

Утверждаю

Проректор
федерального государственного бюджетного
образовательного учреждения высшего
образования «Российская академия народного
хозяйства и государственной службы при
Президенте Российской Федерации»,
доктор экономических наук, профессор



А.М. Марголин

«30» июля 2023 г.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ
ФЕДЕРАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО БЮДЖЕТНОГО
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА И
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ»

Диссертация Младеновой Елизаветы Вячеславовны «Административно-правовое регулирование контрольных (надзорных) мероприятий при осуществлении государственного экологического контроля (надзора)» на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. «Публично-правовые (государственно-правовые) науки» выполнена на кафедре служебного и трудового права Поволжского института управления имени П.А. Столыпина – филиала федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации».

Младенова Елизавета Вячеславовна в 2012 году окончила федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Саратовская государственная юридическая академия» по специальности «Юриспруденция» с присвоением квалификации «Юрист» (диплом с отличием ОКА № 22042). В период подготовки диссертации в 2017 - 2022 гг. Младенова Е.В. обучалась в очной аспирантуре Поволжского института управления имени П.А. Столыпина – филиала федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» по направлению подготовки 40.06.01 Юриспруденция, по научной специальности 12.00.14 – административное право; административный процесс.

Диплом об окончании аспирантуры серия 107724 № 5821908, выдан 01.07.2022 г. федеральным государственным бюджетным образовательным учреждением высшего образования «Российская академия народного

хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации».

Научный руководитель – Чаннов Сергей Евгеньевич, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой служебного и трудового права Поволжского института управления имени П.А. Столыпина – филиала федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации».

Научную экспертизу диссертация проходила на заседании кафедры служебного и трудового права Поволжского института управления имени П.А. Столыпина – филиала федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации».

По итогам обсуждения диссертации принято следующее **заключение.**

Общая оценка выполненной диссертационной работы.

Диссертационная работа Е.В. Младеновой представляет собой самостоятельное и завершённое исследование, посвящённое актуальной теме, обладает научной новизной полученных результатов и имеет важное теоретическое и практическое значение для науки административного права.

Структура диссертации соответствует логике исследования и позволяет с достаточной полнотой и последовательностью раскрыть поставленные цели и задачи диссертационной работы.

В диссертации решены задачи комплексного анализа контрольно-надзорных мероприятий при осуществлении государственного экологического контроля (надзора), разработаны рекомендации и предложения по совершенствованию действующего законодательства и правоприменительной практики в сфере реализации указанных принципов.

Соответствие диссертационного исследования паспорту научной специальности.

Диссертационная работа выполнена в рамках научной специальности 5.1.2. «Публично-правовые (государственно-правовые) науки».

Личное участие соискателя в получении научных результатов, изложенных в диссертации, отражается в структуре работы, содержании избранной темы, выбранной ею методологии, подборе материалов правоприменительной практики, зарубежного законодательства и основополагающих научных публикаций, а также в стиле изложения представленного научного исследования. Диссертантом разработаны положения, выносимые на защиту, которые предлагают новые научные теоретические подходы к решению задач диссертационного исследования в соответствии с поставленной целью.

Степень достоверности результатов проведённых исследований. Все предложения и выводы автора аргументированы и подтверждаются положениями норм Конституции Российской Федерации, международного права, федерального законодательства, законодательства субъектов Российской Федерации и правоприменительной практикой. Обоснованность научных положений, выводов и рекомендаций, сформулированных в диссертации, подтверждается апробированием разработанных научных положений и рекомендаций. Основные положения и выводы в исследовании

сделаны с опорой на теоретико-методологическую базу и отражены в научных публикациях.

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).

Основные научные результаты, полученные автором:

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 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 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:

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

как способ оценки соблюдения контролируемыми 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 которых 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 обусловлена его новизной и содержащимися теоретико-

правовыми выводами автора. Предложения, основанные на результатах данного исследования, могут использоваться федеральным законодателем для дальнейшего законодательного регулирования контрольно-надзорных мероприятий при осуществлении государственного экологического контроля (надзора), так и в правоприменительной практике государственных органов.

Выводы и обобщения, содержащиеся в диссертационном исследовании, могут быть использованы в учебном процессе, для подготовки учебников, учебных курсов и учебно-методических пособий, а также преподавания курсов «Административное право», «Государственный контроль (надзор)».

Степень достоверности положений и результатов проведённых исследований обусловлены использованием непротиворечивых теоретических оснований, сформулированных на основе научно обоснованных подходов; совокупностью корректно подобранных методов исследования, оптимальным сочетанием способов интерпретации результатов эмпирических исследований, подтверждением валидности итогов диссертационной работы послужило сопоставление результатов теоретических изысканий и эмпирических данных с исследованиями отечественных и зарубежных авторов по смежной тематике.

Основные результаты и выводы исследования опубликованы автором в шести научных публикациях, три из которых опубликованы в научных изданиях, входящих в перечень ВАК, одна – в журнале, входящем в перечень, рекомендованный Ученым советом РАНХиГС для публикации статей по юриспруденции.

Перечень публикаций автора:

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. Проблема разграничения компетенции федеральных и региональных органов государственного экологического контроля (надзора) // Известия Саратовского университета. Новая серия «Экономика. Управление. Право». 2022. № 3 С. 346 – 352.

4. Младенова Е.В. Виды органов исполнительной власти, осуществляющих экологический контроль (надзор) / 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.

5. 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.

6. 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. Выпуск 1. С. 78 – 85.

На основании вышеизложенного диссертацию Е.В. Младеновой «Административно-правовое регулирование контрольно-надзорных мероприятий при осуществлении государственного экологического контроля (надзора)» можно считать актуальным, самостоятельным и завершенным научным исследованием, при осуществлении которого соискатель проявил себя зрелым исследователем, способным ставить и решать сложные теоретические и практические задачи.

Диссертация Младеновой Елизаветы Вячеславовны рекомендуется к защите на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. «Публично-правовые (государственно-правовые) науки».

Заключение принято на заседании кафедры служебного и трудового права Поволжского института управления имени П.А. Столыпина – филиала федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации».

На заседании присутствовало 8 человек: «за» – 8 человек, «против» – 0 человек, «воздержалось» – 0 человек. (протокол № 1 от 2 сентября 2022 года).

Заведующий кафедрой служебного
и трудового права Поволжского института
управления имени П.А. Столыпина – филиала
ФГБОУ ВО «Российская академия народного
хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации»,
доктор юридических наук, профессор



С.Е. Чаннов

Директор Поволжского института
управления имени П.А. Столыпина
– филиала ФГБОУ ВО
«Российская академия народного
хозяйства и государственной
службы при Президенте
Российской Федерации»,
кандидат социологических наук,
доцент



В.Л. Чепляев