2022).

<sup>3</sup> Мартынов А.В. Актуальные вопросы применения искусственного интеллекта при осуществлении контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2020. № 2. С. 176–186.

<sup>4</sup> Зубарев С.М., Сладкова А.В. О понятии и сущности цифровых технологий контроля в сфере государственного управления // Административное право и процесс. 2019. № 9. С. 53–59.

бюджетными, станут возможными детальные и достоверные оценки результативности КНД, связи особенностей ее устройства в конкретном органе с показателями<sup>1</sup>. Применительно к государственному экологическому контролю (надзору), ведение ЕРВК одновременно позволит унифицировать все уровни экологического контроля: федеральный и региональный, что важно для обеспечения его эффективности.

Не случайно на сайте Правительства РФ подчёркивается, что единообразные систематизированные данные, включённые в ЕРВК, позволят анализировать и принимать на их основе управленческие решения. Кроме того, использование информации из реестра позволит предотвратить как технические ошибки, так и нарушения, связанные с внесением информации, которая противоречит нормативным актам<sup>2</sup>.

Важно отметить, что в настоящее время Правительство РФ создаёт цифровую платформу мониторинга контроля и надзора в России. С 1 января 2022 года все претензии к деятельности контрольно-надзорных органов на первом этапе рассматриваются в досудебном порядке, и обжаловать любую проверку надзорных органов придется через ГИС типовое облачное решение контрольно-надзорной деятельности (ТОР КНД)<sup>3</sup>. Процесс обработки жалоб на деятельность контрольно-надзорных органов должен быть автоматизирован: внедрена система журналирования действий, а также визуализирована отчетность по работе подсистемы «Досудебное обжалование».

Таким образом, в результате проведённого исследования, можно сделать следующие выводы:

---

<sup>1</sup>Единая платформа для контрольно-надзорной деятельности в России [Электронный ресурс]. URL: [https://www.tadviser.ru/index.php/Статья:Единая\\_платформа\\_для\\_контрольно-надзорной\\_деятельности\\_в\\_России](https://www.tadviser.ru/index.php/Статья:Единая_платформа_для_контрольно-надзорной_деятельности_в_России) (дата обращения: 16.01.2022).

<sup>2</sup> В России появится Единый реестр видов контроля [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/news/41889/> (дата обращения: 04.04.2021).

<sup>3</sup>Единая платформа для контрольно-надзорной деятельности в России [Электронный ресурс]. URL: [https://www.tadviser.ru/index.php/Статья:Единая\\_платформа\\_для\\_контрольно-надзорной\\_деятельности\\_в\\_России](https://www.tadviser.ru/index.php/Статья:Единая_платформа_для_контрольно-надзорной_деятельности_в_России) (дата обращения: 16.01.2022).

1. Обосновано, что КНМ как основа государственного экологического контроля (надзора) представляет собой комплекс взаимосвязанных контрольно-надзорных и иных действий с участием трёх категорий субъектов (контролирующих, контролируемых и привлекаемых для содействия в проведении КНМ), осуществляемых в рамках контрольно-надзорного производства с целью оценки соблюдения контролируруемыми лицами обязательных требований (в области охраны окружающей среды и установленных техническими регламентами).

Показаны подходы к пониманию КНМ при осуществлении государственного экологического контроля (надзора) с позиции ряда его существенных признаков:

в) в качестве формы реализации прав и обязанностей субъектами административно-процессуальных отношений по осуществлению государственного экологического контроля (надзора);

г) способ оценки соблюдения контролируруемыми лицами обязательных требований в области охраны окружающей среды и требований, установленных техническими регламентами со стороны органов экологического контроля (надзора).

2. Анализ существенных признаков КНМ при проведении экологического контроля (надзора) позволил выявить следующие особенности субъектного состава КНМ:

а) в правоотношениях по поводу осуществления КНМ участвует две группы субъектов, наделённых соответствующим административно-правовым статусом:

1) обязательные субъекты:

– контролирующие субъекты – субъекты, осуществляющие КНМ (инспектор (инспектора));

– контролируемые лица;

2) дополнительные субъекты – лица, привлекаемые контролирующими субъектами, для содействия в проведении КНМ.

По признаку заинтересованности обязательные субъекты правоотношений по поводу осуществления КНМ являются непосредственно заинтересованными в исходе КНМ; дополнительные субъекты – обличенные полномочиями на разрешение дел, но индифферентными, не имеющими личного интереса в исходе КНМ.

б) особенности административно-правового статуса должностных лиц органов экологического контроля (надзора) при проведении КНМ:

– общие (межотраслевые) права и обязанности, установленные Федеральным законом «О государственном контроле (надзоре)» (ст. 29); отраслевые права и обязанности, установленные Федеральным законом «Об охране окружающей среды» (ст. 66); права и обязанности по замещаемой должности, установленные в должностном регламенте отдельного государственного инспектора. При этом установлено, что специфика контрольно-надзорной деятельности должностных лиц органов экологического контроля, направленная на предупреждение и пресечение правонарушений в области охраны окружающей среды, обусловила их наделение дополнительными правами, определёнными в видовом законе (ст. 66 Федерального закона «Об охране окружающей среды»); их государственную защиту в виде мер безопасности, мер правовой и социальной защиты;

– запреты и ограничения (ст. 37 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре)»). Учитывая, что ряд запретов и обязанностей вытекает из положений гл. 2 данного Закона, регламентирующей принципы государственного контроля (надзора), предложено систематизировать запреты и обязанности, закрепив их в соответствующих статьях общего Федерального закона «О государственном контроле (надзоре)».

в) в силу наделения государственно-властными полномочиями государственных инспекторов в области охраны окружающей среды, констатировано неравенство обязательных субъектов правоотношений, связанных с проведением КНМ, что требует предоставления гарантий и защиты прав контролируемых лиц при проведении КНМ.

3. Обоснована необходимость распространения ФГИС «Реестр обязательных требований» на сферу экологического контроля (надзора), что способствовало бы совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в данной сфере.

4. Показано, что в отличие от других видов государственного контроля, в отношении экологического контроля (надзора) установлен ограниченный перечень КНМ, осуществляемых как на плановой, так и внеплановой основе. При этом большинство КНМ совершается контактным способом на плановой основе с нормативным установлением исключений из общих правил.

### **3.2. Организация и проведение контрольных (надзорных) мероприятий при осуществлении государственного экологического контроля (надзора)**

Установление исчерпывающего перечня КНМ и правил их проведения призвано гарантировать соблюдение прав и законных интересов юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, как принципа государственного контроля (надзора), установленного ст. 10 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре)» и одновременно одной из обязанностей контрольных (надзорных) органов (ст. 29).

При анализе организации и проведения КНМ, связанных с осуществлением государственного экологического контроля (надзора), необходимо проанализировать типичные проблемы, возникающие на отдельных стадиях контрольно-надзорного производства. Как мы уже указывали в предыдущем параграфе, можно выделить три стадии контрольно-надзорного производства (подготовка к проведению КНМ; проведение КНМ; оценка их результатов).

Согласно п. 27 Положения о федеральном государственном экологическом контроле (надзоре), КНМ дифференцируются на 3 вида: а) плановые КНМ; б) внеплановые КНМ; в) КНМ на основании программы проверок. Однако, учитывая, что термин «программа мероприятий» в Толковом словаре

Ушакова толкуется как «план (деятельности, работы)<sup>1</sup>, в теоретическом плане по признаку плановости будет справедливым выделить два вида КНМ: плановые и внеплановые.

Следует учитывать, что плановые и внеплановые КНМ отличаются особенностями их организации и проведения, в связи с этим рассмотрим их применительно к отдельным стадиям контрольно-надзорного производства. При этом такой вид КНМ как плановые проверки (выездные и документарные) проводятся по Федеральному закону от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ (ред. от 08.03.2022) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»<sup>2</sup> (далее в диссертации – Закон № 294-ФЗ), а иные плановые КНМ и внеплановые КНМ – по Федеральному закону «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

К отношениям, связанным с осуществлением государственного экологического контроля (надзора), организацией и проведением проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, применяются положения Закона № 294-ФЗ с учетом нормативно установленных особенностей организации и проведения проверок, предусмотренных Федеральным законом «Об охране окружающей среды». Положением о федеральном государственном экологическом контроле (надзоре)<sup>3</sup> регламентированы организационно-правовые особенности проведения проверок при осуществлении данного вида контроля (надзора).

Важно отметить, что действующее законодательство не ставит результативность деятельности контрольных (надзорных) органов в зависимость от такого фактора, как количество проведенных ими КНМ. Не оказывает влияние на данный показатель количество выявленных нарушений и лиц, которые

---

<sup>1</sup> <https://dic.academic.ru/dic.nsf/ushakov/980846>

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249; 2022. № 11. Ст. 1596.

<sup>3</sup> ч. 4 ст. 1 Закона № 294-ФЗ

были привлечены к ответственности. Помимо этого, установлен законодательный запрет применять данные показатели при оценке эффективности деятельности контрольных (надзорных) органов (п. 7 ст. 30).

*Подготовка к проведению КНМ* в рамках государственного экологического контроля (надзора) начинается с его планирования. Необходимость системного подхода и важность периодичности проведения контрольного мероприятия в отношении проверяемого объекта указывает А. Гусев<sup>1</sup>, по мнению которого осуществление контрольно-надзорной деятельности должно строиться на непрерывности и комплексности её планирования.

Согласно ст. 69 Федерального закона «Об охране окружающей среды», *планирование* рассматриваемого вида контроля (надзора) основывается на данных государственного учета объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду (далее – НВОС), который включает его следующие виды:

- государственный учет выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, вредных физических воздействий на атмосферный воздух и их источников;
- государственный учет в области обращения с отходами производства и потребления.

При осуществлении государственного учёта объектов, оказывающих НВОС, ведётся государственный реестр объектов, оказывающих НВОС, как (федеральный и региональный), что свидетельствует о цифровизации контрольно-надзорной деятельности. В числе данных, составляющих содержание данных реестров – сведения о результатах осуществления государственного экологического надзора (ч. 4 ст. 69 Федерального закона «Об охране окружающей среды»). Следует отметить, что в Пояснительной записке к законопроекту № 850621-7 «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном

---

<sup>1</sup> Гусев А. Повышение эффективности контрольно-надзорной деятельности при ее планировании // Ревизии и проверки финансово-хозяйственной деятельности государственных (муниципальных) учреждений. 2017. № 2. С. 9 - 19.

контроле в Российской Федерации»<sup>1</sup> указывалось, что полноценная цифровизация процесса позволит снизить издержки организаций, повысить эффективность и прозрачность контроля.

Помимо несомненной пользы для организаций, в отношении которых проводятся КНМ, ведение реестров объектов, оказывающих НВОС, позволило решить проблему открытости для общества данных, связанных с влиянием производственной деятельности того или иного хозяйствующего субъекта на состояние окружающей среды (за исключением сведений, составляющих государственную тайну). Так, в своё время, широкий резонанс получили события 2017 года в г. Омске, в результате которых произошёл выброс в атмосферу вредных веществ, сопровождаемым массовым отравлением его жителей. Как установили эксперты, предельно допустимая концентрация вещества этилмеркаптана была превышена в 400 раз. А поскольку на тот период времени информация о деятельности большинства предприятий была отнесена к сведениям, составляющим коммерческую тайну, возникли сложности с установлением виновных в данном инциденте и привлечением их к ответственности<sup>2</sup>.

Проведение КНМ при экологическом контроле (надзоре) может осуществляться лишь при наличии законно установленных оснований проведения КНМ. Такие основания перечислены в ст. 57 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре)». Проведение КНМ при отсутствии нормативно установленных оснований является грубым нарушением требований к организации и осуществлению государственного контроля (надзора), что влечет недействительность результатов КНМ (п. 1 ч. 2 ст. 91 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре)»).

*Основания проведения КНМ различаются в зависимости от их дифференциации по признаку плановости. Так, плановые КНМ проводятся на основе*

---

<sup>1</sup> Проект Федерального закона № 850621-7 (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 03.12.2019) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»

<sup>2</sup> Бучакова М.А., Вершило Н.Д. О повышении эффективности контроля (надзора) в сфере охраны окружающей среды // Российский юридический журнал. 2017. № 4.

плана их проведения<sup>1</sup>, разрабатываемого ежегодно в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2010 г. № 489<sup>2</sup>.

Значение Единого реестра КНМ (далее – ЕРКНМ) заключается в том, что его ведение позволяет осуществлять учёт:

- проводимых органами экологического контроля (надзора) КНМ, а также действий и решений, принятых по их результатам;
- мер по пресечению выявленных нарушений обязательных требований;
- информации о жалобах контролируемых лиц.

Кроме того, ЕРКНМ позволяет обеспечить взаимодействие органов экологического контроля (надзора) и прокуратуры в рамках планирования и согласования КНМ<sup>3</sup>, на что мы уже обращали внимание.

В научной литературе указывается на отсутствие возможности контролируемых лиц как-то повлиять на формирование планов проверки, в связи с чем представляется целесообразным доводить до подконтрольных субъектов проекты планов проверки, чтобы при окончательном их утверждении имелась возможность учесть мнение последних<sup>4</sup>.

Следует учитывать, что в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 10 марта 2022 г. № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля»<sup>5</sup>, в условиях современной политической и экономической ситуации, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей освободили от плановых проверок до конца 2022 года.

---

<sup>1</sup> Федеральная служба по надзору в сфере природопользования. Планы проверок <https://rpn.gov.ru/activity/supervision/test-plans/>

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 30 июня 2010 г. N 489 (ред. от 08.09.2021) "Об утверждении Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей" // СЗ РФ. 2010. № 28. Ст. 3706; 2021. № 37. Ст. 6540.

<sup>3</sup> Ревизии и проверки государственных (муниципальных) учреждений – 2021 /под общ. ред. д.э.н. Ю.В. Васильева. - Специально для системы ГАРАНТ, 2021.

<sup>4</sup> См.: Фесько Д.С. Новое законодательство о государственном контроле (надзоре) и гарантии прав контролируемых лиц // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2021. № 1. С. 167.

<sup>5</sup> СЗ РФ. 2022. № 11. Ст. 1715.

В основе планирования и проведения КНМ лежит система управления рисками причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям при осуществлении государственного контроля (надзора). В связи с этим в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» (ст. 4.2) предусматривается разделение объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду на 4 группы (категории), в зависимости от объёма негативного воздействия на окружающую среду при осуществлении производственной деятельности, на объекты, оказывающие:

- значительное негативное воздействие (I категории);
- умеренное негативное воздействие (II категории);
- незначительное негативное воздействие (III категории);
- минимальное негативное воздействие (IV категории).

В свою очередь, Росприроднадзор при осуществлении государственного экологического контроля (надзора) относит объекты контроля (надзора) к одной из следующих категорий риска причинения вреда, что имеет значение для формирования ежегодного плана КНМ (п. 13 Положения):

- а) чрезвычайно высокого риска;
- б) высокого риска;
- в) значительного риска;
- г) среднего риска;
- д) умеренного риска;
- е) низкого риска (п. 12 Положения)<sup>1</sup>.

Такой подход позволяет дифференцировать методы работы органов экологического контроля (надзора) с юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, а кроме того, способствует выявлению степени реальной угрозы деятельности подконтрольного субъекта на окружающую среду. Вместе с тем, по мнению А.В. Липунцовой, на практике внедрение риск-ориенти-

---

<sup>1</sup> См.: Приложение 4. С. 194.

рованного подхода при плановых проверках не привело к снижению административной нагрузки, поскольку большинство подконтрольных субъектов подпадет в среднюю категорию риска и для них режим проверок не меняется<sup>1</sup>.

Следует отметить, что на категорию риска причинения вреда окружающей среде влияют два вида факторов:

1) *основной фактор* – категория объекта в соответствии с критериями отнесения объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к объектам I, II, III и IV категорий<sup>2</sup>;

2) *дополнительные факторы*, к числу которых относятся:

– территориальный фактор – расположение объекта в границах территорий, на которых действуют ограничения хозяйственной и иной деятельности, особый правовой режим их использования;

– фактор правомерности поведения субъекта<sup>3</sup>. Речь в данном случае идёт, например, о наличии (отсутствии) постановления о назначении подконтрольному субъекту административного наказания (за исключением предупреждения) за совершение административного правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования (ст. 8.1–8.51 КоАП РФ<sup>4</sup>); о наличии соответствующего обвинительного приговора о признании его виновным в совершении экологического преступления (гл. 26 УК РФ<sup>5</sup>); решения о приостановлении и (или) об аннулировании лицензии на осуществление деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I-IV классов опасности с использованием объекта государственного надзора.

---

<sup>1</sup> См.: Липунцова А.В. Государственный контроль на современном этапе реформирования // Государственно-правовые исследования. 2020. Вып. 3. С. 325.

<sup>2</sup> См.: п. 12 Положения о федеральном государственном экологическом контроле (надзоре).

<sup>3</sup> См.: п. 3 Приложения к Положению о федеральном государственном экологическом контроле (надзоре).

<sup>4</sup> См.: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 16.04.2022) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. I). Ст. 1; 2022. № 16. Ст. 2605.

<sup>5</sup> См.: Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 25.03.2022) // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954; 2022. № 1. Ст. 1952.

Важно уточнить, что обязательным условием для применения дополнительно фактора, характеризующего неправомерность поведения субъекта, является действие принятых в отношении него решений во времени, которые должны вступить в законную силу в течение 3 лет, предшествующих дате, когда было принято решение об отнесении объекта государственного контроля (надзора) к конкретной категории риска.

Каким же образом дополнительные факторы оказывают влияние на категорию риска? Как правило, в случае наличия одного из дополнительных факторов («территориального», либо «неправомерного поведения») категория риска увеличивается на 1 уровень. При одновременном наличии обоих дополнительных факторов, категория увеличивается на 2 уровня. Однако при наличии нескольких обстоятельств в рамках одного дополнительного фактора (к примеру, объект одновременно расположен в границах водоохранной зоны водного объекта и особо охраняемой природной территории), категория может быть увеличена только на 1 уровень<sup>1</sup>.

Учитывая, что система управления рисками причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям при осуществлении государственного контроля (надзора), не в полной мере увязана и с оценкой критериев показателей эффективности контрольно-надзорной деятельности, представляется целесообразным привести к единому знаменателю данные критерии, установив чёткие параметры её оценки. Одновременно следует сфокусировать внимание органа экологического контроля (надзора) на разработке методики государственного экологического контроля (надзора) по аналогии с методикой, утверждённой Ростехнадзором<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Недоспасов В. О применении риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного экологического надзора [https://meco.rk.gov.ru/uploads/meco/attachments/d4/1d/8c/d98f00b204e9800998ecf8427e/phpD7ctxL\\_1.pdf](https://meco.rk.gov.ru/uploads/meco/attachments/d4/1d/8c/d98f00b204e9800998ecf8427e/phpD7ctxL_1.pdf)

<sup>2</sup> Приказ Ростехнадзора от 02.04.2021 № 138 «Об утверждении Методических рекомендаций по осуществлению Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственного контроля (надзора) за соблюдением требований промышленной безопасности и лицензионных требований с использованием средств дистанционного взаимодействия». Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».

Что касается *внеплановых КНМ*, они проводятся в исключительных случаях при угрозе причинения вреда жизни и тяжкого вреда здоровью граждан, угрозе обороне страны и безопасности государства, а также при угрозе возникновения чрезвычайных ситуаций. В этом случае внеплановые КНМ должны быть согласованы с органами прокуратуры. Также внеплановые проверки могут проводиться по поручению Президента РФ и Правительства РФ.

Основания проведения внеплановых КНМ (кроме КНМ без взаимодействия), названы в ч. 1 ст. 66 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре)». В частности, применительно к экологическому контролю (надзору) к таким основаниям относятся:

- наличие у органа экологического контроля (надзора) сведений о причинённом вреде (ущербе) или угрозе его причинения охраняемым законом ценностям либо выявление в отношении объекта контроля: а) индикаторов риска нарушения обязательных требований; б) отклонения объекта контроля от таких параметров;

- требование прокурора провести КНМ, вынесенное по материалам и обращениям, которые поступили в органы прокуратуры;

- истечение срока исполнения решения контрольного (надзорного) органа, содержащего требование устранить нарушения обязательных требований.

Несмотря на то, что законодательно установлена возможность контролируемых субъектов получать информацию об основании проведения в отношении них внеплановых КНМ<sup>1</sup>, на практике в названных случаях контролируемые лица могут узнать о наличии в отношении них оснований для проведения КНМ только с момента начала его проведения, так как формально инспекторы органа экологического контроля (надзора) могут сослаться на конфиденциальность полученной информации, которая не подлежит разглашению.

---

<sup>1</sup> См.: п. 3 ст. 36 ФЗ о государственном контроле (надзоре).

В целях защиты прав контролируемых лиц, представляется необходимым обеспечить их право знакомиться с жалобами граждан, в том числе поступившими в органы прокуратуры, послужившими основанием возбуждения контрольно-надзорного производства и проведения внепланового КНМ<sup>1</sup>.

В правоприменительной практике нашла обоснование правовая природа распоряжения Росприроднадзора о проведении проверки. Так, в споре между АО «Спецавтохозяйство» и Межрегиональным управлением Росприроднадзора по Московской и Смоленской областям, суд первой инстанции установил<sup>2</sup>, что подобный акт не является ненормативным актом, не возлагает на юридическое лицо какие-либо обязанности, а является «промежуточным процессуальным документом», «распорядительным документом (поручением) руководителя органа государственного надзора, отданным соответствующим должностным лицам». Правильность приведенной позиции подтверждает то, что оригинал приказа не передаётся проверяемому лицу, предусмотрено только ознакомление с его копией (ч. 3 ст. 14 Закона № 294-ФЗ). При этом издание приказа не является самостоятельным первичным основанием проведения проверки, а является производным от юридического факта, установленного законодательством (по обстоятельствам данного дела таким юридическим фактом в силу п. 3 ч. 2 ст. 10 Закона № 294-ФЗ, стало поручение заместителя председателя Правительства РФ). Поддерживая данное решение, на процедурный и информационный характер оспариваемого акта указали апелляционные инстанции<sup>3</sup>.

Проведение *КНМ без взаимодействия* осуществляется по заданию уполномоченных должностных лиц органа экологического контроля (надзора) (ч. 2 ст. 57 Закона № 248-ФЗ). Несомненным преимуществом проведения КНМ без взаимодействия является снижение риска коррупционной составляющей и

---

<sup>1</sup> См.: Фесько Д.С. Указ. соч. С. 167.

<sup>2</sup> Решение Арбитражного суда г.Москвы от 19 ноября 2021 г. по делу N А40-180766/2021

<sup>3</sup> Постановление Арбитражного суда Московского округа от 27 декабря 2021 г. № Ф05-32494/21 по делу № А40-8232/2021; 16.02.2022 Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда № 09АП-87113/2021

способствование максимальному соблюдению прав и свобод проверяемых лиц. В частности, при осуществлении экологического контроля без взаимодействия проводится такие КНМ, как наблюдение за соблюдением обязательных требований и выездное обследование<sup>1</sup>.

Вместе с тем, законодательство предусматривает возможность использования средств дистанционного взаимодействия, включая аудио- или видеосвязь при проведении отдельных КНМ со взаимодействием ( инспекционный визит и выездная проверка)<sup>2</sup>.

Особенностью нормативной регламентации данной стадии проведения контрольно-надзорного производства является детальная регламентация прав контролируемых субъектов, что гарантирует обеспечение законности, достоверности и объективности проводимого КНМ<sup>3</sup>. Одновременно в Положении об экологическом контроле (надзоре) детально регламентированы полномочия органов Росприроднадзора при осуществлении КНМ.

Так, учитывая, что такое контрольно-надзорное действие как «отбор проб (образцов)» осуществляется в отношении «воды, почвы, воздуха, сточных и (или) дренажных вод, выбросов, сбросов загрязняющих веществ, отходов производства и потребления» (п. 33) позволяет собрать серьёзную доказательственную базу при проведении КНМ в рамках экологического контроля (надзора), детально регламентированы требования к его проведению:

– обязательное присутствие контролируемого лица (его представителя), возможность проведения видеозаписи (п. 31);

– привлечение при необходимости к проведению КНМ подведомственных Росприроднадзору федеральных государственных бюджетных учреждений, аккредитованных экспертов или экспертных организаций с указанием об этом в решении о проведении КНМ (п. 32);

---

<sup>1</sup> См.: п. 3 ст. 56 ФЗ о государственному контроле (надзоре); п. 53 Положения об экологическом контроле.

<sup>2</sup> См.: п. 5 ст. 56 ФЗ о государственному контроле (надзоре).

<sup>3</sup> См.: ст. 23, 24 Закона № 294-ФЗ.

– проведение в соответствии с утвержденными документами по стандартизации, правилами отбора проб (образцов) и методами их исследований, техническими регламентами и т.п. для последующего направления в экспертную организацию (п. 33).

Отдельно стоит остановиться на таком способе фиксации доказательств при осуществлении КНМ в рамках экологического контроля (надзора) как ведение фотосъемки, аудио- и видеозаписи, к применению которых предъявляется ряд требований со стороны контролирующих субъектов<sup>1</sup>:

– их применение должно способствовать идентификации объекта фиксации, отражать нарушение обязательных требований;

– решение об их необходимости самостоятельно принимается должностным лицом, уполномоченным на проведение КНМ;

– информация об их проведении отражается в акте КНМ;

– о проведении обязательно уведомляется контролируемое лицо;

– каждое из выявленных нарушений обязательных требований фиксируется не менее чем 2 снимками при помощи фотосъемки;

– осуществление аудио- и видеозаписи проводится непрерывно. При этом проводится уведомление о дате, месте, времени начала и окончания записи, фиксация места и характера нарушения обязательных требований;

– результаты оформляются в виде приложения к акту КНМ;

– при их применении должны учитываться требования законодательства о защите государственной тайны.

Что же касается проверяемого субъекта, к сожалению, право осуществления фотосъемки, аудио- и видеозаписи прямо для них не нашло закрепления, однако вытекает из установленного для должностных лиц контрольно-надзорных органов запрета «препятствовать осуществлению контролируемым лицом, присутствующим при проведении... контрольного (надзорного) меро-

---

<sup>1</sup> См.: п. 34–42 Положения о федеральном государственном экологическом контроле (надзоре).

приятия, фотосъемки, аудио- и видеозаписи, если совершение указанных действий не запрещено федеральными законами и если эти действия не создают препятствий для проведения указанных мероприятий»<sup>1</sup>.

На наш взгляд, представляется необходимым закрепить данное право в перечне прав контролируемых лиц, перечисленных в ст. 36 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», дополнив её пунктом 7, в котором предусмотреть возможность осуществления при проведении профилактического, КНМ, фотосъемки, аудио- и видеозаписи при условии отсутствия законодательного запрета, а также препятствий для их проведения.

Кроме того, сложно согласится с тем, что запрет контролируемому лицу вести фотосъемку, аудио- и видеозапись не входит в перечень грубых нарушений при организации и проведении государственного контроля (надзора), влекущих признание их результатов недействительными. Полагаем, требуется расширить перечень нарушений, которые, в силу п. 2 ст. 91 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» относятся к грубым, нарушением запрета, предусмотренного в п. 11 ст. 37 того же закона.

Для этого следует внести изменения в статью 91 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», дополнив подпункт 12 пункта 2 данной статьи, устанавливающий ссылку на виды запретов и ограничений, нарушение которых относится к грубым нарушениям требований к организации и осуществлению государственного контроля (надзора), муниципального контроля, изложив его в следующей редакции: «12) нарушение запретов и ограничений, установленных пунктом 5 и 11 статьи 37 настоящего Федерального закона»;

Поскольку на практике контролируемыми субъектами часто оспариваются результаты КНМ при осуществлении государственного экологического контроля (надзора), актуальной является проблема признания тех либо иных

---

<sup>1</sup> См.: п. 11 ст. 37 ФЗ о государственном контроле (надзоре).

нарушений, допущенных должностными лицами Росприроднадзора, основаниями для признания результатов проверки недействительными.

В настоящее время перечень грубых нарушений, влекущих за собой недействительность результатов проверки, содержится в ч. 2 ст. 20 Федерального закона № 294-ФЗ. На практике при проведении КНМ наиболее часто предметом спора являются: несвоевременность представления акта проверки проверяемому лицу и получение результатов проверки за пределами срока проведения проверки<sup>1</sup>. Так, в соответствии с п. 7 ст. 18 Закона № 294-ФЗ, должностные лица органов государственного контроля (надзора) обязаны знакомить руководителя, индивидуального предпринимателя (их представителей) с результатами проверки, при этом не установлен точный срок такого ознакомления. Очевидно, что нельзя исключить вероятность отсутствия на месте лица, которому должен быть вручен соответствующий акт или отказа последним от его получения. Поскольку несвоевременное представление акта проверки является грубым нарушением, влекущим отмену результатов проверки<sup>2</sup>, представляется необходимым закрепить, что акт проверки должен быть вручен немедленно после её окончания, то есть в тот же день.

Примечательно, что законодательно предусматривается обязанность контрольно-надзорных органов составлять документы в электронной форме и заверять их усиленной квалифицированной электронной подписью (ст. 21 Закона № 294-ФЗ). И только в случае невозможности цифровой связи с контролируемыми лицами либо по его запросу до 31 декабря 2023 г. информирование контролируемого лица допускается на бумажных носителях посредством почтовой связи (п. 9, 10 ст. 98).

---

<sup>1</sup> Гаевская Е.Ю. К вопросу о грубых нарушениях проведения плановых выездных проверок при осуществлении государственного экологического надзора за охраной атмосферного воздуха // Экологическое право. 2019. № 5. С. 15–17.

<sup>2</sup> См., например: Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 10.12.2015 № Ф02-6478/2015 по делу № А19-1790/2015; Постановление Хабаровского краевого суда от 18 ноября 2016 г. по делам № 4а-172/2016 и № 4а171/2016 и др.

На наш взгляд, обязательное электронное взаимодействие по результатам КНМ снимет многие проблемы, возникающие на практике, связанные со сроками такого вручения (в том числе проблемы отказа от получения акта проверки и отсутствия подконтрольного субъекта на месте и необходимость отправления заказного письма).

Другая проблема, касающаяся сроков проведения КНМ, обусловлена необходимостью в ряде случаев привлекать специалистов и экспертов для участия в КНМ. В этом случае акт проверки составляется по результатам специальных исследований, экспертиз в срок, не превышающий трех рабочих дней после завершения мероприятий по контролю (надзору) (ч. 5 ст. 16 Закона № 294-ФЗ). Представляется, что если срок составления акта проверки по результатам исследований будет превышен более чем на три рабочих дня, такое деяние должно рассматриваться как грубое нарушение, влекущее признание результатов проверки недействительными, что должно найти отражение в законодательстве.

Следует учитывать, что для того, чтобы продлить обозначенный срок, требуется мотивированное предложение уполномоченных должностных лиц. Подобные случаи являются исключительными, возникающими при проведении выездной плановой проверки (ч. 3 ст. 13 Федерального закона № 294-ФЗ). Так, в судебной практике грубыми признавались такие нарушения, как: продление срока проведения проверки в связи с «принятием мер по стандартному отбору проб атмосферного воздуха» (Апелляционное определение Омского областного суда от 25.03.2015 по делу № 33-1770/2015), «необходимость получения результатов отбора грунтовых, подземных и поверхностных вод, проб почвы, анализ полученных данных» (Решение Свердловского областного суда от 01.06.2016 по делу № 72-771/2016), поскольку названные случаи не входят в перечень исключительных случаев, дающих основание для продления срока проведения проверки. Одновременно результаты проверки могут быть признаны недействительными, если суду не были представлены доказательства

наличия исключительных причин для продления срока проверки (Постановление ФАС Северо-Западного округа от 07.04.2014 № Ф07-967/2014 по делу № А66-8928/2013).

Кроме того, не допускается продление срока проверки при установлении факта выполнения (невыполнения) ранее выданного предписания об устранении нарушения законодательства в области охраны окружающей среды и нарушений природоохранных требований, срок выполнения которого истек (Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 28.10.2016 № Ф09-9702/16 по делу № А60-57650/2015). В подобном случае должна быть проведена внеплановая проверка (пп. 1 п. 2 ст. 10 Закона № 294-ФЗ).

Недействительными могут быть признаны результаты проверки в отношении не включённых в план проверки объектов контроля. Примером служит спор, предметом которого стало фактическое проведение комплексной проверки (в отношении общих требований природоохранного законодательства, охраны атмосферного воздуха, недр, обращения с отходами производства и потребления и др.), что не совпадало с планом проверки, включающим только одну единицу водозабора подземных вод<sup>1</sup>.

Одной из проблем, возникающих при проведении КНМ, является проблемы *реализации риск-ориентированного подхода* в деятельности контрольно-надзорных органов.

В юридической литературе обращается внимание на необходимость учитывать не только степень вины подконтрольного субъекта, допустившего нарушение норм экологического законодательства, а также общественную опасность нарушения, обусловленного объёмом негативного воздействия на окружающую среду<sup>2</sup>. На практике органы, привлекающие виновные лица к административной ответственности, не учитывают данное обстоятельство, даже

---

<sup>1</sup> Картотека арбитражных дел, карточка дела № А43-12924/2010 [Электронный ресурс]. URL: <http://kad.arbitr.ru/Card/6e6a0f86-9c2a-4ee7-af46-51f50c44b36b>.

<sup>2</sup> Домрачев Д.Г., Кирилловых А.А. К вопросу о реализации экологического контроля и надзора в Российской Федерации: вопросы теории и практики // Теоретическая и прикладная экология. 2017. № 3. С. 115.

если имеет место формальный состав. При этом ввиду отсутствия законодательного закрепления риска негативного воздействия на окружающую среду, как обстоятельства, учитываемого при определении меры ответственности, не позволяет дифференцированно подходить к назначению наказания. Полагаем, нормативное закрепление данного обстоятельства позволит обеспечить реализацию соразмерной ответственности и соответственно добиться её цели.

Контролируемые лица информируются о действиях, осуществляемых должностными лицами органов экологического контроля (надзора) при проведении КНМ, и принимаемых решениях. Такая информация размещается в ЕРКНМ и доводится до контролируемых лиц посредством инфраструктуры, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг и исполнения государственных и муниципальных функций в электронной форме, в том числе через ФГИС «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» и (или) через региональный портал государственных и муниципальных услуг.

Информационная система экологического контроля (надзора), наряду с ЕРКНМ, включает в себя следующие реестры: а) видов федерального государственного контроля (надзора), регионального государственного контроля (надзора); б) заключений о подтверждении соблюдения обязательных требований. Кроме того, в её состав входят информационные системы: а) досудебного обжалования; б) органов экологического контроля (надзора)<sup>1</sup>.

Несмотря на то, что до 31 декабря 2023 года сохраняется возможность информирования контролируемого лица о совершаемых контрольно-надзорных и иных действиях органов экологического контроля (надзора) не только в

---

<sup>1</sup> См.: ст. 17 Федерального закона о государственном контроле.

электронном виде, но и в бумажном виде, в том числе с использованием почтовой связи (ч. 9 ст. 98 Закона № 248-ФЗ), уже сейчас можно констатировать, что экологический контроль (надзор) становится цифровым<sup>1</sup>.

По результатам проведения КНМ должностные лица органов, осуществляющих государственный экологический контроль (надзор) – государственные инспекторы в области охраны окружающей среды – составляют акт КНМ в установленной форме, который должен содержать сведения о результатах проверки, в том числе о выявленных нарушениях обязательных требований, об их характере и о лицах, допустивших указанные нарушения.

Формы актов, предшествующих проведению КНМ (мотивированное представление о проведении КНМ, задание на проведение КНМ без взаимодействия с контролируемым лицом, программа проверки), формы актов, составляемых при проведении КНМ (протоколы отдельных видов КНМ, протоколы письменных объяснений, требования о предоставлении документов и др.) и форма акта, составляемого по итогу КНМ утверждены Росприроднадзором<sup>2</sup>.

В случае, выявления должностными лицами Росприроднадзора нарушений обязательных требований, ими должны быть приняты те или иные меры по пресечению таких нарушений:

– выданы предписания юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю об устранении выявленных нарушений с указанием сроков их устранения<sup>3</sup>;

– приняты меры по контролю за устранением выявленных нарушений и предотвращению возможного причинения вреда объектам охраны.

Одновременно руководителю или Росприроднадзора (его заместителю) в форме мотивированного заключения направляется информация о выявленных

---

<sup>1</sup> Зайцева Г.Г. Реформа контроля: инспекторы придут с проверкой не ко всем // Руководитель автономного учреждения. 2020. № 9. С. 27–37.

<sup>2</sup> Приказ Росприроднадзора от 20.08.2021 № 543 «Об утверждении форм документов, используемых при осуществлении государственного контроля (надзора)» //

<sup>3</sup> См.: Приложение 20 к приказу Федеральной службы в сфере природопользования от 20.08.2021 N 543.

нарушениях для принятия при необходимости решения о назначении внеплановой проверки юридического лица, индивидуального предпринимателя.

Что касается принятия иных мер государственного реагирования при причинении вреда объектам охраны окружающей среды, они применяются не в рамках контрольно-надзорного производства, а являются последствием проведения КНМ. В частности, контрольно-надзорный орган может составить протокол об административном правонарушении, а виновное юридическое лицо или индивидуальный предприниматель могут быть привлечены к административной ответственности за нарушение природоохранного законодательства. В случае выявления вреда объектам охраны окружающей среды – принимаются иные меры государственного реагирования. В связи с этим ошибочными являются выводы о том, что, в случае применения им мер ответственности по результатам КНМ, Росприроднадзора выходит за пределы проверки. Данные меры являются следствием уже проведенных КНМ<sup>1</sup>.

Одной из проблем, возникающих на этапе оценки результатов КНМ, является содержание издаваемых органом экологического контроля (надзора) предписания. Речь идёт об отсутствии со стороны органов экологического контроля (надзора) описания способа исполнения предписаний подконтрольным субъектом, в силу чего предпринимаются попытки обосновать неправомерность подобных предписаний<sup>2</sup>.

Следует иметь в виду, что отсутствие указаний на характер действий, лица, которому выдано предписание, не ограничивает его права и не влечёт неисполнимости предписания, а наоборот, предоставляет нарушителю право выбора возможных вариантов поведения, обеспечивающих устранение нарушения, в силу чего такое предписание нельзя признать неправомерным.

---

<sup>1</sup> Постановление Арбитражного суда Московского округа от 27 декабря 2021 г. N Ф05-32494/21 по делу N А40-8232/2021

<sup>2</sup> См.: Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 21 марта 2022 г. № 12АП-12235/21 по делу N А12-4580/2021. Доступ из справ.-прав. системы «Гарант».

Так, Приказом Федеральной службы природопользования от 14.05.2019 № 215 утверждена типовая форма предписания<sup>1</sup>, согласно которой в предписании не прописываются конкретные способы его исполнения. Кроме того, законодательно установлена возможность в случае неясности обратиться в контролирующий орган за разъяснением возникшего вопроса.

Другой проблемой правоприменительной деятельности является отсутствие единообразного подхода к решению вопроса о том, является ли правомерным выдача юридическому лицу предписания об устранении нарушений без проведения КНМ, в рамках дела об административном правонарушении по результатам административного расследования.

Суды демонстрируют порой диаметрально противоположный подход к решению данного вопроса, в одних случаях признавая выдачу предписаний неправомерной, поскольку в порядке ст. 29.13 КоАП РФ возможно только внесение представления<sup>2</sup>; в других – признавая выданное предписание в рамках дела об административном правонарушении законным, поскольку из норм отраслевого законодательства не следует, что предписание выдается только по результатам проведенного КНМ<sup>3</sup>.

Учитывая позицию Верховного Суда РФ, выдача предписания вне процедуры проведения КНМ, сама по себе не влечет признания его недействительным, если основания для принятия соответствующих мер выявлены в рамках административного расследования<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Приложение 39 Приказа Федеральной службы по надзору в сфере природопользования от 30 апреля 2014 г. № 262 «Об оформлении процессуальных документов при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях и по результатам надзорной деятельности» (ред. от 24.01.2017) // Доступ из справ.-прав. системы «Гарант».

<sup>2</sup> Определение Верховного Суда РФ от 23.11.2018 № 307-КГ18-16727 по делу № А26-9395/2017; Постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 07.11.2016 № 18АП-13536/2016 по делу № А34-6259/2016 и др.

<sup>3</sup> Постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 18.06.2014 № 15АП-6563/2014 по делу № А32-14344/2013 и др.

<sup>4</sup> См.: п. 46 Обзора судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 3 (2019), утв. Президиумом Верховного Суда РФ 27.11.2019 //

Таким образом, вопреки доводам апелляционной жалобы Межрегиональное управление Росприроднадзора по Астраханской и Волгоградской областям имеет право на выдачу предписаний по устранению выявленных нарушений не только по итогам КНМ, осуществляемых в рамках Федерального закона «О государственном контроле (надзоре)», но и в рамках производства по делам об административных правонарушениях.

Стоит отметить, что, учитывая, что процедуры, порядок и последовательность действий при осуществлении экологического контроля (надзора), устанавливаются федеральным законодательством, нельзя признать допустимым случаи, когда органы регионального экологического надзора выходят за рамки своих полномочий. Так, такого рода ситуация имела в правоприменительной деятельности Министерства природных ресурсов и экологии Тверской области. Установленный данным органом исполнительной власти порядок осуществления экологического надзора, не соответствовал порядку, установленному на федеральном уровне<sup>1</sup>. Так, вопреки положениям федерального законодательства, региональный орган, осуществляющий функцию по охране окружающей среды, предусмотрел, что в случае выявления нарушений обязательных при проведении КНМ без взаимодействия, возможна выдача предписания, неисполнение которого влечет административную ответственность, что, как отметил Верховный суд РФ, недопустимо<sup>2</sup>.

Законодательство о государственном контроле (надзоре) предусматривает право подконтрольных субъектов осуществлять обжалование решений контрольных (надзорных) органов, действий (бездействия) их должностных лиц при осуществлении государственного контроля (надзора) в досудебном и

---

<sup>1</sup> Административный регламент исполнения Министерством природных ресурсов и экологии Тверской области государственной функции "Региональный государственный экологический надзор при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, за исключением объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому надзору", утв. Приказом Министерства природных ресурсов и экологии Тверской области от 20 октября 2014 года № 9-нп. Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 20.03.2019 N 35-АПА19-2. Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».

в судебном порядке)<sup>1</sup>. Однако в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 28.04.2021 № 663<sup>2</sup> федеральный государственный экологический контроль (надзор) относится к видам контроля (надзора), в отношении которых обязательным является досудебный порядок рассмотрения жалоб. Туда же относятся виды контроля, осуществляемые Федеральной службой по надзору в сфере природопользования, которые законодатель в настоящее время дифференцировал с экологическим контролем (надзором) (Федеральный государственный геологический контроль (надзор); Федеральный государственный земельный контроль (надзор); Федеральный государственный контроль (надзор) в области обращения с животными; Федеральный государственный контроль (надзор) в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания; Федеральный государственный охотничий контроль (надзор); Федеральный государственный контроль (надзор) в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий). Таким образом, судебное обжалование решений органа экологического контроля (надзора) возможно лишь после его досудебного обжалования.

Важно отметить, что в п. 26 Положения «О федеральном государственном экологическом контроле (надзоре)» закреплена возможность осуществления консультирования путём размещения на официальном сайте контрольного органа в сети «Интернет» письменного разъяснения в случае пяти и более однотипных обращений, поступивших от контролируемых лиц и их представителей. Полагаем, в силу только лишь формирующейся практики применения нового законодательства об экологическом контроле (надзоре) с целью разъяснения юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям спорных вопросов его осуществления, представляется необходимым издание на уровне

---

<sup>1</sup> См.: ст. 39 ФЗ № 248-ФЗ.

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 28 апреля 2021 г. № 663 "Об утверждении перечня видов федерального государственного контроля (надзора), в отношении которых применяется обязательный досудебный порядок рассмотрения жалоб" // СЗ РФ. 2021. № 19. Ст. 3220.

Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации разъяснительного документа, содержащего ответы на типичные вопросы, по аналогии с письмом, изданным Минэкономразвития России<sup>1</sup>.

Таким образом, в результате проведенного исследования выявлены особенности организации и проведения КНМ при осуществлении экологического контроля (надзора) и типичные проблемы, возникающие на отдельных стадиях контрольно-надзорного производства:

1. Установлено, что *планирование* КНМ, связанных с осуществлением государственного *экологического* контроля (надзора) основывается на данных государственного учета объектов, оказывающих НВОС, сопровождаемого ведением соответствующих государственных федерального и регионального реестров таких объектов. Это стало результатом цифровизации контрольно-надзорной деятельности, призванной, с одной стороны, снизить издержки подконтрольных организаций, с другой – повысить эффективность и прозрачность экологического контроля (надзора).

Вместе с тем, учитывая, что большинство подконтрольных субъектов относятся к средней категории риска, реформа контрольно-надзорного законодательства не привела к снижению административной нагрузки на них, поскольку режим осуществления их плановых проверок не изменился.

2. Обоснована целесообразность законодательного установления возможности контролируемых субъектов экологического контроля (надзора) оказывать влияние на формирование планов проверки, в связи с чем предложено доводить до их сведения проекты планов проверки.

3. Установлены основной (категория объекта в соответствии с критериями отнесения объектов, оказывающих НВОС, к объектам I, II, III и IV категорий) и дополнительные (территориальный, правомерность поведения субъек-

---

<sup>1</sup> Письмо Минэкономразвития России от 24.03.2022 № Д24и-8436 «О разъяснении особенностей организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля в 2022 году» // Официальные документы. 2022. № 13.

екта) факторы, лежащие в основе применения риск-ориентированного подхода при отнесении объектов экологического контроля (надзора) к определённой категории риска. Показано влияние дополнительных факторов на категорию риска. Указано на необходимость разработки органом экологического контроля (надзора) методики государственного экологического контроля (надзора).

Учитывая, что система управления рисками причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям при осуществлении государственного контроля (надзора) не в полной мере увязана и с оценкой критериев показателей эффективности контрольно-надзорной деятельности, представляется целесообразным специалистам разработать и привести к единому знаменателю данные критерии, установив чёткие параметры её оценки.

4. Показана правовая природа распоряжения Росприроднадзора о проведении проверки, как имеющего информационный и промежуточный процедурный характер распорядительного документа (поручения) руководителя органа государственного экологического контроля (надзора), отданного соответствующим должностным лицам. Данный акт не является самостоятельным первичным основанием проведения проверки, а является производным от юридического факта, установленного законодательством.

5. Анализ прав контролируемых субъектов КНМ при осуществлении экологического контроля (надзора) свидетельствует о детальной регламентации данного элемента их административно-правового статуса, что призвано гарантировать обеспечение законности, достоверности и объективности проводимых КНМ. Отсутствие указаний на характер действий лица, которому выдано предписание об устранении нарушений природоохранного законодательства, не ограничивает его права и не влечёт неисполнимости предписания, а предоставляет нарушителю право выбора возможных вариантов поведения, обеспечивающих устранение нарушения, в силу чего такое предписание нельзя признать неправомерным.

6. Показано, что основным контрольно-надзорным действием, позволяющим собрать доказательственную базу при проведении КНМ в рамках экологического контроля (надзора), является отбор проб (образцов), предметом которого является вода, почва, воздух, сточные и (или) дренажные воды, выбросы, сбросы загрязняющих веществ, отходы производства и потребления, в связи с чем детально регламентированы требования к его проведению.

Вместе с тем, если ведение фотосъемки, аудио- и видеозаписи как способа фиксации доказательств при осуществлении КНМ контрольно-надзорным органом детально регламентировано, то, что касается проверяемого субъекта, право осуществления фотосъемки, аудио- и видеозаписи, не нашло прямого закрепления. В связи с этим предложено расширить перечень прав контролируемых лиц, перечисленных в ст. 36 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре)», дополнив её пунктом 7, предусмотрев в нём возможность осуществления при проведении профилактического мероприятия, КНМ, фотосъемки, аудио- и видеозаписи. Условиями им осуществления должны стать: отсутствие законодательного запрета, а также отсутствие препятствий для проведения указанных мероприятий.

Одновременно предложено изменить перечень нарушений требований к организации и осуществлению государственного контроля (надзора), которые, в силу п. 2 ст. 91 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре)» относятся к грубым, нарушением запрета, предусмотренного в п. 11 ст. 37 данного Закона. Для этого следует внести изменения в статью 91 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», изложив его в следующей редакции: «12) нарушение запретов и ограничений, установленных пунктом 5 и 11 статьи 37 настоящего Федерального закона»;

7. Анализ проблемы признания грубыми нарушений, допущенных должностными лицами Росприроднадзора, влекущих признание результатов проверки недействительными, позволило сделать вывод, что наиболее часто пред-

метом спора являются: несвоевременность представления акта проверки проверяемому лицу и получение результатов проверки за пределами срока проведения проверки.

С целью решения данной проблемы предложено:

– установить общее правило об обязательном электронном взаимодействии по результатам КНМ;

– дополнить перечень грубых нарушений, влекущим недействительность результатов проверки, таким составом, как превышение срока составления акта проверки по результатам специальных исследований, экспертиз более чем на три рабочих дня. В связи с этим предложено дополнить пункт 2 ст. 91 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» подпунктом 13: «превышение срока составления акта проверки по результатам специальных исследований, экспертиз более чем на три рабочих дня».

8. Обоснована необходимость при формальном составе нарушения норм экологического законодательства к обстоятельствам, учитываемым при привлечении лица к административной ответственности, отнести не только степень вины, но и риск НВОС, что позволит обеспечить реализацию к нарушителю мер соразмерной ответственности и соответственно добиться её цели.

9. С целью разъяснения юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям спорных вопросов осуществления КНМ при проведении государственного экологического контроля (надзора), обоснована потребность в издании на уровне Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации соответствующего разъяснительного документа.

## Заключение

Статьёй 42 Конституции РФ, провозглашено право каждого на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба здоровью или имуществу, причинённому совершением экологического правонарушения. Окружающая среда – самостоятельный объект государственного управления, а проблемы её охраны являются предметом активных исследований представителей административно-правовой науки. В условиях сложной экологической обстановки действенным средством воздействия 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, участие в экономической деятельности которых сопряжено в риском оказания негативного воздействия на состояние окружающей среды.

В результате реформирования института государственного контроля (надзора), были изменены подходы к его организации и проведению, которые затронули в том числе экологический контроль (надзор). Принятие федеральных законов: «О государственном контроле (надзоре) в Российской Федерации» и «Об обязательных требованиях Российской Федерации», потребовало внесения изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды», а высшим органом исполнительной власти утверждено новое «Положение о федеральном экологическом контроле (надзоре)».

При этом приходится констатировать, что в настоящее время остался нерешённым ряд вопросов, требующих дальнейшего теоретического осмысления и практической реализации. Так, 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.

Одним из важнейших вопросов, требующих незамедлительного решения, является механизм проведения КНМ, как основного административного метода государственного управления, связанных с совершением комплекса контрольно-надзорных действий, реализуемых при осуществлении одного из административно-юрисдикционных производств – контрольно-надзорного производства, целевым предназначением которого является оценка соблюдения контролируемыми лицами обязательных требований. Это обуславливает необходимость доктринального обоснования применяемых государством мер административно-правового воздействия, оказываемого на состояние окружающей среды, и научную разработку предложений по развитию административного законодательства в данной сфере.

В результате проведённого исследования сформулирован ряд выводов и предложений, имеющих значение для развития законодательства и предполагаемых к внедрению в правоприменительную деятельность. Так, в частности, предложены формулировки теоретических понятий, имеющих значение для доктрины административного права, в числе которых:

Государственный экологический контроль – правовая форма экологической деятельности – функции государственного управления в области охраны окружающей среды, в основе которой лежит проверка исполнительской деятельности подконтрольного субъекта, реализуемая специально уполномоченными федеральными или региональными контрольно-надзорными органами в области охраны окружающей среды, допускающая применение ими административного усмотрения к подконтрольному субъекту, требующая применения системы мер, направленных на предотвращение, выявление и пресечение нарушения обязательных требований в области охраны окружающей среды.

Государственный экологический надзор – правовая форма экологической деятельности – функции государственного управления в области охраны окружающей среды, представляющая собой надзор за правомерным поведением управляемого субъекта, реализуемый специально уполномоченными федеральными или региональными контрольно-надзорными органами в области

охраны окружающей среды, не допускающий применения ими административного усмотрения к поднадзорному субъекту, требующий применения системы мер, направленных на предотвращение, выявление и пресечение нарушения обязательных требований в области охраны окружающей среды.

Наделение уполномоченных федеральных органов исполнительной власти одновременно функциями по контролю и надзору допускает использование терминологии, объединяющей экологический контроль (надзор).

*Контрольное (надзорное) мероприятие* – административный метод государственного управления, применяемый при осуществлении государственного экологического контроля (надзора), представляющий собой комплекс взаимосвязанных контрольно-надзорных и иных действий с участием трёх категорий субъектов (контролирующих, контролируемых и привлекаемых для содействия в проведении КНМ), осуществляемых в рамках контрольно-надзорного производства с целью оценки соблюдения контролируемыми лицами обязательных требований (в области охраны окружающей среды и установленных техническими регламентами).

Далее в диссертации было показано, что, несмотря на то, что на федеральном уровне функция государственного экологического контроля (надзора) нормативно возложена на единый орган – Федеральную службу по надзору в сфере природопользования (ее территориальные органы), фактически экологический контроль (надзор) фрагментирован и разделен между множеством контрольно-надзорных органов, что противоречит принципам контрольно-надзорной деятельности и снижает его эффективность. Представляется необходимым формирование единого независимого органа государственного экологического контроля (надзора), непосредственно подчинённого Правительству Российской Федерации.

Обосновано, что виды государственного контроля (надзора), предметом которых являются отдельные компоненты природной среды, природные объекты и природные комплексы, должны охватываться понятием «экологиче-

ский контроль (надзор)». Исходя из этого, в предлагаемом к принятию Федеральном законе «Об экологическом контроле (надзоре)» достаточно включить бланкетные нормы на особенности их нормативного обеспечения.

В работе также сделан вывод об отсутствии эффективного взаимодействия органов экологического контроля (надзора) на всех уровнях государственной власти.

До принятия соответствующего специального закона предложена разработка и принятие административного регламента взаимодействия федерального и региональных органов экологического контроля (надзора); нормативное закрепление возможности заключения соглашений об «обратном делегировании» полномочий от органов исполнительной власти субъектов РФ федеральным органам государственного экологического контроля (надзора).

Показано значение цифровизации контрольно-надзорной деятельности при осуществлении экологического контроля (надзора), предложено:

- интегрировать ИС органов, осуществляющих экологический контроль (надзор), что позволит оптимизировать межведомственное взаимодействие;
- поскольку каждому объекту НВОС в соответствующем реестре объектов негативного воздействия присвоена определённая категория риска, для исключения дублирования КНМ, осуществляемых государственными органами в смежных областях, формирование планов проверок увязать с данными государственного реестра объектов негативного воздействия.

Анализ существенных признаков КНМ при проведении экологического контроля (надзора) позволил выявить виды субъектов правоотношений, возникающих по поводу осуществления КНМ, а также особенности их административно-правового статуса. Показано, что неравенство обязательных субъектов правоотношений, связанных с проведением КНМ, требует предоставления гарантий и защиты прав контролируемых лиц при их проведении.

С целью укрепления гарантий контролируемых субъектов при проведении КНМ предложено:

– законодательного установить возможность контролируемых субъектов экологического контроля (надзора) оказывать влияние на формирование планов проверки посредством доведения до их сведения проектов планов проверки и предоставления возможности вносить по ним предложения об их корректировке;

– учитывая, что ряд запретов и обязанностей государственных инспекторов органов экологического контроля (надзора) вытекает из положений гл. 2 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», регламентирующей принципы государственного контроля (надзора), предложено систематизировать их запреты и обязанности, закрепив их в соответствующих статьях данного Закона;

– с целью разъяснения юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям спорных вопросов осуществления КНМ при проведении государственного экологического контроля (надзора), обеспечить издание на уровне Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации соответствующего разъяснительного документа.

Выявлены организационно-правовые особенности КНМ при осуществлении экологического контроля (надзора) и типичные проблемы, возникающие на отдельных стадиях контрольно-надзорного производства:

Показано, что основным контрольно-надзорным действием, позволяющим собрать доказательственную базу при проведении КНМ в рамках экологического контроля (надзора), является отбор проб (образцов), предметом которого является вода, почва, воздух, сточные и (или) дренажные воды, выбросы, сбросы загрязняющих веществ, отходы производства и потребления, в связи с чем детально регламентированы требования к его проведению.

Нами также предложено расширить перечень грубых нарушений, допущенных должностными лицами Росприроднадзора, совершение которых влечёт признание результатов проверки недействительными. Это потребует вне-

сения следующих изменений в статью 91 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»:

– дополнить подпункт 12 пункта 2 данной статьи, устанавливающий ссылку на виды запретов и ограничений, нарушение которых относится к грубым нарушениям требований к организации и осуществлению государственного контроля (надзора), муниципального контроля, изложив его в следующей редакции: «12) нарушение запретов и ограничений, установленных пунктом 5 и 11 статьи 37 настоящего Федерального закона»;

– дополнить данную статью подпунктом 13: «превышение срока составления акта проверки по результатам специальных исследований, экспертиз более чем на три рабочих дня».

Наконец, обосновано, что основными направлениями совершенствования законодательства в области государственного экологического контроля (надзора) должны стать:

1) Разработка и принятие следующих федеральных нормативных актов:

а) Федерального закона «Об экологическом контроле (надзоре) в Российской Федерации»;

б) «Стратегии охраны окружающей среды», объединяющей реализуемые ведомствами КНМ в сфере охраны окружающей среды;

2) Реализация ряда предложений, связанных с внесением дополнений и изменений в федеральное административное законодательство:

а) дополнить ст. 36 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре)» пунктом 7, предусмотрев применение фотосъемки, аудио- и видеозаписи контролируемым лицом при проведении профилактических и КНМ при отсутствии законодательного запрета, а также препятствий для применения;

б) дополнить подпункт 12 пункта 2 статьи 91 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», устанавливающего ссылку на виды запретов и ограничений,

нарушение которых относится к грубым нарушениям требований к организации и осуществлению государственного контроля (надзора), муниципального контроля, изложив его в следующей редакции: «12) нарушение запретов и ограничений, установленных пунктов 5 и пунктом 11 статьи 37 настоящего Федерального закона»; подпунктом 13: «превышение срока составления акта проверки по результатам специальных исследований, экспертиз более чем на три рабочих дня»;

в) дополнить статью 4.1 КоАП РФ, регламентирующую общие правила назначения административного наказания пунктом 2.4, обозначив в перечне обстоятельств, учитываемых при назначении административного наказания за совершение административных правонарушений, предусмотренных главой 8 КоАП РФ «Административные правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования», «риск негативного воздействия на окружающую среду».

## БИБЛИОГРАФИЯ

### Нормативные правовые акты Российской Федерации

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изм., одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020. Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020.
2. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 25.03.2022) // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954; 2022. № 13. Ст. 1952.
3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 16.04.2022) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. I). Ст. 1; 2022. № 16. Ст. 2605.
4. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 01.05.2022) // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.
5. Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 № 74-ФЗ (ред. от 01.05.2022) // СЗ РФ. 2006. № 23. Ст. 2381; 2022. № 18. Ст. 3008.
6. Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ (ред. от 30.12.2021) // СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5278; 2022. № 1 (ч. 1). Ст. 14.
7. Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 45. Ст. 7061.
8. Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 (в ред. от 01.07.2021) «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472; 2021. № 27 (ч. 1). Ст. 5093.
9. Закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 (ред. от 01.04.2022) «О недрах» // СЗ РФ. 1995. № 10. Ст. 823; 2022. № 14. Ст. 2188.
10. Федеральный закон от 24.04.1995 № 52-ФЗ (ред. от 11.06.2021) «О животном мире» // СЗ РФ. 1995 № 17. Ст. 1462; 2021. № 24 (ч. 1). Ст. 4188.
11. Федеральный закон от 23.11.1995 № 174-ФЗ (ред. от 14.07.2022) «Об экологической экспертизе» // СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4556; 2022. № 29 (ч. 3). Ст. 5238.

12. Федеральный закон от 14.03.1995 № 33-ФЗ (ред. от 01.05.2022) «Об особо охраняемых природных территориях» // СЗ РФ. 1995. № 12. Ст. 1024.
13. Федеральный закон от 24.04.1995 № 92-ФЗ (ред. от 11.06.2021) «О животном мире» // СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1462; 2021. № 24 (ч. 1). Ст. 4188.
14. Федеральный закон 24.06.1998 № 89-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «Об отходах производства и потребления» // СЗ РФ. 1998. № 26. Ст. 3009; 2022. № 1 (ч. 1). Ст. 15.
15. Федеральный закон от 04.05.1999 № 96-ФЗ (ред. от 11.06.12.2021) «Об охране атмосферного воздуха» // СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2222; 2021. № 24 (ч. 1). Ст. 4188.
16. Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 26.03.2022) «Об охране окружающей среды» // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133; 2022. № 13. Ст. 1960.
17. Федеральный закон от 18.07.2011 № 242-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2018) // СЗ РФ. 2011. № 30 (ч. 1). Ст. 4590.
18. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ (ред. от 31.07.2020) «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 26 (ч. 1). Ст. 3378; 2020. № 31 (ч. 1). Ст. 5023.
19. Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ (ред. от 06.12.2021) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. 1). Ст. 5007; 2021. № 50 (ч. 3). Ст. 8415.
20. Федеральный закон от 31.07.2020 № 247-ФЗ (ред. от 16.04.2022) «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. 1). Ст. 1506; 2022. № 16. Ст. 2606.
21. Постановление ГД ФС РФ от 16.12.2020 № 9459-7 ГД «О проекте федерального закона № 1051647-7 "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального

закона "О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации"» // СЗ РФ. 2020. № 51. Ст. 8405.

22. Указ Президента РФ от 11.08.2003 № 960 (ред. от 01.06.2021) "Вопросы Федеральной службы безопасности Российской Федерации" // СЗ РФ. 2003. № 33. Ст. 3254; 2021. № 23. Ст. 4047.

23. Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 (ред. от 20.11.2020) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945; 2020. № 47. Ст. 7508.

24. Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 (ред. от 20.11.2020) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945; 2020. № 47. Ст. 7508.

25. Указ Президента РФ от 11.07.2004 № 868 (ред. от 30.12.2021) "Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий" // СЗ РФ. 2004. № 28. Ст. 2882; 2022. № 1 (ч. 1). Ст. 71.

26. Указ Президента РФ от 21.12.2016 № 699 (ред. от 22.12.2021) "Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации" // СЗ РФ. 2016. № 52 (ч. 5). Ст. 7614; 2021. № 52 (ч. 1). Ст. 9121.

27. Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации», утв. Указом Президента РФ от 01.12.2016 № 642 (в ред. от 15.03.2021) // СЗ РФ. 2016. № 49. Ст. 6887; 2021. № 12. Ст. 1982.

28. Указ Президента РФ от 19.04.2017 № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2017. № 17. Ст. 2546.

29. «Стратегия национальной безопасности Российской Федерации», утв. Указом Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 // СЗ РФ. 2021. № 27 (ч. 2). Ст. 5351.

30. Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года, утв. Президентом РФ 30.04.2012. Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».

31. Постановление Правительства РФ от 30.07.2004 № 401 (ред. от 27.02.2021) «О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору» // СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3348; 2021. № 10. Ст. 1619.

32. Постановление Правительства РФ от 11.11.2015 № 1219 (ред. от 09.03.2022) «Об утверждении Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации и об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 47. Ст. 6586; 2022. № 12. Ст. 1818.

33. Постановление Правительства РФ от 30 июня 2021 г. № 1096 "О федеральном экологическом контроле (надзоре)" (вместе с "Положением о федеральном государственном экологическом контроле (надзоре)") // <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/401332036/#review>

34. Постановление Правительства РФ от 16.06.2004 № 282 (ред. от 07.07.2016) «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве водных ресурсов» // СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2564; 2016. № 29. Ст. 2816.

35. Постановление Правительства РФ от 17.06.2004 № 293 (ред. от 23.08.2021) «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве по недропользованию» // СЗ РФ. 2004. № 26. Ст. 2669; 2021. № 65. Ст. 6307.

36. Постановление Правительства РФ от 23.07.2004 № 372 (ред. от 09.03.2022) «О Федеральной службе по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды» // СЗ РФ. 2004 г. № 31 ст. 3262; 2022. № 2022. № 12. Ст. 1818.

37. Постановление Правительства РФ от 30.07.2004 № 400 (ред. от 30.10.2021) «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2004 г. № 370» // СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3347; 2021. № 45. Ст. 7524.

38. Постановление Правительства РФ от 30.07.2004 № 401 (ред. от 06.12.2021) «О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору» // СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3348; 2021. № 50 (ч. 4). Ст. 8551.

39. Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 322 (ред. от 02.10.2021) «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека» // СЗ РФ. 2004. № 28. Ст. 2899; 2021. № 41. Ст. 6985.

40. Постановление Правительства РФ от 30.07.2004 № 400 (ред. от 3.10.2021) «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2004 г. N 370» // СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3347; 2021. № 45. Ст. 7524.

41. Постановление Правительства РФ от 11.06.2008 № 444 (ред. от 25.01.2022) «О Федеральном агентстве по рыболовству» // СЗ РФ. 2008. № 25. Ст. 2979; 2022. № 5. Ст. 768.

42. Постановление Правительства РФ от 05.06.2008 № 432 (ред. от 22.03.2022) «О Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом» // СЗ РФ. 2008. № 23. Ст. 2721; 2022. № 13. Ст. 2096.

43. Постановление Правительства РФ от 12.06.2008 № 450 (ред. от 01.10.2022) «О Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 25. Ст. 2983; 2022. № 40. Ст. 6843.

44. Постановление Правительства РФ от 30.06.2010 № 489 (ред. от 08.09.2021) "Об утверждении Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей" // СЗ РФ. 2010. № 28. Ст. 3706; 2021. № 37. Ст. 6540.

45. Постановление Правительства РФ от 23.09.2010 № 736 (ред. от 29.03.2022) «О Федеральном агентстве лесного хозяйства» (вместе с "Положением о Федеральном агентстве лесного хозяйства") // СЗ РФ. 2010. № 40. Ст. 5068; 2022. № 12. Ст. 1818.

46. Постановление Правительства РФ от 13.03.2017 № 281 «О порядке осуществления Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека мониторинга воздействия на человека и окружающую среду генно-инженерно-модифицированных организмов и продукции, полученной с применением таких организмов или содержащей такие организмы, и контроля за выпуском таких организмов в окружающую среду» // СЗ РФ. 2017. № 12. Ст. 1724.

47. Постановление Правительства РФ от 23.09.2020 № 1521 «О критериях отнесения объектов к объектам, подлежащим федеральному государственному надзору в области использования и охраны водных объектов и региональному государственному надзору в области использования и охраны водных объектов» // СЗ РФ. 2020. № 39. Ст. 6087.

48. Постановление Правительства РФ от 03.04.2020 № 438 (ред. от 14.09.2020) «Об особенностях осуществления в 2020 году государственного контроля (надзора), муниципального контроля и о внесении изменения в пункт 7 Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» // СЗ РФ. 2020. № 15 (ч. 4). Ст. 2292; 2020. № 38. С. 5896.

49. Постановление Правительства РФ от 31.12.2020 № 2428 «О порядке формирования плана проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий на очередной календарный год, его согласования с органами прокуратуры, включения в него и исключения из него контрольных (надзорных) мероприятий в течение года» // СЗ РФ. 2021. № 3. Ст. 565.

50. Постановление Правительства РФ от 31.12.2020 № 2398 «Об утверждении критериев отнесения объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к объектам I, II, III и IV категорий» // СЗ РФ. 2021. № 2 (ч. II). Ст. 447.

51. Постановление Правительства РФ от 06.02.2021 № 128 «Об утверждении Правил формирования, ведения и актуализации реестра обязательных требований» (вместе с «Планом-графиком формирования реестра обязательных требований») // СЗ РФ. 2021. № 7. Ст. 1132.

52. Постановление Правительства РФ от 02.04.2021 № 528 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации в части создания, эксплуатации и развития единого реестра видов федерального государственного контроля (надзора), регионального государственного контроля (надзора), муниципального контроля // СЗ РФ. 2021. № 15 (ч. 4). Ст. 2589.

53. Постановление Правительства РФ от 28.04.2021 № 663 "Об утверждении перечня видов федерального государственного контроля (надзора), в отношении которых применяется обязательный досудебный порядок рассмотрения жалоб" // СЗ РФ. 2021. № 19. Ст. 3220.

54. Постановление Правительства РФ от 23.04.2021 № 636 (ред. от 19.06.2021) «Об утверждении Положения о Федеральной таможенной службе, внесении изменений в Положение о Министерстве финансов Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 18. Ст. 3146.

55. Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 № 1096 «О федеральном государственном экологическом контроле (надзоре)» (вместе с "Положением о федеральном государственном экологическом контроле (надзоре)") // СЗ РФ. 2021. № 28 (ч. 1). Ст. 5526.

56. Распоряжение Правительства РФ от 31.08.2002 № 1225-р «Об Экологической доктрине Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 36. Ст. 3510.

57. Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р (ред. от 28.09.2018) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (вместе с "Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года") // СЗ РФ. 2008. № 47. Ст. 5489.

58. Распоряжение Правительства РФ от 17.10.2014 № 2064-р «О Соглашении между Федеральной службой по надзору в сфере природопользования и Советом министров Республики Крым о передаче Совету министров Республики Крым осуществления части полномочий в сфере охраны окружающей среды» // СЗ РФ. 2014. № 43. Ст. 5950.

59. Приказ Федеральной службы по надзору в сфере природопользования от 30 апреля 2014 г. № 262 «Об оформлении процессуальных документов при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях и по результатам надзорной деятельности» (ред. от 24.01.2017) // Доступ из справ.-прав. системы «Гарант».

60. Приказ Минприроды России от 09.11.2020 № 906 «Об утверждении Перечня объектов, подлежащих федеральному государственному надзору в области использования и охраны водных объектов» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.gov.ru>, 29.12.2020.

61. Приказ Минприроды России от 01.12.2020 № 994 «Об утверждении Порядка осуществления Федеральной службой по надзору в сфере природопользования контроля за эффективностью и качеством осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных им для осуществления полномочий Российской Федерации в области водных отношений, охраны и использования объектов животного мира, не отнесенных к водным биологическим ресурсам, охоты и сохранения охотничьих ресурсов, экологической экспертизы» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.gov.ru>, 31.12.2020

62. Приказ Росприроднадзора от 30.12.2020 № 1839 (ред. от 06.09.2022) «Об утверждении перечня нормативных правовых актов (их отдельных положений), содержащих обязательные требования». Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».

63. Приказ Ростехнадзора от 02.04.2021 № 138 «Об утверждении Методических рекомендаций по осуществлению Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственного контроля (надзора) за соблюдением требований промышленной безопасности и лицензионных требований с использованием средств дистанционного взаимодействия». Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».

64. Приказ Росприроднадзора от 20.08.2021 № 543 «Об утверждении форм документов, используемых при осуществлении государственного контроля (надзора)». Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».

65. Соглашение между Федеральной службой по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор) и Правительством Москвы о передаче Правительству Москвы осуществления части своих полномочий в области охраны окружающей среды" // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2014. № 19.

66. Письмо Минтранса России от 17.05.2021 № Д7-6-ПГ «По вопросу применения Федерального закона от 31.07.2020 № 247-ФЗ». Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».

67. Письмо Минэкономразвития России от 24.03.2022 № Д24и-8436 «О разъяснении особенностей организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля в 2022 году» // Официальные документы. 2022. № 13.

68. Декрет СНК РСФСР от 30.01.1922 «О горном надзоре» [Электронный ресурс] URL: <https://www.lawmix.ru/zakonodatelstvo/2575989>

### **Утратившие силу нормативные акты**

69. Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

70. Указ Президента РФ от 17.05.2000 № 867 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2000. № 21. Ст. 2168.

71. Постановление Правительства РФ от 08.05.2014 № 426 (ред. от 21.03.2019) «О федеральном государственном экологическом надзоре» // СЗ РФ. 2014. № 20. Ст. 2535; 2019. № 14 (ч. 1). Ст. 1515.

72. Постановления Правительства РФ от 16.03.2016 № 197 «Об утверждении требований к составу и содержанию территориальных схем обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами» (утратило силу), 22.09.2018 № 1130 «О разработке, общественном обсуждении, утверждении, корректировке территориальных схем в области обращения с отходами производства и потребления, в том числе с твердыми коммунальными отходами, а также о требованиях к составу и содержанию таких схем» // 2016. № 12. Ст. 1675.

73. Приказ Госкомэкологии от 2 июля 1997 г. № 303 «Об утверждении Положения о Государственном комитете Российской Федерации по охране окружающей среды [Электронный ресурс] URL: <https://base.garant.ru/2150242/>

### **Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации**

74. Постановление Правительства Саратовской области от 09.12.2021 № 1075-П «Об утверждении Положения о региональном государственном экологическом контроле (надзоре)». Сайт сетевого издания "Новости Саратовской губернии" [Электронный ресурс]. URL: [www.g-64.ru](http://www.g-64.ru), 13.12.2021

75. Постановление Правительства РБ от 14.12.2021 № 664 «Об утверждении Положения о региональном государственном экологическом контроле (надзоре) в Республике Башкортостан и признании утратившими силу некоторых постановлений Правительства Республики Башкортостан» //Официальный Интернет-портал правовой информации Республики Башкортостан <http://www.npa.bashkortostan.ru>, 15.12.2021

76. Постановление Правительства Саратовской области от 08.10.2013 № 537-П (в ред. от 01.09.2021) «Вопросы Министерства природных ресурсов и экологии Саратовской области» // СЗ Саратовской области. 2013. № 41. С. 9344–9355.

77. Приказ Департамента экономического развития Ханты-Мансийского автономного округа – Югры № 324 от 28.12.2020 «Об утверждении единого перечня терминов (определений), установленных федеральным законодательством, единой структуры и минимального набора карточек событий контрольных (надзорных) мероприятий, используемых в автоматизированной информационной системе осуществления государственного контроля (надзора)»  
URL: <https://admhmao.ru/dokumenty/pravovye-akty-gubernatora/5140339/>

78. Постановление Правительства Самарской области от 30.09.2021 № 743 «Об утверждении Положения о региональном государственном экологическом контроле (надзоре) в отношении водных объектов, территорий их водоохранных зон и прибрежных защитных полос, а также за соблюдением обязательных требований в области охраны атмосферного воздуха, в области обращения с отходами в отношении объектов, подлежащих региональному государственному экологическому контролю (надзору)» // Волжская коммуна. 2021. № 161(31160).

79. Административный регламент исполнения Министерством природных ресурсов и экологии Тверской области государственной функции "Региональный государственный экологический надзор при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, за исключением объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому надзору", утв. Приказом Министерства природных ресурсов и экологии Тверской области от 20 октября 2014 года № 9-нп. Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».

### **Судебная практика**

80. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 18.10.2012 № 21 (ред. от 30.11.2017) «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2012. № 12; 2018. № 2.

81. Определение Верховного Суда РФ от 23.11.2018 N 307-КГ18-16727 по делу № А26-9395/2017. Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».

82. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 3 (2019), утв. Президиумом Верховного Суда РФ 27.11.2019 // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2020. № 4.

83. Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 20.03.2019 N 35-АПА19-2. Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».

84. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 27 декабря 2021 г. № Ф05-32494/21 по делу № А40-8232/2021. Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».

85. Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 10.12.2015 № Ф02-6478/2015 по делу № А19-1790/2015. Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».

86. Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 21 марта 2022 г. № 12АП-12235/21 по делу N А12-4580/2021. Доступ из справ.-прав. системы «Гарант».

87. Постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 07.11.2016 № 18АП-13536/2016 по делу № А34-6259/2016. Доступ из справ.-прав. системы «Гарант».

88. Постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 18.06.2014 № 15АП-6563/2014 по делу № А32-14344/2013. Доступ из справ.-прав. системы «Гарант».

89. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 27 декабря 2021 г. № Ф05-32494/21 по делу № А40-8232/2021. Доступ из справ.-прав. системы «Гарант».

90. Решение Арбитражного суда г. Москвы от 19 ноября 2021 г. по делу № А40-180766/2021. Доступ из справ.-прав. системы «Гарант».

91. Постановление Хабаровского краевого суда от 18 ноября 2016 г. по делам № 4а-172/2016 и № 4а171/2016. Доступ из справ.-прав. системы «Гарант».

92. Конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение, главным образом в качестве местообитания водоплавающих птиц (Конвенция заключена в г. Рамсаре 02.02.1971) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XXXIII.- М., 1979. С. 462–466.

93. Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия (закл. в г. Париже 16.11.1972) // Сборник международных договоров СССР. Вып. XLIV. М., 1990. С. 496–506.

94. Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (вместе с «Перечнем видов млекопитающих, птиц, рептилий, амфибий, рыб, беспозвоночных и растений, экспорт, реэкспорт и импорт...») (Заключена в г. Вашингтоне 03.03.1973) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XXXII.- М., 1978. С. 549–562.

95. Конвенция по сохранению мигрирующих видов диких животных (Заключена в г. Бонне 23.06.1979). Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».

96. Конвенция об охране дикой природы, фауны и природных ресурсов обитания в Европе ETS № 104 (Берн, 19 сентября, 1979 г.). Доступ из справ.-прав. системы «Гарант».

97. Конвенция о биологическом разнообразии (Заключена в г. Рио-де-Жанейро 05.06.1992) // СЗ РФ. 6 мая 1996 г. № 19. Ст. 2254.

98. Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий // (Заключена в г. Хельсинки 17.03.1992) // Бюллетень международных договоров. 2000. № 6. С. 19–46.

99. Конвенция по защите морской среды района Балтийского моря, 1992 г. (Хельсинкская конвенция) [рус., англ.] (Заключена в г. Хельсинки 09.04.1992) (с изм. и доп., вступившими в силу 15.11.2008). Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».

100. Конвенция о защите Черного моря от загрязнения (Бухарест, 21 апреля 1992 г.). Доступ из справ.-прав. системы «Гарант».

### **Монографии, учебники, учебные пособия**

101. Административное право: учебник / Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. М.: Норма, 2009. – 575 с.

102. Административное право: учебник / под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. М.: Юристъ, 1999. – 554 с.

103. Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М., 1966. – 187 с.

104. Бархатова Е.Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации: новая редакция" (постатейный). - 3-е издание, перераб. и доп. М.: Проспект, 2020. – 250 с.

105. Бачило И.Л. Организация советского государственного управления. М.: Наука, 1984. – 237 с.

106. Берназ Л.П., Жочкина И.Н., Кичигин Н.В. и др. Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 10 января 2002 г. №7-ФЗ "Об охране окружающей среды" (отв. ред. Н.И. Хлуденева). - М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ООО "Юридическая фирма Контракт", 2018. - 528 с.

107. Боголюбов С.А. Актуальные проблемы экологического права: Учебник. М.: Юрайт, 2011. – 607 с.

108. Бринчук М.М. Экологическое право. М.: Эксмо, 2009. – 668 с.

109. Бринчук М.М. Экологическое право: учебник // СПС Консультант-Плюс. 2008.

110. Вошинский М.В. Осуществление государственного и муниципального контроля: защита прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. М.: Редакция "Российской газеты", 2020. Вып. 5. - 144 с.

111. Горшенев В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. М.: Юрид. лит., 1972. – 258 с.

112. Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. М.: Юридическая литература, 1987. – 176 с.
113. Государственный контроль и надзор в сфере предпринимательской деятельности: учебное пособие / отв. ред. С.М. Зубарев. М.: Проспект, 2022. – 176 с.
114. Денисенко В.В. Системный анализ административно-деликтных отношений: монография / под. ред. В.П. Сальникова. СПб.: Санкт-Петербургский ун-т МВД РФ, 2001. – 129 с.
115. Джамирзе Б.Ю. Меры административного принуждения, применяемые к юридическим лицам в связи с нарушениями лицензионных требований: монография. М.: Норма, 2021. 136 с.
116. Дубовик О.Л. Экологическое право. М.: Эксмо, 2006. – 767 с.
117. История горного надзора в документах XIX—XX веков / Под ред. В.В. Грицкова. М.: Алгоритм, 2004. – 511 с.
118. Кичигин Н.В. Правовые проблемы публичного экологического контроля (надзора): монография. М., 2012. – 327 с.
119. Комментарий к Закону Российской Федерации «Об охране окружающей среды» / под ред. С.А. Боголюбова. М., 1997. – 167 с.
120. Комментарий к Федеральному закону от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (постатейный) / под ред. О.Л. Дубовик. Доступ из справ.-правов. системы «КонсультантПлюс», 2015.
121. Мазуров А.В. Комментарий к новому Водному кодексу Российской Федерации и ФЗ «О введении в действие Водного кодекса Российской Федерации». Частное право, 2006. – 286 с.
122. Мартынов А.В. Административный надзор в России: теоретические основы построения: монография. М.: Юнити-Дана, Закон и право, 2010. – 183 с.
123. Общее административное право: учебник: в 2 ч. / под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2016. – 820 с.

124. Основин В.С. Основы науки социального управления. Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1971. – 260 с.
125. Петров В.В. Экологическое право России: учебник. М.: БЕК, 1996. – 557 с.
126. Потапов А.И., Воробьев В.Н., Карлин Л.Н, Музалевский А.А. Мониторинг, контроль и управление качеством окружающей среды. Часть 2. Экологический контроль. Санкт-Петербург, Изд-во РГГМУ, 2004. – 290 с.
127. Правовое регулирование контрольных (надзорных) мероприятий в финансовой сфере в условиях ее цифровизации: монография / коллектив авторов / под общ. ред. А.В. Куракина. М.: Юстиция, 2021. – 176 с.
128. Ревизии и проверки государственных (муниципальных) учреждений – 2021 /под общ. ред. д.э.н. Ю.В. Васильева. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант», 2021.
129. Реймерс Н.Ф. Экология (теории, законы, правила принципы и гипотезы). М.: Россия Молодая, 1994. – 364 с.
130. Рохлин В.И. Прокурорский надзор и государственный контроль: история, развитие, понятие, соотношение. СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. – 305 с.
131. Систематизация и электронное кодирование функций и полномочий в системе публичного управления: монография / Г.А. Бученков, Ю.А. Головин, Д.В. Карпухин и др.; под ред. И.Л. Бачило, М.А. Лапиной. М.: Юстиция, 2016. - 210 с.
132. Стахов А. И. Административное надзорно-контрольное производство: учебное пособие. М.: РГУП, 2016. - 104 с. [Электронный ресурс] URL: <https://znanium.com/catalog/product/1007103> (дата обращения: 09.03.2022).
133. Стахов А. И. Административное право России: учебник для вузов / А. И. Стахов, П. И. Кононов. - 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2022. – 650 с.
134. Сухова Е.А., Абанина Е.Н., Зенюкова О.В. Комментарий к Федеральному закону от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»

(постатейный). - 2-е изд., перераб. и доп. Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс». 2007.

135. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс. Полный курс. М., 2001. – 652 с.

136. Хлуденева Н.И. Дефекты правового регулирования охраны окружающей среды: монография. М.: ИЗиСП; ИНФРА-М, 2014. – 170 с.

137. Хлуденева Н.И. Экологическое право: учебник для вузов / Н.И. Хлуденева, М.В. Пономарев, Н.В. Кичигин.- 5-е изд., перераб. и доп. - М.: Юрайт, 2021. – 367 с.

138. Шорина Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. М., 1981. – 301 с.

139. Экологическое право: учебник для бакалавров / под ред. С.А. Боголюбова. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2011. – 430 с.

140. Экологическое право: учебник для вузов / С. А. Боголюбов [и др.]; под редакцией С.А. Боголюбова. - 7-е изд., перераб. и доп. - М.: Издательство Юрайт, 2021. – 434 с.

141. Юридическая ответственность за экологические правонарушения / Отв. ред. О.Л. Дубовик. М., 2012. – 170 с.

142. Юсупов В.А., Волков Н.А. Научные основы государственного управления в СССР. Казань, 1972. – 97 с.

### **Диссертации и авторефераты диссертаций**

143. Бутылина Е.В. Земельный надзор и контроль: автореф. дис. ... канд. юрид. наук, М., 2016. - 27 с.

144. Ганюхина О.Ю. Правовое регулирование экологического контроля в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2007. - 29 с.

145. Гиззатулин Р.Х. Экологическая функция государства: теория и практика реализации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. – 56 с.

146. Голиченков А.К. Экологический контроль: теория, практика правового регулирования: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1992.

147. Журавский И.М. Юридическая ответственность за нарушение законодательства об охране и использовании растительного мира: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. - 26 с.

148. Заславская Н.М. Правовое регулирование государственного экологического контроля в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук., М., 2010. – 23 с.

149. Кичигин Н.В. Правовые проблемы муниципального экологического контроля: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. – 26 с.

150. Миронов В.С. Экологическая функция государства: понятие, содержание, формы и методы осуществления: сравнительный анализ на примере России и Германии: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2007. – 25 с.

151. Никчемная Е.А. Право как средство государственного стратегического планирования: автореф. ... дис. канд. юрид. наук. М., 2012. – 27 с.

152. Пирогова Е.Е. Правовые и организационные основы деятельности федеральных органов исполнительной власти в сфере природопользования и охраны окружающей среды: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. – 27 с.

153. Савин А.В. Проблемы совершенствования государственного экологического контроля в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. – 24 с.

154. Тищенко С.В. Проблемы государственного экологического контроля в субъектах Российской Федерации: административно-правовые аспекты: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. - 26 с.

#### **Научные статьи**

155. Амагыров А.В. К вопросу о понятии "правовая защита" // Право. 2014. № 1. С. 118–128.
156. Анохин С.А. Роль органов внутренних дел в обеспечении экологической безопасности // Полицейская и следственная деятельность. 2016. № 2. С. 1–5.
157. Бавальцева С.Г., Белых Л.А. Разграничение компетенции органов экологического надзора и прокуратуры в сфере охраны окружающей среды // Бизнес, менеджмент и право. 2013. № 1. С. 133–136.
158. Бобылев А.И. Механизм правового воздействия // Государство и право. 1999. № 5. С. 104–109.
159. Боголюбов С. А. Конституционные основы охраны окружающей среды в государствах Европы // Журнал российского права. 2003. № 6. С. 85–96.
160. Бринчук М.М. Экологический контроль: понятие, виды, место в правовом механизме // Проблемы в российском законодательстве. 2010. № 1. С. 126–129.
161. Бринчук М.М. Эколога-правовая ответственность - самостоятельный вид ответственности // Lex russica. 2016. № 6. С. 26–47.
162. Бучакова М.А. Охрана окружающей среды как объект государственного управления // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2009. № 3 (20). С. 21–27.
163. Бучакова М.А., Вершило Н.Д. О повышении эффективности контроля (надзора) в сфере охраны окружающей среды // Российский юридический журнал. 2017. № 4. С. 191–197.
164. Васильева М.И. Право на благоприятную окружающую среду как элемент правового статуса личности // Экологическое право. 2005. № 1. С. 19 – 26.
165. Вершило Д.М. К вопросу о государственном экологическом контроле и надзоре // Законы России: опыт, анализ, практика. 2017. № 6. С. 35–38.

166. Власенко В.Н. Цифровизация государственного экологического управления: правовые аспекты // Вестник РУДН. Серия «Юридические науки». 2021. Т. 25. С. 601–619.

167. Волков А.М. Проблемы и противоречия современного административного законодательства // Административное право и процесс. 2014. № 6. С. 10–57.

168. Гаевская Е.Ю. К вопросу о грубых нарушениях проведения плановых выездных проверок при осуществлении государственного экологического надзора за охраной атмосферного воздуха // Экологическое право. 2019. № 5. С. 15–17.

169. Галаган И.А., Василенко А.В. К проблемам теории правоприменительных отношений // Государство и право. 1998. № 3. С. 107–116.

170. Гамидуллаева Л.С. Повышение эффективности государственного экологического надзора на федеральном и региональном уровне // Ленинградский юридический журнал. 2015. № 4 (42). С. 163–175.

171. Гиззатуллин Р.Х. Роль Президента Российской Федерации в государственной экологической политике // Правовое государство: теория и практика. 2017. № 4 (50). С. 64–68.

172. Горбунова А.В. Об особенности административно-правовой охраны окружающей среды // Актуальные проблемы административного права. 2013. № 5. С. 175–177.

173. Гусев А. Повышение эффективности контрольно-надзорной деятельности при ее планировании // Ревизии и проверки финансово-хозяйственной деятельности государственных (муниципальных) учреждений. 2017. № 2. С. 9 - 19.

174. Домрачев Д.Г., Кирилловых А.А. К вопросу о реализации экологического контроля и надзора в Российской Федерации: вопросы теории и практики // Теоретическая и прикладная экология. 2017. № 3. С. 110–119.

175. Дорохов Н.И. Административно-правовые основы государственного управления в области охраны окружающей среды и природных ресурсов:

содержание и проблемы // Экологические и природоохранные проблемы современного общества и пути их решения: Материалы XIII международной научной конференции. В 2-х частях. Под редакцией А.В. Семенова, Н.Г. Малышева, Ю.С. Руденко. 2017. С. 528–541.

176. Зайцева Г.Г. Реформа контроля: инспекторы придут с проверкой не ко всем // Руководитель автономного учреждения. 2020. № 9. С. 27–37.

177. Злотникова Т.В. Природоохрана в России. Эколога-правовой и социально-политический взгляд на 20-летие // Экологическое право. 2010. № 2. С. 13–22.

178. Зубарев С.М., Сладкова А.В. О понятии и сущности цифровых технологий контроля в сфере государственного управления // Административное право и процесс. 2019. № 9. С. 53–59.

179. Карсаков А.А., Картавый О.А., Бай Т.О. Перспективы реформирования системы контрольно-надзорных органов в сфере природопользования и охраны окружающей среды // Вестник Евразийской науки. 2018. № 4.

180. Кирилловых А.А. Экологическая безопасность и охрана окружающей среды: проблемы стратегического планирования и правового обеспечения // Право и экономика. 2018. № 1. С. 72–78.

181. Кнутов А.В. Обязательные требования к хозяйственной деятельности в России // Вопросы государственного и муниципального управления. 2015. № 1. С. 104–123.

182. Краев Н.В., Андреев М.Н., Краева В.Н. О возрождении в России общественного охотничьего контроля // Законодательство и экономика. 2017. № 1. С. 48–68.

183. Лабоцкая Р.Е. Соотношение правоохранительной и контрольно-надзорной функций государства // Административное право и процесс. 2013. № 8. С. 84–85.

184. Липунцова А.В. Государственный контроль на современном этапе реформирования // Государственно-правовые исследования. 2020. Вып. 3. С. 324–327.

185. Мазаев Д.В. Соотношение категорий "правовая охрана" и "правовая защита" в контексте отраслей российского права и законодательства // Общество и право. 2013. № 4 (46). С. 25–29.

186. Мартынов А.В. Актуальные вопросы применения искусственного интеллекта при осуществлении контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2020. № 2. С. 176–186.

187. Мухлынина М.М., Мухлынин Д.Н. Экологическая безопасность как фактор социально-экономического развития страны в рамках реализации положений новой Стратегии национальной безопасности Российской Федерации // Безопасность бизнеса. 2016. № 5. С. 21–25.

188. Мылицын Н.В. Взаимодействие прокуратуры Республики Алтай с институтами гражданского общества в деле защиты природы и прав предпринимателей // Прокурор. 2016. N 4. С. 94–98.

189. Навасардова Э.С. О делегированных полномочиях в области охраны окружающей среды и природопользования // Административное право и процесс. 2007. № 5. С. 38–40.

190. Негодаева Е.Г. Федеральный и региональный экологический надзор на примере Ростовской области: вопросы теории и практики // Юристы-Правоведь. 2021. № 2 (97). С. 21–25.

191. Пасечник О.С., Рышкова Л.В. Правовые проблемы охраны объектов растительного мира в Республике Крым // Пробелы в российском законодательстве. 2017. № 3. С. 282–285.

192. Пономарёв М.В. Круглый стол «Правовые проблемы государственного, муниципального и иных видов экологического контроля» // Экологическое право. 2018. № 4. С. 28–39.

193. Попов Н.В., Радченко С.Ю. Организация охраны окружающей среды и государственное управление природными ресурсами в Российской Федерации (федеральный и региональный уровень) // Вопросы государственного и муниципального управления. 2013. № 4. С. 75–98.

194. Пушкарев И. П. Органы управления в области охраны окружающей среды в Российской Федерации: вопросы формирования полномочий // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». 2021. Т. 21. № 2. С. 92–100.
195. Соколов А.Ю., Лакаев О.А. Региональный государственный контроль (надзор) в контексте правовой политики Российской Федерации // Правовая политика и правовая жизнь. 2020. № 4. С. 9–19.
196. Стахов А.И. О выделении контрольно-надзорного административного производства в сфере деятельности органов исполнительной власти // Вопросы экономики и права. 2016. № 2. С. 31–34.
197. Тихомиров Ю.А. Современная теория административного права // Государство и право. 2004. № 11. С. 10–18.
198. Тохчуков И.З., Тохчуков М.О. Классификация контрольных (надзорных) мероприятий в сфере государственного и муниципального управления // Форум молодых учёных. 2021. № 6 (58). С. 730–735.
199. Фесько Д.С. Новое законодательство о государственном контроле (надзоре) и гарантии прав контролируемых лиц // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2021. № 1. С. 163–171.
200. Харьков В.Н. Проблемы развития экологического и природоресурсного законодательства Российской Федерации в контексте модернизации функционирования публичной власти // Экологическое право. 2021. № 1. С. 14–18.
201. Чхутиашвили Л.В. Совершенствование государственного экологического контроля (надзора) // Lex russica. 2016. N 9. С. 155–162.
202. Ястребов А.Е. О структуре федеральных органов исполнительной власти в сфере природопользования и охраны окружающей среды // Вестник государственного и муниципального управления. 2013. № 2. С. 90–95.
203. Ястребов А.С. Государственный экологический надзор в Российской Федерации: состояние и перспективы развития // Вестник государственного и муниципального управления. 2013. № 3. С. 76–82.

204. Словарь русского языка С.И. Ожегова: около 53000 слов. – изд. 4-е перераб. и доп. М., 1961. С. 439.

205. Большая российская энциклопедии [Электронный ресурс] URL: <https://bigenc.ru/economics/text/2700158>

206. Большая советская энциклопедия [Электронный ресурс]. URL: <https://gufo.me/dict/bse/Контроль>

207. Юридический словарь [Электронный ресурс]. URL: [https://make-word.ru/diction-ary/контроль#:~:text=Словарь%20юридический.%20Контроль%20—%20\(фр.,вышестоящих%20органов%2C%20соблюдения%20дисциплины%2C...%20](https://make-word.ru/diction-ary/контроль#:~:text=Словарь%20юридический.%20Контроль%20—%20(фр.,вышестоящих%20органов%2C%20соблюдения%20дисциплины%2C...%20)

208. Большой юридический словарь [Электронный ресурс]. URL: <https://gufo.me/dict/law/надзор>

209. Толковый словарь Ефремовой [Электронный ресурс]. URL: <https://gufo.me/dict/efremova/надзор>

## Интернет-ресурсы

210. Доклад о деятельности Федеральной службы по надзору в сфере природопользования в 2021 году [Электронный ресурс] URL: [https://rpn.gov.ru/upload/iblock/ac0/d6af6s6i8vqywwgi7g2bhmkhbmma2g93/Doklad-2021\\_1-pravl.pdf](https://rpn.gov.ru/upload/iblock/ac0/d6af6s6i8vqywwgi7g2bhmkhbmma2g93/Doklad-2021_1-pravl.pdf) (дата обращения: 10.10.2022)

211. Министерство экологии и природных ресурсов Республики Крым [Электронный ресурс] URL: <https://meco.rk.gov.ru/ru/index>

212. <http://rosleshoz.gov.ru/agency/territorial>

213. <https://dic.academic.ru/dic.nsf/ushakov/980846>

214. <https://fsvps.gov.ru>

215. <https://ksv.rpn.gov.ru/login>

216. <https://maps.fsrpn.ru>

217. <https://onv.fsrpn.ru/#/login>

218. <https://rosreestr.gov.ru/site/>

219. <https://rpn.gov.ru/about/structure/#ter>

220. <https://rpn.gov.ru/activity/supervision/types/>

221. <https://uoit.fsrpn.ru>

222. [https://water-rf.ru/О\\_воде\\_официально/809/Федеральное\\_агентство\\_водных\\_ресурсов](https://water-rf.ru/О_воде_официально/809/Федеральное_агентство_водных_ресурсов)

223. <https://www.interfax.ru/russia/796798>

224. <https://www.meteorf.ru/about/structure/terra/>

а. В настоящий момент на сайте Министерства экономического развития Российской Федерации - уполномоченного органа по ведению информационного ресурса федерального реестра на – раздел «Единый реестр видов контроля» находится в стадии разработки и отладки [Электронный ресурс]. URL: <https://ervk.gov.ru/all> (дата обращения: 16.01.2022).

б. В России появится Единый реестр видов контроля [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/news/41889/> (дата обращения: 04.04.2021).

с. В СПЧ предложили восстановить экологическую полицию в регионах РФ [Электронный ресурс]. URL: <https://www.interfax.ru/russia/796798> (дата обращения: 06.04.2022).

225. Государственная Дума Российской Федерации [Электронный ресурс] URL: <http://duma.gov.ru/duma/commissions/>

226. Государственный реестр объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду [Электронный ресурс]. URL: <https://onv.fsrpn.ru/>

227. Департамент охраны окружающей среды и природопользования Ярославской области [Электронный ресурс] URL: <https://www.yarregion.ru/depts/doosp/default.aspx>

228. Департамент природных ресурсов и экологии Воронежской области [Электронный ресурс] URL: <https://www.govvrn.ru/organizacia/~id/844415>

229. Доклад Заместителя Руководителя Федеральной службы по надзору в сфере природопользования М.А. Климовой «Об осуществлении общественного экологического контроля в области охраны окружающей среды» [Электронный ресурс] URL: <https://rpn.gov.ru/upload/iblock/36a/Доклад%20Об%20осуществлении%20общественного%20экологического%20контроля%20в%20области%20охраны%20окружающей%20среды.pdf>

230. Единая платформа для контрольно-надзорной деятельности в России [Электронный ресурс]. URL: [https://www.tadviser.ru/index.php/Статья:Единая\\_платформа\\_для\\_контрольно-надзорной\\_деятельности\\_в\\_России](https://www.tadviser.ru/index.php/Статья:Единая_платформа_для_контрольно-надзорной_деятельности_в_России) (дата обращения: 16.01.2022).

**d.** Единая платформа для контрольно-надзорной деятельности в России [Электронный ресурс]. URL: [https://www.tadviser.ru/index.php/Статья:Единая\\_платформа\\_для\\_контрольно-надзорной\\_деятельности\\_в\\_России](https://www.tadviser.ru/index.php/Статья:Единая_платформа_для_контрольно-надзорной_деятельности_в_России) (дата обращения: 16.01.2022).

231. Картотека арбитражных дел, карточка дела N А43-12924/2010.  
URL: <http://kad.arbitr.ru/Card/6e6a0f86-9c2a-4ee7-af46-51f50c44b36b>.

232. Комитет государственного экологического надзора Ленинградской области [Электронный ресурс] URL: <https://eco.lenobl.ru/ru/o-komitete/>

233. Мартынов А.В. Административный надзор: теоретические основы построения [Электронный ресурс]. URL: [https://studref.com/468060/pravo/administrativnyy\\_nadzor\\_faktor\\_obosnovyuyuschiy\\_postroenie\\_funktsionirovanie\\_sistemy\\_struktury\\_federal](https://studref.com/468060/pravo/administrativnyy_nadzor_faktor_obosnovyuyuschiy_postroenie_funktsionirovanie_sistemy_struktury_federal)

234. Министерство природных ресурсов и экологии Саратовской области [Электронный ресурс] URL: <https://minforest.saratov.gov.ru>

235. Недоспасов В. О применении риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного экологического надзора [https://meco.rk.gov.ru/uploads/meco/attachments/d4/1d/8c/d98f00b204e9800998e\\_cf8427e/phpD7ctxL\\_1.pdf](https://meco.rk.gov.ru/uploads/meco/attachments/d4/1d/8c/d98f00b204e9800998e_cf8427e/phpD7ctxL_1.pdf)

236. Правительство Российской Федерации [Электронный ресурс] URL: <http://government.ru/department/536/about/>

237. Президент Российской Федерации [Электронный ресурс] URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/46219>

238. Расширение полномочий Росприроднадзора по экологическому контролю добывающих компаний [Электронный ресурс]. URL: [https://zolteh.ru/law/rasshirenie\\_polnomochiy\\_rosprirodnadzora\\_po\\_ekologichesk\\_omu\\_kontrolyu\\_dobyvayushchikh\\_kompaniy/](https://zolteh.ru/law/rasshirenie_polnomochiy_rosprirodnadzora_po_ekologichesk_omu_kontrolyu_dobyvayushchikh_kompaniy/) одного инспектора <https://www.kommersant.ru/doc/4673373>

239. Реестр обязательных требований [Электронный ресурс]. URL: <https://ot.gov.ru>

240. Управление по охране окружающей среды и природным ресурсам Республики Адыгея [Электронный ресурс] URL: <http://www.adygheya.ru/ministers/departments/upravlenie-po-okhrane-okruzhayushchey-sredy-i-prirodnym-resursam/>

241. Управление по охране окружающей среды и природопользованию Тамбовской области [Электронный ресурс] URL: <https://opr.tmbreg.ru/about/struct.html>

242. Федеральная служба по надзору в сфере природопользования. Планы проверок <https://rpn.gov.ru/activity/supervision/test-plans/>

243. Экология одного инспектора [Электронный ресурс] URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4673373>

## Приложения

## Приложение 1

Результаты осуществления контрольно-надзорной деятельности<sup>1</sup>

	2019 год	2020 год <sup>2</sup>	2021 год
Общее количество проведенных проверок, в т.ч.:	11 457	4 265	13044
плановых	2 455	813	3569
внеплановых	9 002	3 452	9475
Общее количество ЮЛ и ИП, в ходе проведения проверок которых был выявлен нарушения	4 622	2 170	5764
Общее количество проверок, по итогам которых были выявлены нарушения, в т.ч.:	5 514	2 498	8710
плановых	1 999	778	3384
внеплановых	3 515	1 720	5326
Выявлено нарушений в ходе проверок, всего, в т.ч.:	17 094	12 246	42986
обязательных требований	12 778	10 890	34039
невыполнение предписаний в установленный срок	4 316	1 356	8947
Общее количество наложенных административных наказаний, в т.ч.:	15 524	9 850	21408
по итогам плановых проверок	10 421	5 899	17540
по итогам внеплановых проверок	5 103	3 941	3868

<sup>1</sup> Доклад о деятельности Росприроднадзора [Электронный ресурс]. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/statistics/office/result?item=58866781>  
<https://rpn.gov.ru/open-service/analytic-data/rpn-activity-reports/> (дата обращения: 10.10.2022).

<sup>2</sup> В связи с требованиями постановления Правительства Российской Федерации от 03.04.2020 № 438 «Об особенностях осуществления в 2020 году государственного контроля (надзора), муниципального контроля и о внесении изменения в пункт 7 Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», принимая во внимание эпидемиологическую обстановку, в 2020 году было проведено значительно меньше проверок, чем в 2019 году: плановых проверок меньше на 66 %; внеплановых проверок меньше на 62 %.

## Приложение 2

**Состояние законности в сфере охраны окружающей среды  
и природопользования**

<b>Наименование показателей</b>	<b>2019 год</b>	<b>2020 год<sup>1</sup></b>	<b>2021 год<sup>2</sup></b>
Выявлено нарушений закона	280132	282805 (1,0)	290905 (2,9)
Принесено протестов	12095	11476 (- 5,1)	<i>информация отсутствует</i>
Направлено исков, заявлений в суд	24768	25335 (+2,3)	26738 (+4,1)
Вынесено представлений	71947	75642 (+ 5,1)	77508 (+2,5)
К дисциплинарной ответственности привлечено лиц	48315	50223 (+3,9)	50298 (+0,1)
По постановлению прокурора привлечено лиц к административной ответственности	26072	26757 (+2,6)	27935 (+ 4,4)
Направлено материалов для решения вопроса об уголовном преследовании в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ	2323	2330 (+0,3)	2160 (-7,3)
Возбуждено уголовных де	<i>информация отсутствует</i>	1998	1922 (-3,8)

<sup>1</sup>Сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации [Электронный ресурс].  
URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/statistics/office/result?item=58866781>

<sup>2</sup> Сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации [Электронный ресурс].  
URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/statistics/office/result?item=71671102>

**Характеристика КНМ, применяемых при осуществлении федерального государственного экологического контроля (надзора)<sup>1</sup>**

Вид мероприятия	Нормативная основа	Описание мероприятия	Виды контрольных (надзорных) действий, совершаемых в ходе мероприятия	Сроки	Особенности проведения	Уведомление контролируемого лица
<b>Виды КНМ, при которых осуществляется взаимодействие с контролируемым лицом</b>						
<b>Инспекционный визит</b>	ст. 70 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»  П. 54–59 Положения о федеральном экологическом контроле (надзоре)	<i>Взаимодействие с конкретным контролируемым лицом и (или) владельцем (пользователем) производственного объекта</i>	- Осмотр; - опрос; - получение письменных объяснений; - истребование документов, которые в соответствии с требованиями должны находиться в месте нахождения (осуществления деятельности) контролируемого лица (его филиала)	Срок проведения инспекционного визита в одном месте осуществления деятельности либо на одном производственном объекте (территории) не может превышать 1 (один) рабочий день	Проводится по месту нахождения (осуществления деятельности) контролируемого лица (его филиалов, представительств, обособленных подразделений) либо объекта  Может проводиться с использованием средств дистанционного взаимодействия, в	Не требуется.  Уведомление собственника производственного объекта также не требуется

<sup>1</sup> См.: Ключевская Н. Контрольные (надзорные) мероприятия - 2021: виды, порядок проведения, особенности правового регулирования (ГАРАНТ.РУ, 25 августа 2020 г.); Новый закон о государственном контроле: виды и содержание контрольно-надзорных мероприятия // СПС «Кодекс».

			лов, представительств, обособленных структурных подразделений) либо объекта контроля; - инструментальное обследование		том числе посредством аудио- или видеосвязи.	
<b>Рейдовый осмотр</b>	Ст. 71 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»  П. 60–62 Положения о федеральном экологическом контроле (надзоре)	Оценка соблюдения обязательных требований по использованию (эксплуатации) объектов контроля, которыми владеют несколько лиц, осуществления деятельности или совершения действий контролируемых лиц на определенной территории	- Осмотр; - досмотр; - опрос; - получение письменных объяснений; - истребование документов; - отбор проб (образцов); - инструментальное обследование; - испытание; - экспертиза	Срок взаимодействия с одним контролируемым лицом в период проведения рейдового осмотра не может превышать один рабочий день	Проводится в отношении всех контролируемых лиц, владеющих, пользующихся или управляющих объектом контроля, или неограниченного круга контролируемых лиц, осуществляющих деятельность или совершающих действия на определенной территории  Инспекторы вправе взаимодействовать с находящимися на производственных объектах гражданами  Может проводиться с участием экспертов и специалистов	Не указано

					Может проводиться в форме совместного (межведомственного) КНМ	
<b>Документарная проверка</b>	<p>Ст. 72 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»</p> <p>П. 63–70 Положения о федеральном экологическом контроле (надзоре)</p>	<p>Проверка сведений, содержащихся в документах контролируемых лиц, устанавливающих их организационно-правовую форму, права и обязанности, а также документов, используемых при осуществлении их деятельности и связанных с исполнением ими обязательных требований и решений контрольного (надзорного) органа</p>	<p>- Получение письменных объяснений;</p> <p>- истребование документов;</p> <p>- экспертиза</p>	<p>Срок проведения документарной проверки не может превышать 10 рабочих дней. В этот срок не включаются периоды: с момента направления контролируемому лицу требования представить документы до момента их представления; с момента направления информации о выявлении ошибок или противоречий в документах, о несоответствии сведений и требования представить письменные пояснения до момента представления пояснений</p>	<p>Проводится по месту нахождения контрольного (надзорного) органа</p> <p>При проведении документарной проверки контрольный (надзорный) орган не вправе требовать у контролируемого лица сведения и документы, не относящиеся к предмету документарной проверки, а также сведения и документы, которые могут быть получены от иных органов</p>	Не указано
<b>Выездная проверка</b>	Ст. 73 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»	Взаимодействие с конкретным контролируемым лицом	<p>- Осмотр;</p> <p>- досмотр;</p> <p>- опрос;</p>	Срок проведения выездной проверки не может превышать 10 рабочих дней	Проводится по месту нахождения контролируемого лица	Направление копии решения о проведении проверки

	ударственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»  П. 71–73 Положения о федеральном экологическом контроле (надзоре)	тролируемым лицом, владеющим производственными объектами и (или) использующим их, с целью оценки соблюдения им обязательных требований, а также оценки выполнения решений контрольного (надзорного) органа	- получение письменных объяснений; - истребование документов; - отбор проб (образцов); - инструментальное обследование; - испытание; - экспертиза	превышать 10 рабочих дней. В отношении одного субъекта малого предпринимательства - не более 50 часов для малого предприятия и 15 часов для микропредприятия (в случае наступления события, указанного в программе проверок - не более 40 часов) Срок проведения выездной проверки устанавливается отдельно по каждому филиалу, представительству, обособленному структурному подразделению организации или производственному объекту	(осуществления деятельности) контролируемого лица (его филиалов, представительств, обособленных структурных подразделений) либо объекта контроля.  Может проводиться с использованием средств дистанционного взаимодействия, в том числе посредством аудио- или видеосвязи.	проведении выездной проверки не позднее чем за двадцать четыре часа до ее начала.  Порядок уведомления - статья 21 Закона, если иное не предусмотрено федеральным законом о виде контроля.
<b>Виды мероприятий без взаимодействия с контролируемым лицом</b>						
<b>Наблюдение за соблюдением обязательных требований</b>	Ст. 74 ФЗ Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»	Анализ данных об объектах контроля, имеющих у контрольного (надзорного) органа, в том	Не указано	Срок назначается контрольным (надзорным) органом	Не могут возлагаться обязанности, не установленные обязательными требованиями.	Не указано

	<p>П. 53 Положения о федеральном экологическом контроле (надзоре)</p>	<p>числе данных, поступающих в ходе межведомственного информационного взаимодействия, предоставляемых контролируруемыми лицами в рамках исполнения обязательных требований, а также данных, содержащихся в государственных и муниципальных информационных системах</p>				
<p><b>Выездное обследование</b></p>	<p>Ст. 75 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»</p> <p>П. 77-80 Положения о федеральном экологическом контроле (надзоре)</p>	<p>Обследование, проводимое в целях визуальной оценки соблюдения контролируемым лицом обязательных требований</p>	<p>Осмотр общедоступных (открытых для посещения неограниченным кругом лиц) производственных объектов</p>	<p>Срок проведения выездного обследования одного объекта (нескольких объектов, расположенных в непосредственной близости друг от друга) не может превышать один рабочий день</p>	<p>Проводится по месту нахождения (осуществления деятельности) организации (ее филиалов, представительств, обособленных структурных подразделений), месту осуществления деятельности гражданина, месту нахождения объекта контроля</p>	<p>Не требуется (проводится без информирования контролируемого лица).</p>

**Периодичность проведения плановых проверок в зависимости  
от категории риска<sup>1</sup>**

<b>Категории риска причинения вреда<sup>2</sup></b>	<b>Классы (категории) опасности</b>	<b>Особенности проведения плановых проверок для федерального государственного контроля (надзора)<sup>3</sup></b>
чрезвычайно высокий риск	1 класс	1 раз в год
высокий риск	2 класс	1 раз в 2 года
значительный риск	3 класс	1 раз в 3 года
средний риск	4 класс	1 раз в 4 года
умеренный риск	5 класс	1 раз в 5 лет
низкий риск	6 класс	Плановые проверки не проводятся

<sup>1</sup> При этом отнесение объектов государственного надзора к одной из категорий риска и изменение категории риска осуществляется решением территориального органа Росприроднадзора (п. 19 Положения о федеральном государственном экологическом контроле (надзоре)).

<sup>2</sup> См.: п. 12 Положения о федеральном государственном экологическом контроле (надзоре).

<sup>3</sup> См.: п. 15 Положения о федеральном государственном экологическом контроле (надзоре).