

В Диссертационный совет ФГБОУ ВО
«Российская академия народного
хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации»

119571, г. Москва,
вн. тер. г. муниципальный округ
Тропарева-Никулино,
Проспект Вернадского, дом 82

ОТЗЫВ

официального оппонента доктора юридических наук, профессора Зырянова Сергея Михайловича на диссертацию Щитовой Натальи Владимировны «Административно-правовой механизм обеспечения законности в области охраны окружающей среды», представленную на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2 «Публично-правовые (государственно-правовые) науки», выполненную в Южно-Российском институте управления - филиале ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»

Диссертационное исследование Натальи Владимировны Щитовой посвящено рассмотрению достаточно широкого спектра аспектов, связанных с обеспечением функционирования административно-правового механизма обеспечения законности в области охраны окружающей среды. Выбор автором данного тематического направления представляется вполне оправданным как с теоретической, так и с практической точек зрения: реализация природоохранной политики требует не только наличия современной нормативной базы, но и действенного механизма ее реализации, включающего контроль, надзор, административную юрисдикцию и согласованное взаимодействие публичных органов.

Актуальность темы исследования определяется тем, что экологические правонарушения по-прежнему значительно распространены, а применяемые государством меры, направленные на противодействие им, не всегда дают необходимый результат. В данной связи автором вполне справедливо отмечается, что сама по себе многочисленность существующих в настоящее время природоохранных норм не гарантирует соблюдения законности: существенное значение в данном контексте имеют качество административных процедур, четкость распределения полномочий между органами публичной власти, своевременность выявления имеющих место нарушений, полнота их документирования и эффективность последующего реагирования (с. 5–7, 71–73).

Особую остроту рассматриваемой проблеме придает наличие достаточно большого числа субъектов, обладающих контрольными, надзорными и юрисдикционными полномочиями применительно к природоохранной сфере. В их числе - Росприроднадзор, Рослесхоз, Росрыболовство, Россельхознадзор, органы прокуратуры, региональные органы исполнительной власти и органы местного самоуправления. Отсутствие надлежащей согласованности между этими органами зачастую приводит как к дублированию реализуемых в рамках этих полномочий контрольных мероприятий, так и к возникновению участков правового регулирования, фактически выпадающих из поля осуществления публичного контроля (с. 5–6, 157–158).

Автор рассматривает данный вопрос на системной основе, анализируя его нормативную, организационную, процедурную и юрисдикционную составляющие. Подобный подход позволяет увязать проблематику обеспечения законности в сфере охраны окружающей среды с более широким спектром различных аспектов государственного управления в целом и правоприменения, в частности (с. 58–59, 102–103).

Диссертация состоит из введения, трех глав, объединяющих девять параграфов, заключения, библиографического списка и приложений. Подобная

структура работы в целом соответствует поставленной цели и задачам исследования.

В первой главе «Теоретико-правовые основы обеспечения законности в области охраны окружающей среды» раскрываются содержание охраны окружающей среды как объекта правового регулирования, основные этапы становления отечественного природоохранного законодательства, а также понятие правового механизма охраны окружающей среды и его структура.

Значимым достоинством этой части работы, по нашему мнению, является обращение автора к историко-правовому материалу. Диссертант показывает, что нормы, направленные на охрану природных объектов, существовали в отечественном законодательстве задолго до формирования системы современного экологического права. При этом первоначально они преимущественно защищали имущественные интересы собственников либо обеспечивали экономические и военные потребности государства. Постепенно природоохранное регулирование приобрело самостоятельное общественное значение, а его целью стало не только рациональное использование ресурсов, но и сохранение среды жизнедеятельности человека (с. 37–56).

Интересным с теоретической точки зрения представляется проведенное в диссертации разграничение таких категорий как «окружающая среда», «природная среда», «экологическая безопасность» и «охрана окружающей среды». Автор обоснованно обращает внимание на то, что неоднозначность трактовки этих терминов, используемых в законодательстве, имеет не только теоретическое, но и прикладное значение, поскольку непосредственно влияет на определение объекта правовой охраны, компетенции органов публичной власти и оснований юридической ответственности (с. 28–36).

Во второй главе «Элементы административно-правового механизма обеспечения законности в области охраны окружающей среды» рассматриваются особенности данного административно-правового механизма, административная

ответственность как его важнейший элемент и юрисдикционные полномочия органов исполнительной власти в рассматриваемой сфере.

Диссертант достаточно аргументированно демонстрирует, что административно-правовой механизм обеспечения законности не сводится к применению санкций за совершенные правонарушения. Он включает правовое установление требований, их практическую реализацию, контроль-надзорную компоненту, профилактику правонарушений, производство по административным делам и восстановление нарушенного противоправными действиями состояния окружающей среды (с. 85–95).

Отдельного внимания заслуживает проведенный автором анализ норм административной ответственности за экологические правонарушения, в том числе, с точки зрения предупреждения проявлений противоправной деятельности. В работе подчеркивается, что превентивный потенциал использования данных норм зависит от их соразмерности совершенному правонарушению, неизбежности и отражения степени негативного воздействия на окружающую среду (с. 121–125).

В третьей главе «Контроль и надзор в административно-правовом механизме обеспечения законности в области охраны окружающей среды» исследуются проблемы осуществления прокурорского надзора в данной сфере, взаимодействия органов прокуратуры и экологического контроля, а также реализации муниципального экологического контроля.

Практическую ценность имеют предложения автора по совершенствованию взаимодействия органов прокуратуры и органов экологического контроля. В частности, разработанные проекты модельного регламента совместных проверок и соглашения о сотрудничестве между данными органами позволяют перейти от констатации необходимости межведомственной координации к упорядоченной процедуре эффективной совместной работы (с. 178–183; Приложения 1 и 2).

Заслуживает положительной оценки и обращение диссертанта к проблематике муниципального экологического контроля. Автор показывает, что

фактическая ликвидация муниципального звена контрольного механизма не оказала позитивного влияния на решение экологических проблем. Напротив, часть правонарушений, имеющих локальный характер, оказывается недостаточно охваченной федеральными и региональными контрольными органами (с. 184–197).

Научная новизна диссертации выражается в комплексном рассмотрении административно-правового механизма обеспечения законности в области охраны окружающей среды, а также в разработке предложений, направленных на совершенствование его отдельных элементов. К числу наиболее значимых результатов исследования относятся следующие:

1. Формулирование авторского подхода к пониманию содержательной стороны законности в области охраны окружающей среды и ее обеспечения. Диссертант связывает законность не только с соблюдением нормативных требований, но и с формированием устойчивой системы правовых установлений, обеспечивающих сохранение качества окружающей среды (с. 17–18, 81–82).

2. Обоснование сущностной характеристики административно-правового механизма обеспечения законности как комплекса правоустановительных, правоприменительных и контрольно-надзорных элементов (с. 99–103).

3. Выявление совокупности ключевых особенностей взаимодействия органов прокуратуры и экологического контроля как институционально значимого направления обеспечения законности и проблемных моментов, характерных для реализации этого взаимодействия в современных условиях (с. 164–173).

4. Разработка комплекса предложений, связанных с нормативным оформлением проведения совместных контрольных мероприятий органами прокуратуры и экологического контроля, предполагающим разграничение правовой и технической составляющих деятельности их участников (с. 173–179, 235–238).

5. Формулирование предложений по совершенствованию законодательного регулирования норм административной ответственности в

экологической сфере, ориентированных, в частности, на обеспечение соразмерности санкций применительно к различным категориям правонарушителей (с. 121–125).

6. Обоснование необходимости восстановления института муниципального экологического контроля с учетом нивелирования проблемных моментов, обусловивших отказ от его правовой институализации, - недостатка финансовых и кадровых ресурсов, неопределенности предмета контроля и риска дублирования полномочий органов, реализующих контрольные функции на различных уровнях управления (с. 187–198).

7. Разработка модельного положения о муниципальном экологическом контроле, предусматривающего регулирование важнейших аспектов его осуществления, таких как формы и порядок проведения контрольных мероприятий, полномочия и обязанности муниципальных инспекторов, а также формы взаимодействия с иными публичными органами (с. 200–203, 243–247).

Полученные результаты имеют несомненное теоретическое значение в плане дальнейшего развития норм административного и экологического права. Практическая значимость работы определяется возможностью использования сформулированных предложений в нормотворческой деятельности, при совершенствовании административных регламентов, организации контрольных мероприятий и подготовке учебных материалов по административному, экологическому праву и прокурорскому надзору.

Обоснованность выводов обеспечивается использованием значительного нормативного, научного и эмпирического материала. Автор обращается к федеральному и региональному законодательству, документам стратегического планирования, материалам органов прокуратуры и экологического контроля, судебной практике, статистическим сведениям, а также зарубежному опыту.

Методологическая основа исследования сформирована общенаучными и частно-научными методами, к числу которых следует отнести системный,

историко-правовой, сравнительно-правовой, формально-юридический, логический, аналитический. Их сочетание позволило рассмотреть исследуемую проблему в исторической динамике, раскрыть внутреннюю структуру рассматриваемого механизма и сформулировать предложения прикладного характера.

Основные положения диссертации получили апробацию на научно-практических конференциях и отражены в публикациях автора, в том числе в изданиях, включенных в перечень рецензируемых научных изданий, рекомендованных ВАК России.

При этом, положительно оценивая проведенное исследование, представляется необходимым высказать ряд следующих замечаний, которые не снижают его общей положительной оценки:

1. В диссертации достаточно убедительно раскрывается структура административно-правового механизма обеспечения законности (с. 70–71, 102–103). Однако взаимодействие отдельных его элементов иногда представлено скорее последовательно, чем функционально. В частности, было бы полезно более отчетливо показать, каким образом результаты экологического мониторинга переходят в контрольные мероприятия, затем - в административное производство и, при необходимости, в процедуры возмещения нанесенного вреда.

2. Анализ зарубежного опыта, осуществленный в работе, представляет несомненный интерес, однако в ряде случаев он носит преимущественно описательный характер (с. 67–70, 186–187). Более четкое выделение критериев сопоставления - например, распределения компетенции, роли муниципалитетов, способов участия населения и механизмов ответственности - позволило бы яснее определить, какие зарубежные подходы могут быть адаптированы к российским условиям.

3. Предложение об использовании фиксированной пропорции штрафов для физических, должностных и юридических лиц (с. 121–125) является

достаточно интересным, но нуждается в дополнительном технико-экономическом обосновании. В частности, при дальнейшем развитии этой идеи представляется целесообразным учитывать различия между составами правонарушений, имущественное положение нарушителей, размер предотвращенного или причиненного вреда, а также особенности регионального законодательства.

4. При рассмотрении вопроса о восстановлении муниципального экологического контроля (с. 196–202), на наш взгляд, было бы целесообразно раскрыть вопрос о кадровых требованиях к муниципальным инспекторам, включая минимальный уровень юридической подготовки, порядок повышения квалификации и формы методического сопровождения их деятельности.

В целом, можно заключить, что диссертационная работа Щитовой Натальи Владимировны на тему «Административно-правовой механизм обеспечения законности в области охраны окружающей среды» представляет собой самостоятельное, завершенное научное исследование, выполненное на должном теоретическом и методологическом уровне.

В работе содержится решение научной задачи, имеющей существенное значение с точки зрения развития норм административного и экологического права, а также совершенствования деятельности органов публичной власти в природоохранной сфере. Выводы и предложения автора основаны на глубоком анализе широкого массива нормативных материалов, научной литературы, правоприменительной практики и статистических данных.

Представленная Н.В. Щитовой диссертация соответствует специальности 5.1.2 - Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Вывод: Диссертация Щитовой Натальи Владимировны «Административно-правовой механизм обеспечения законности в области охраны окружающей среды» является научно-квалификационной работой, в которой содержится решение задачи, имеющей важное значение для развития юридической науки и практики, что соответствует требованиям Положения о присуждении ученых

степеней, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 года № 842 (с последующими изменениями и дополнениями) и локальных нормативных актов ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», а Щитова Наталья Владимировна заслуживает присуждения ей ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Официальный оппонент:

главный научный сотрудник отдела
административного законодательства и процесса
ФГНИБУ Институт законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор,
(специальность 12.00.14 - Административное право, финансовое право,
информационное право)

Зырянов Сергей Михайлович

«05» 09 2026 г.



Наименование организации:

Федеральное государственное научно-исследовательское бюджетное учреждение «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации»

Адрес: 117218, Москва, Б. Черемушкинская ул., д.34

Телефон: +7 (495) 719-70-00

Электронная почта: office@izak.ru

Интернет-сайт: <https://izak.ru/>