

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА И
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

На правах рукописи

Щитова Наталья Владимировна

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ
ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ
В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ**

специальность 5.1.2. Публично-правовые
(государственно-правовые) науки

Диссертация

на соискание ученой степени кандидата юридических наук

Научный руководитель:

Душакова Леся Анатольевна,

доктор юридических наук, доцент

Ростов-на-Дону

2026

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
1 ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ	25
1.1 Охрана окружающей среды как объект правового регулирования	25
1.2 Генезис отечественной системы правового регулирования охраны окружающей среды	36
1.3 Механизм правового обеспечения охраны окружающей среды	56
2 ЭЛЕМЕНТЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНИЗМА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ	78
2.1 Особенности административно-правового механизма обеспечения законности в области охраны окружающей среды	78
2.2 Административная ответственность в механизме обеспечения законности в области охраны окружающей среды	103
2.3 Юрисдикционные полномочия органов исполнительной власти в механизме обеспечения законности в области охраны окружающей среды	129
3 КОНТРОЛЬ И НАДЗОР В АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОМ МЕХАНИЗМЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ	148
3.1 Прокурорский надзор в области охраны окружающей среды	148
3.2 Взаимодействие органов экологического контроля и прокурорского надзора как условие повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности	163
3.3 Полномочия органов местного самоуправления в механизме обеспечения законности в области охраны окружающей среды	183
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	203
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК	206
ПРИЛОЖЕНИЯ	235

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Обеспечение законности в сфере охраны окружающей среды с полным правом можно назвать одним из основополагающих факторов, определяющих эффективность принимаемых органами публичной власти и управления мер природоохранной направленности. Реализация принципов законности способствует повышению доверия общества к органам, занимающимся охраной окружающей среды и в целом к деятельности государства как гаранта реализации экологических прав граждан.

Охрана окружающей среды обусловлена конституционным закреплением права на благоприятную окружающую среду и составляет одну из основ механизма обеспечения безопасной жизнедеятельности граждан и общества на основе гармонизации отношений человека и природы. В то же время в действующей Стратегии экологической безопасности Российской Федерации¹ состояние окружающей среды, несмотря на предпринимаемые со стороны государства усилия, оценивается как небезопасное.²

Этот же вывод подтверждается различными статистическими данными. В частности, Росприроднадзор в рамках экологического контроля (надзора) за 2024 год зафиксировал 38968 нарушений обязательных требований; 2453 факта неисполнения предписания уполномоченного контрольного (надзорного) органа; 2648 фактов нарушений обязательных требований, по

¹ Указ Президента Российской Федерации от 19.04.2017 № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» // Собрание законодательства РФ. – 2017. – № 17. – Ст. 2546.

² В отношении 15 % территории РФ, где сосредоточена большая часть населения, признается неблагоприятное состояние окружающей среды; 74 % населения проживает на территории, которая подвергается негативному воздействию со стороны объектов промышленности, строительства; 19 % сточных вод сбрасываются в водные объекты без очистки и 70 % – недостаточно очищенными; 40 % населения пользуются водой, не соответствующей гигиеническим нормам; 75 млн га - площадь загрязненных земель, которые находятся в обороте; 30 млрд т отходов накоплено в стране и ежегодно образуется до 5 млрд т отходов; ежегодные экономические потери в связи с ухудшением экологии составляют 4 – 6 % ВВП.

которым возбуждены дела об административных правонарушениях (из них по 2329 были назначены административные наказания); назначено 4432 административных наказаний; свыше 80% решений контрольно-надзорных органов (должностных лиц) оставлены в силе по результатам судебного обжалования. К этому следует добавить результаты регионального контроля (надзора) в области охраны окружающей среды.

Результаты прокурорского надзора за последние пять лет свидетельствуют о выявлении ежегодно в среднем до 298 тыс. нарушений экологического законодательства. При этом количество возбужденных по постановлениям прокуроров дел об административных правонарушениях в этой области – до 27 тыс.¹ или менее 10% от этого числа, что свидетельствует о критическом дисбалансе в системе правоприменения: подобный уровень конверсии выявленных нарушений в эффективные правоприменительные действия выявляет системные сбои в реализации юрисдикционных полномочий уполномоченных органов. В частности, это указывает на недостаточную эффективность первичного административного реагирования, сложности в сборе доказательной базы, ограниченность полномочий инспекторского состава, а также отсутствие надлежащей межведомственной координации между контролирующими органами и органами прокуратуры. Именно эти структурные и организационно-правовые пробелы становятся во многом ключевыми факторами, препятствующими обеспечению законности в сфере охраны окружающей среды.

Следует также отметить, что количество административных правонарушений экологического характера стабильно превышает число преступлений подобного профиля более чем в три раза. В данном контексте административно-правовой механизм обеспечения законности должен рассматриваться как ключевое звено в системе государственного контроля (надзора), обеспечивающее своевременное выявление нарушений,

¹ URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/statistics> (дата обращения: 16.12.2024).

документальное закрепление доказательств, а также формирование правовой основы для последующего применения мер гражданско-правового и уголовно-правового характера.

Охрана окружающей среды сегодня занимает существенное место в общем объеме стратегического планирования, что свидетельствует о повышенном внимании государства и общества к этой сфере жизнедеятельности. В Стратегии национальной безопасности¹ охрана окружающей среды и рациональное природопользование заявлены как национальный интерес и стратегически национальный приоритет. Хотя эти вопросы не занимают первые позиции в общей системе интересов и приоритетов, их важность безусловна не только как самостоятельная ценность и жизненно важный ресурс, но и в контексте прерогативного национального интереса и приоритета – сбережения российского народа как основы устойчивого социально-экономического развития и политики безопасности. Кроме того, национальная повестка в области охраны окружающей среды и природопользования четко прослеживается в системе национальных целей развития как достижение экологического благополучия и безопасной среды.² Эта цель сопровождается конкретикой задач и показателей и обеспечивается соответствующим проектным регулированием. Охрана окружающей среды как стратегический ориентир заявлена также в Концепции внешней политики³.

Обеспечение законности в сфере охраны окружающей среды выступает неотъемлемым условием комплексности и эффективности системы государственного регулирования отношений, обретающих свое проявление в рамках указанной сферы. Полноценное функционирование ключевых

¹ Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2021. – № 27 (часть II). – Ст. 5351.

² Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2024 № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» // Собрание законодательства РФ. – 2024. № 20. – Ст. 2584.

³ Указ Президента РФ от 31.03.2023 № 229 «Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2023. – № 14. – Ст. 2406.

составляющих этой системы – правотворческой, правоприменительной и организационной – является гарантией того, что реализуемы на уровне государства природоохранные меры будут достаточно эффективны в контексте поддержания благоприятного состояния природной среды как важнейшего фактора обеспечения нормальной жизнедеятельности каждого гражданина.

Однако, несмотря на свою высокую значимость, различные аспекты формирования и функционирования административно-правового механизма в данной сфере как комплексного образования исследованы недостаточно. Имеют место проблемы методологического и практического характера. В частности, сложившаяся к настоящему времени нормативно-правовая база в области охраны окружающей среды, несмотря на ее обширность, характеризуется противоречивостью и недостаточной эффективностью. Множественность нормативных актов, принятых в разное время, привела к возникновению целого ряда проблемных моментов в отечественном законодательстве, которые затрудняют обеспечение законности в рассматриваемой сфере и снижает эффективность природоохранных мероприятий.

В числе таких проблемных моментов, в частности, можно отметить сложности в оценке определения содержания таких понятий, как «окружающая среда» и «окружающая природная среда», «экологический контроль» и «экологический надзор». Определенная коллизионность присуща регулированию в области обращения с отходами: в одних случаях нормативные акты требуют наличия лицензии для обезвреживания отходов I–IV классов, тогда как в других актах, регулирующих те же правоотношения, содержатся исключения из этого правила, что приводит к неоднозначности правоприменительной практики и препятствует привлечению виновных к ответственности (ст. 8.2 КоАП РФ). Имеет место противоречие между запретом на взаимодействие с контролируемым лицом при проведении выездного обследования и требованием присутствия этого лица или его представителя при осмотре, являющемся частью обследования (ст. 75 и ст. 76

ФЗ-248¹), что усложняют процесс легализации доказательств, полученных органами экологического контроля (надзора).

Ряд проблемных вопросов имеют организационно-правовой характер и вытекают из отсутствия достаточной межведомственной согласованности (особенно в части взаимодействия органов прокуратуры и исполнительно-распорядительных органов контроля (надзора)), не всегда высокого качества ведомственного нормотворчества. Кроме того, анализ актов стратегического планирования в исследуемой области отношений показывает, что при всем том внимании, которое уделяется охране окружающей среды, фактически не определены конкретные задачи, условия, критерии и показатели повышения эффективности государственного управления в этой области.

В связи с этим крайне значимой проблемой является определение актуальных направлений оптимизации параметров административно-правового механизма с учетом специфики его функционирования в области охраны окружающей среды, что обуславливает актуальность избранной темы диссертационного исследования.

Степень разработанности проблемы. Исследование проблематики правовой охраны окружающей среды имеет достаточно длительную историю. В частности, в ряду представителей не очень многочисленного круга дореволюционных авторов, обосновывавших необходимость принятия правовых актов, регулирующих природоохранные отношения, следует назвать П.В. Безобразова, И.П. Бородина, С.В. Ведрова, Г.А. Кожевникова, И.Н. Миклошевского, К.П. Победоносцева, Д.С. Флексора, Д.Д. Шилова.

Среди советских исследователей, изучавших правовые аспекты регулирования охраны окружающей среды, можно отметить С.А. Боголюбова, М.М. Бринчука, Р.К. Гусева, Н.Д. Казанцева, О.С. Колбасова, Е.В. Колотинскую, Н.Т. Осипова, В.В. Петрова, Н.Ф. Реймерса, Ю.С. Шемчушенко.

¹ Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (ред. от 08.08.2024) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2020. - № 31, ч. I. - Ст. 5007.

Рассматривая достаточно широкий спектр работ современных российских авторов, анализирующих различные аспекты проблематики, имеющей непосредственное отношение к теме диссертационного исследования, прежде всего, следует упомянуть труды А.В. Бирюкова, М.И. Васильевой, Д.С. Велиевой, А.А. Железинского, посвященные анализу сущности охраны окружающей среды как правовой категории. Специфику правового регулирования охраны окружающей среды в современных условиях рассматривают Я.Д. Вешняков, Н.Ш. Гаджиалиева, В.В. Круглов, Т.В. Петрова, Н.И. Хлуденева.

Значительное число научных работ посвящено историческим аспектам становления и развития системы правового регулирования охраны окружающей среды в России. Среди их авторов можно отметить М.Б. Булгакова, Б.В. Воронина, Е.В. Кайль, Л.А. Конфоркина, А.С. Лукомскую, О.В. Малашенкову, Б.С. Молчанова, А.В. Насонову, Н.А. Федорука, Э.С. Цховребова, А.В. Шмыглеву.

Проблематика обеспечения законности в природоохранной сфере анализируется В.В. Архановым, Д.Р. Агабекяном, Д.Г. Добрецовым, В.Н. Лопатиным, С.В. Ярковым. При этом в контексте исследования этой проблемы необходимо отметить работы В.К. Бабаева, В.С. Бялта, В.С. Нерсисянца, Ю.А. Тихомирова, С.Ю. Чимарова, посвященные общетеоретическим вопросам обеспечения законности.

Особенности формирования и функционирования правового механизма охраны окружающей среды находятся в центре внимания В.В. Девятова, Н.В. Кичигина, В.В. Круглова, Т.И. Макаровой, Т.В. Петровой. В свою очередь, анализу такого более узкого понятия как «административно-правовой механизм охраны окружающей среды», а также формирующих его элементов, посвящены монографии и статьи Е.А. Гончаровой, А.В. Горбуновой, Е.А. Евсиковой, А.В. Мелехина, Е.В. Младеновой, Я.А. Пахосовой.

Важное значение в контексте изучения сущности этого понятия имеют работы, исследующие сущностные особенности категории «административно-

правовой механизм» в целом, принадлежащие Е.В. Бутовой, И.И. Веремеенко, С.Н. Зайковой, А.П. Кореневу. А.П. Шергину. Регулирование административной ответственности в сфере обеспечения охраны окружающей среды является ключевой темой исследований В.Ю. Винокурова, О.Л. Дубовик, М.С. Зайцева, А.Ф. Ноздрачева, Е.Г. Недодаевой, В.А. Селезнева.

Всестороннему анализу роли такого во многом ключевого элемента рассматриваемого механизма, как контрольно-надзорная деятельность, посвящены труды таких авторов, как И.Л. Бачило, В.Г. Бессарабов, Д.М. Вершило, Д.Г. Домрачев, В.Б. Зотов, С.М. Зырянов, С.М. Зубарев, О.А. Киблицкая, Н.М. Конин, Ю.Н. Коряковцев, Н.А. Лялюк, А.В. Мартынов, Ф.С. Разаренов, М.С. Студеникина, А.В. Морозов, Ю.Н. Старилов, О.В. Шмалий. При этом специфика участия в данной деятельности органов прокуратуры анализируется Л.С. Булгаковой, Я.Б. Дицевичем, С.В. Ермаченко, А.Д. Кочешковым, А.А. Куликовым, Е.В. Куриловой, М.Ю. Саулиным.

Также следует отметить монографические исследования, посвященные вопросам административно-правового регулирования в области охраны окружающей среды в целом, а равно его отдельным аспектам, которые также оказали существенное влияние на формирование позиции автора.¹

¹Булгакова Л.С. Административно-правовая охрана окружающей среды: дис... канд. юрид. наук. – Санкт-Петербург, 2024; Попов Л.Л., Рысаев Ф.Б. Административно-правовое регулирование охраны окружающей среды в Российской Федерации. – Оренбург, 2007; Васильев Е.В. Механизм административно-правового регулирования нефтегазового комплекса в России: проблемы совершенствования на современном этапе: дис. ... канд. юрид. наук. – Москва, 2018; Волков А.М. Административно-правовое регулирование недропользования в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. – Москва, 2009; Лапина М.А. Теоретические и организационно-правовые основы реализации экологической функции государства органами внутренних дел: дис. ... д-ра юрид. наук. – Москва, 2002; Лютягина Е.А. Административно-правовое регулирование природопользования и охраны окружающей среды: сравнительно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. – Москва, 2011; Младенова Е.В. Административно-правовое регулирование контрольных (надзорных) мероприятий при осуществлении государственного экологического контроля (надзора): дис. ... канд. юрид. наук. – Москва, 2023. Мышко Ф.Г. Административно-правовые и организационные проблемы обеспечения экологической безопасности в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. – Москва, 2004; Мясников А.П. Административно-правовая деятельность органов внутренних дел по охране окружающей среды: дис. ... канд. юрид. наук. – Ростов-на-Дону, 1998; Пономарев М.В. Правовое регулирование охраны окружающей среды при обращении с отходами

Вместе с тем, проблематику административно-правового регулирования охраны окружающей среды нельзя назвать исчерпанной. Результатами исследований как вышеотмеченных, так и других авторов в недостаточной степени охвачен целый ряд важнейших аспектов проблемы формирования и функционирования административно-правового механизма обеспечения законности в области охраны окружающей среды как системного и комплексного понятия, требующего системного и фундаментального исследования, что является дополнительным обоснованием выбора темы диссертационного исследования.

В данном контексте в отличие от имеющихся работ, исследование ставит своей целью именно институциональную и процедурную оптимизацию административно-правового механизма через призму преодоления функциональной фрагментации, в определенной степени присущей современной системе обеспечения законности в сфере охраны окружающей среды.

Цель исследования заключается в разработке концептуальной модели, теоретических положений и комплекса организационно-правовых рекомендаций, направленных на институциональную и процедурную оптимизацию административно-правового механизма обеспечения законности в области охраны окружающей среды.

Для достижения указанной цели поставлены и решаются следующие задачи:

- анализ сущностных характеристик охраны окружающей среды как объекта правового регулирования;

производства и потребления: дис. ... канд. юрид. наук – Москва, 2019; Рысаев Ф.Б. Административно-правовое регулирование охраны окружающей среды в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. – Москва, 2003; Скоморохина Е.А. Административно-правовое обеспечение защиты окружающей среды: дисс. ... канд. юрид. наук. – Москва, 2002; Курилова Е.В. Правовые и организационные основы прокурорского надзора за исполнением законодательства об административной ответственности в экологической сфере: дис. ... канд. юрид. наук. – Москва, 2014; Логинова Е.С. Обеспечение законности в административно-юрисдикционной деятельности, осуществляемой в сфере охраны атмосферного воздуха: дис. ... канд. юрид. наук. – Москва, 2016 и др.

- исследование генезиса отечественной системы административно-правового регулирования охраны окружающей среды;
- выявление содержательных характеристик процесса обеспечения законности в области охраны окружающей среды с учетом комплексной роли административно-правового механизма в данном процессе;
- изучение ключевых особенностей и элементного состава административно-правового механизма обеспечения законности в области охраны окружающей среды;
- обоснование категориального разграничения понятий «экологический контроль» и «экологический надзор» с учетом их природоохранной специфики;
- формирование предложений, ориентированных на правовое и институциональное совершенствование механизмов взаимодействия контрольно-надзорных органов в рассматриваемой сфере;
- обоснование необходимости восстановления и правовой регламентации муниципального экологического контроля как института обеспечения законности в области охраны окружающей среды на местном уровне.

Объектом исследования выступают правовые отношения, возникающие в процессе обеспечения законности в области охраны окружающей среды. **Предметом исследования** выступают административно-правовые и административно-процессуальные нормы, а равно правовые нормы иной отраслевой природы, формирующие административно-правовой механизм обеспечения законности в области охраны окружающей среды.

Теоретическую основу исследования сформировали труды российских ученых в области административного и экологического права, в которых рассматриваются разнообразные аспекты применения правовых инструментов для обеспечения законности в сфере охраны окружающей среды. В частности, были использованы работы Д.Р. Агабекяна, А.П. Анисимова, Д.С. Велиеву, А.А. Желозинского, В.В. Круглова, В.Н. Лопатина, А.В. Мелехина, И.А.

Хабарову, Э.С. Цховребова, рассматривающих проблематику правовой охраны окружающей среды в целом и обеспечения законности данного процесса, в частности.

Концепция исследования построена с учетом фундаментальных достижений доктрины административного права, изложенных в научных трудах Ю.С. Адушкина, А.П. Алехина, Г.В. Атаманчука, Д.Н. Бахраха, И.Л. Бачило, К.С. Бельского, А.В. Демина, Л.А. Душаковой, И.И. Евтихиева, А.И. Елистратова, М.Д. Загряцкова, С.М. Зырянова, С.М. Зубарева, А.А. Кармолицкого, Ю.М. Козлова, И.Ш. Килясханова, Н.М. Кониная, П.И. Кононова, А.П. Коренева, Е.А. Кочергина, Э.Г. Липатова, Е.Г. Лукьяновой, В.М. Манохина, А.В. Мартынова, Ю.И. Мигачева, А.Ф. Ноздрачева, Д.В. Овсянко, И.В. Пановой, Л.Л. Попова, Ф.С. Разаренова, Б.В. Россинского, Н.Г. Салищевой, В.Д. Сорокина, Ю.Н. Старилова, А.И. Стахова, М.С. Студеникиной, Э.В. Талапиной, А.М. Тарасова, Ю.А. Тихомирова, Чаннова С.Е., Т.Я. Хабриевой, С.Д. Хазанова, Н.Ю. Хаманевой, В.С. Четверикова, А.П. Шергина, Е.В. Шориной, М.А. Штатиной, О.В. Шмалый, В.А. Юсупова и других авторов.

В рамках исследования различных аспектов административно-правового регулирования соблюдения законности рассматривались труды И.И. Веремеенко, А.Ю. Винокурова, Л.С. Гамидуллаевой, Е.А. Гончаровой, А.В. Горбуновой, О.Л. Дубовик, Е.В. Евсиковой, М.С. Зайцева, Е.Г. Негодаевой, Я.А. Пахомовой, В.Н. Шутовой и других авторов.

В свою очередь, исследование места и роли контрольно-надзорной деятельности в процессе обеспечения законности в области охраны окружающей среды производилось на основе изучения трудов таких авторов, как Л.С. Булгакова, Д.М. Вершило, Д.Г. Домрачев, С.В. Ермаченко, А.А. Кирилловых, Н.В. Кичигин, А.Д. Кочешков, Е.В. Курилова, Е.В. Младенова, А.Е. Ястребов и других.

В качестве теоретической основы исследования использовались положения общей теории права, теории административного права, а также

концептуальные положения исследований, обосновывающих целесообразность выделения экологического права в форме отдельной отрасли права.

Методология исследования опирается на использование общенаучных подходов, таких как системный и структурный методы (применены для анализа административно-правового механизма обеспечения законности как комплексного, иерархически организованного образования и определения его элементного состава); аналитический и синтетический методы (использованы для обработки обширной эмпирической базы, включая статистические данные прокурорского надзора, и для формулирования обобщающих теоретических дефиниций); индуктивный и дедуктивный методы (индукция применена при формулировании общих выводов о системных недостатках административно-правового механизма на основе анализа частных примеров правоприменительной практики в Ростовской области, дедукция – при обосновании конкретных законотворческих предложений).

Кроме того, были применены следующие специальные методы: историко-правовой анализ (изучение генезиса отечественной системы административно-правового регулирования); сравнительно-правовой метод (анализ зарубежного опыта регулирования природоохранной деятельности); формально-догматический метод (анализ содержательной стороны нормативных правовых актов, в том числе, для выявления правовых коллизий). Также осуществлен логический анализ нормативных правовых актов, которые регулируют административные процедуры, имеющие непосредственное отношение к рассматриваемой в рамках диссертационного исследования проблематике.

Нормативная правовая база исследования сформирована Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также международными нормативными правовыми актами, регулирующими широкий спектр вопросов обеспечения законности в области

охраны окружающей среды.

Эмпирическую базу исследования составили официальные статистические данные и иные материалы Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Федеральной службы по надзору в сфере природопользования, Генеральной прокуратуры Российской Федерации, а также Министерства природных ресурсов и экологии Ростовской области. Также были использованы акты Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации и других судебных органов.

Обоснованность и достоверность результатов исследования обеспечены надлежащим использованием методологии научного познания, концептуальных основ общей теории государства и права, доктрины административного права и административного процесса, а равно положений иных отраслевых доктрин в целях разработки предмета исследования, а также тщательным формированием эмпирической базы исследования.

Научная новизна исследования заключается в реализации комплексного подхода к проблеме совершенствования административно-правового механизма охраны окружающей среды, включающего в себя формулирование оригинального набора понятийных концептов, обоснование теоретических принципов и разработку практических инструментов, способствующих повышению эффективности правоприменительной практики в этой сфере.

В результате проведенного исследования:

– *выявлены* особенности форм правового обеспечения охраны окружающей среды;

- на основе исследования генезиса правового регулирования охраны окружающей среды *представлен* анализ особенностей современной отечественной модели регулирования, позволивший констатировать ее публично-правовую направленность и порождаемую этим специфику;

– *представлен* авторский подход к понятию и структуре административно-правового механизма охраны окружающей среды и *выявлены* его ключевые особенности;

– *представлен* авторский подход к объему и содержанию понятийного аппарата в исследуемой области («законность в области охраны окружающей среды», «обеспечение законности в области охраны окружающей среды», «экологический контроль», «экологический надзор»);

– *предложены* меры по обеспечению соразмерности и эффективности применяемых мер административной ответственности в области охраны окружающей среды;

– *обоснованы* направления развития института природоохранных прокуратур в Российской Федерации;

– *выявлены* особенности контрольно-надзорных и юрисдикционных полномочий органов исполнительной власти в механизме обеспечения законности в области охраны окружающей среды;

– *обосновано*, что основой взаимодействия уполномоченных в природоохранной сфере органов исполнительной власти и органов прокуратуры выступает общность целеполагания, что обуславливает их стратегическое партнерство в области охраны окружающей среды, а также предложены проекты регламента и соглашения между ними, которые позволят создать устойчивую основу для сотрудничества;

– *выявлены* роль и значение муниципального контроля как направления совершенствования административно-правового механизма обеспечения законности в области охраны окружающей среды;

– *предложены* меры по совершенствованию действующего законодательства в области охраны окружающей среды.

Элементы приращения научного знания содержатся также в следующих **положениях, выносимых на защиту:**

1. Анализ особенностей современной отечественной модели правового регулирования охраны окружающей среды позволяет констатировать активное

использование административно-правовых форм и методов воздействия, что во многом обусловлено спецификой ее генезиса (укоренением государственно-центричных моделей управления природными ресурсами), с одной стороны, и недостаточной вовлеченностью юридических и физических лиц в природоохранную деятельность, с другой. Такой характер регулирования выступает ключевой предпосылкой оптимизации административно-правового механизма охраны окружающей среды.

2. Обосновано, что содержание законности в области охраны окружающей среды представляет собой систему формирования, соблюдения и обеспечения правовых норм, определяющих совокупность принципов, направлений и форм упорядоченного воздействия человека и общества на окружающую среду в контексте соблюдения нормативов качества окружающей среды. Такой подход позволяет разграничить общую категорию законности и специфический экологический правопорядок. Соответственно, обеспечение законности в области охраны окружающей среды может быть определено как целенаправленная деятельность уполномоченных субъектов, направленная на поддержание системы правовых норм, гарантирующих благоприятное состояние окружающей среды (превентивная функция), а также на контроль за соблюдением данных норм и привлечение к административной ответственности, а равно на создание правовых условий для гражданско-правовой ответственности лиц, виновных в их нарушении (восстановительная функция).

3. Для обеспечения соразмерности и повышения превентивной эффективности мер административной ответственности, предусмотренных законодательством субъектов Российской Федерации, целесообразно синхронизировать системы штрафных санкций, налагаемых за правонарушения в сфере охраны окружающей среды на физических, должностных и юридических лиц, посредством установления фиксированной минимальной пропорции в соотношении 1:20:100. Введение указанного коэффициента позволит обеспечить достижение триединой цели,

закрывающейся в обеспечении соразмерности наказания административно-управленческому статусу, его соответствие масштабу потенциального ущерба, а также усиление индивидуальной превенции. При этом базовый уровень штрафных санкций представляется возможным определять, исходя из степени общественной опасности, которую представляет конкретное правонарушение окружающей среде и благополучию населения с учетом специфики его проявления в рамках конкретного региона при условии, что он не будет находиться на уровне ниже минимального размера оплаты труда.

4. Обосновано, что развитие института природоохранной прокуратуры в Российской Федерации должно осуществляться посредством институционального расширения сети межрегиональных специализированных прокуратур, сформированных по экосистемному принципу, предполагающему осуществление надзорной деятельности в границах целостных экосистем, объединённых устойчивыми природно-географическими и функциональными связями. Воссоздание на подобной основе Азово-Черноморской межрегиональной природоохранной прокуратуры (АЧМПП), объединяющей надзорную деятельность в регионах ЮФО и СКФО, включая новые субъекты Федерации, обеспечит комплексное управление экологическими рисками прибрежно-морской экосистемы и повысит эффективность осуществляемого прокурорского надзора.

5. Установлено, что взаимодействие уполномоченных контрольных органов исполнительной власти и органов прокуратуры усиливает правовую гарантированность обеспечения законности в природоохранной сфере, поскольку их отношения приобретают характер институционально оформленного стратегического партнерства. Правовое оформление и детализация процедуры проводимых данными органами совместных выездных проверок в соответствии с разработанным Модельным регламентом (Приложение 1) позволяет четко разграничить функциональные обязанности сторон на этапах планирования, сбора доказательств, оценки технических параметров, юридической квалификации нарушений и принятия мер

реагирования устраняет дублирование полномочий, повышает юридическую неоспоримость собранных доказательств и формирует модель институционально оформленного стратегического партнерства, повышающего эффективность контрольно-надзорной деятельности.

6. Обосновано, что заключение Соглашений о сотрудничестве между органами прокуратуры и органами экологического контроля на основе следования предложенной модели (Приложение 2) является перспективным направлением институционализации механизма обеспечения законности в сфере охраны окружающей среды, предполагая не только юридическое закрепление обязательного информационного обмена о результатах контрольных мероприятий и принятых мерах реагирования, но и согласование планирования проверочной деятельности, участие прокуроров в рассмотрении дел об административных правонарушениях и выработку единых правоприменительных подходов, что позволяет трансформировать взаимодействие контрольно-надзорных органов в устойчивый, нормативно урегулированный механизм координационного управления.

7. Обосновано, что важным направлением совершенствования административно-правового механизма охраны окружающей среды является восстановление института муниципального экологического контроля с учетом нивелирования выявленных проблем, приведших к отказу от юридического закрепления данной формы контроля, призванной обеспечить эффективную реализацию публичных функций в отношении локальных угроз и объектов, которые зачастую выпадают из сферы внимания институтов федерального и регионального контроля. В рамках модельного Положения о МЭК (Приложение 3) обеспечивается регламентация процедур контроля и оценки его эффективности при четком ограничении его сферы в целях предотвращения дублирования с предметом федерального и регионального контроля.

8. В целях совершенствования административно-правового механизма обеспечения законности в области охраны окружающей среды обоснованы

следующие изменения действующего законодательства:

В целях совершенствования административно-правового механизма обеспечения законности в области охраны окружающей среды обоснованы следующие изменения действующего законодательства:

8.1. Подп. 3 п. 1 ст. 25.11 Кодекса РФ об административных правонарушениях предлагается изложить в следующей редакции:

«1. Прокурор в пределах своих полномочий вправе:

3) приносить протест на постановление по делу об административном правонарушении независимо от участия в деле, требовать приостановления действия опротестованных им правовых актов до рассмотрения протеста по существу, а также совершать иные предусмотренные федеральным законом действия».

8.2. Дополнить Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» статьей «68.1. Муниципальный контроль в области охраны окружающей среды (муниципальный экологический контроль)», изложив ее следующим образом:

«68.1. Муниципальный контроль в области охраны окружающей среды (муниципальный экологический контроль).

1. Муниципальный контроль в области охраны окружающей среды осуществляется уполномоченными органами местного самоуправления в целях обеспечения соблюдения нормативно установленных требований в сфере охраны окружающей среды на территории муниципального образования в соответствии с законами Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, нормативными правовыми актами муниципальных образований, регулирующими порядок решения вопросов местного значения.

2. Органы местного самоуправления реализуют контроль соблюдения правил охраны окружающей среды, установленных муниципальными правовыми актами.

3. Порядок осуществления муниципального контроля в области охраны окружающей среды устанавливается нормативными правовыми актами

муниципального образования».

Теоретическая значимость исследования выражается в следующем:

– *обоснованы* положения, расширяющие представления об административно-правовом механизме обеспечения законности в области охраны окружающей среды;

– *выделены* особенности современной отечественной модели правового регулирования охраны окружающей среды с активным использованием административно-правовых форм и методов воздействия;

– *обоснованы* меры, направленные на повышение превентивной эффективности административной ответственности;

– *разработаны* направления взаимодействия органов экологического контроля и прокурорского надзора в целях повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности;

– *сформированы* подходы к оценке значения муниципального экологического контроля в механизме обеспечения законности в области охраны окружающей и необходимости возрождения этого организационно-правового института;

– *сделаны* конкретные предложения по совершенствованию административно-правового механизма обеспечения законности в области охраны окружающей среды.

Практическая значимость исследования определяется его научно-прикладным характером и состоит в том, что высказанные автором предложения и рекомендации могут быть использованы в учебном процессе в рамках реализации образовательных программ бакалавриата по направлению «Юриспруденция», специалитета «Правовое обеспечение национальной безопасности» и «Судебная и прокурорская деятельность» при разработке курсов лекций и практических занятий по таким учебным дисциплинам, как «Административное право», «Административный процесс», «Прокурорский надзор» и другим.

Результаты исследования могут быть использованы как федеральным

законодателем в целях дальнейшего совершенствования административно-правового механизма обеспечения законности в области охраны окружающей среды.

Практическая значимость исследования также состоит в формулировании конкретных законотворческих предложений, направленных на устранение правовых коллизий в КоАП РФ, федеральных законах № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» и № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», а также в разработке практического инструментария (модельного регламента и модельного соглашения), позволяющего обеспечить более эффективное взаимодействие уполномоченных в области охраны окружающей среды органов и должностных лиц.

Апробация результатов исследования. Основные теоретические разработки и положения, выносимые на защиту, докладывались и обсуждались на заседаниях кафедры административного и служебного права Южно-Российского института управления - филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, используются в учебном процессе, в том числе при разработке учебно-методического сопровождения по курсу «Административное право», «Административный процесс» и ряда специальных курсов.

Основные положения диссертации докладывались на научно-практических мероприятиях:

Государственный экологический надзор. Изменение законодательства и существующие проблемы // XXXVIII Международная научно-практическая конференция «Научные исследования: проблемы и перспективы» проходившей (г. Анапа, 22 января 2022 г.);

Государственный геологический контроль (надзор) на территории Ростовской области // LIX международная научно-практическая конференция «Теоретические аспекты юриспруденции и вопросы правоприменения» (г. Москва, 3 мая 2022 г.);

Общественный контроль в области охраны окружающей среды (общественный экологический контроль) на территории Ростовской области // LXX Международная научно-практическая конференция «Теоретические аспекты юриспруденции и вопросы правоприменения» (г. Москва, 2 мая 2023 г.);

Общественный экологический контроль на территории Ростовской области // XXXVI Международная научно-практическая конференция «Современные научные исследования: Актуальные вопросы, достижения инновации» (г. Пенза, 20 декабря 2023 г.);

Обеспечение взаимодействия органов экологического контроля и прокурорского надзора в контексте повышения правовой эффективности контрольно-надзорной деятельности // LXVIII Международная научно-практическая конференция «Advances in science and technology» (г. Москва, 30 апреля 2025 г.).

Они также отражены в подготовленных автором 9 публикациях общим объемом 3,1 п.л., 4 из которых опубликованы в журналах, включенных в перечень рецензируемых научных изданий и журналов, рекомендованных ВАК России (общим объемом 1,8 п.л.):

А. Статьи в изданиях, включенных в Перечень изданий, рекомендованных ВАК России для опубликования основных научных результатов диссертации на соискание ученой степени кандидата (доктора) наук:

1. *Щитова, Н.В.* Государственный экологический надзор: изменение законодательства и существующие проблемные вопросы / Н.В. Щитова, А.А. Топчиев // Использование и охрана природных ресурсов в России. 2022. № 1. С. 56-58 (0,3 п.л.).

2. *Щитова, Н.В.* Генезис и развитие отечественного природоохранного законодательства в досоветский период / Н.В. Щитова // Северо-Кавказский юридический вестник. 2023. № 1. С. 68-74 (0,5 п.л.).

3. *Щитова, Н.В.* Правовой механизм охраны окружающей среды: содержание и структура / Н.В. Щитова // Вестник юридического факультета Южного федерального университета. 2023. № 3. С. 115-120 (0,4 п.л.).

4. *Щитова, Н.В.* Особенности структурного наполнения и функционирования административно-правового механизма обеспечения законности в природоохранной сфере / Н.В. Щитова // Юридический мир. 2024. № 3. С. 42-46 (0,4 п.л.).

Б. Иные работы автора:

5. *Щитова, Н.В.* Государственный геологический контроль (надзор) на территории Ростовской области / Н.В. Щитова // Теоретические аспекты юриспруденции и вопросы правоприменения: сборник статей по материалам LIX Международной научно-практической конференции «Теоретические аспекты юриспруденции и вопросы правоприменения». Т. 5. М.: Интернаука, 2022. С. 27-33 (0,3 п.л.).

6. *Щитова, Н.В.* Государственный экологический надзор. Изменение законодательства и существующие проблемы / Н.В. Щитова, А.А. Топчиев // Научные исследования: проблемы и перспективы. Сборник научных трудов по материалам XXXVIII Международной научно-практической конференции. Анапа: Научно-исследовательский центр экономических и социальных процессов, 2022. С. 89-97 (0,4 п.л.).

7. *Щитова, Н.В.* Общественный контроль в области охраны окружающей среды (общественный экологический контроль) на территории Ростовской области / Н.В. Щитова // Теоретические аспекты юриспруденции и вопросы правоприменения: сборник статей по материалам LXX Международной научно-практической конференции «Теоретические аспекты юриспруденции и вопросы правоприменения». Т. 4. М.: Интернаука, 2023. С. 26-29 (0,2 п.л.).

8. *Щитова, Н.В.* Общественный экологический контроль на территории Ростовской области / Н.В. Щитова // Современные научные исследования: актуальные вопросы, достижения и инновации. сборник статей XXXVI

Международной научно-практической конференции. Пенза: Наука и Просвещение, 2023. С. 151-153 (0,2 п.л.).

9. *Щитова, Н.В.* Обеспечение взаимодействия органов экологического контроля и прокурорского надзора в контексте повышения правовой эффективности контрольно-надзорной деятельности / Н.В. Щитова // *Advances in science and technology: сборник статей LXVIII Международной научно-практической конференции.* М.: НИЦ «Актуальность.РФ», 2025. С 295-298 (0,2 п.л.).

Структура работы определяется целью и задачами исследования. Диссертация содержит введение, три главы, включающие девять параграфов, заключение, библиографический список и приложения.

1 ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

1.1 Охрана окружающей среды как объект правового регулирувания

В современном мире охрана окружающей среды относится к числу приоритетных задач, решаемых органами власти и управления абсолютного большинства государств мира. В данном контексте комплекс правовых норм, направленных на ее обеспечение, играет важнейшую роль в жизни современного общества, особенно в плане обеспечения его устойчивого развития.

Рассматривая сущностное содержание данного понятия, следует отметить, что изначально, как в научном обороте, так и в рамках нормативных правовых актов, употреблялся термин «охрана природы». В международной практике он получил распространение после прошедшей в швейцарском Берне в ноябре 1913 года международной Конференции по охране природы.¹

Одним из первых отечественных юридических документов, в котором он нашел свое отражение, можно считать Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 20.06.1930 «Об охране и развитии природных богатств РСФСР», в рамках которого охрана природы определяется в качестве единой системы мероприятий, ориентированных на обеспечение защиты, развития и качественного улучшения природных богатств государства и реализуемых в хозяйственных, научных и культурных целях.² В 1960 году Закон РСФСР «Об охране природы в РСФСР» закрепил юридическую трактовку рассматриваемого понятия.³

¹Охрана окружающей среды / под ред. Я.Д. Вишнякова. - М.: Академия, 2013. - С. 9.

²Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 20.06.1930 «Об охране и развитии природных богатств РСФСР» // Собрание уложений РСФСР. – 1930. – № 30. – Ст. 397.

³Закон РСФСР от 27.10.1960 «Об охране природы в РСФСР» // Ведомости Верховного Совета РСФСР. – 1960. - № 40. - Ст. 586.

В советской юридической мысли охрана природы понималась в качестве законодательно определенной системы мероприятий как непосредственно природоохранного профиля, так и ориентированных на обеспечение рационального использования, восстановления и преумножения природных ресурсов.¹ Также при определении данного понятия использовался и антропоцентрический подход, примером которого является трактовка охраны природы как ее целенаправленного и последовательного преобразования в целях обеспечения рациональности использования природных ресурсов и улучшения среды жизнедеятельности населения.²

В 1977 году определение охраны природы обрело свое воплощение в форме ГОСТа, трактовавшего данное понятие как систему мероприятий, ориентированных на обеспечение рационального взаимодействия антропогенной деятельности и окружающей природной среды, сохранение и восстановление природных богатств, а также предупреждение негативного воздействия хозяйственной деятельности на здоровье людей.³

Близкий по содержанию подход имел место и в специальных источниках. В частности, Н.Ф. Реймерс под охраной природы понимал комплекс административно-хозяйственных, технологических и ряда других мероприятий, реализуемых на различных уровнях (от международного до локального), которые ориентированы на обеспечение ее сохранения, рационального использования и воспроизводства.⁴

Начиная с 1980-х годов, в законотворческой деятельности происходит постепенное смещение акцентов от использования понятия «охрана природы» к употреблению понятия «охрана окружающей среды». При этом допускалось

¹Казанцев Н.Д., Колотинская Е.Н. Правовая охрана природы в СССР. - М.: Госюриздат, 1962. - С. 16.

²Проблемы правовой охраны окружающей среды в СССР / под ред. Н.Т. Осипова. - Л.: Изд-во ЛГУ. 1979. - С. 20.

³Желозинский А.А. Охрана природы как конституционно-правовая категория: понятие и содержание // Вестник Поволжской академии государственной службы. - 2020. - № 3. - С. 137.

⁴Реймерс Н.Ф. Охрана природы и окружающей среды человека. - М.: Просвещение, 1992. - С. 10.

и их параллельное употребление в синонимичном аспекте.¹ Аналогичная ситуация имела место и в зарубежной практике. В частности, Европейская рабочая конференция по природоохранному просвещению, проходившая в 1971 году, констатировала, что указанные понятия имеют одинаковую смысловую нагрузку.

В современном законодательстве зарубежных государств имеет место использование как термина «nature conservation», который можно перевести как «охрана природы», а при более буквальной трактовке как «сохранение природы», так и термина «environmental protection», что ближе к понятию «охрана окружающей среды».²

При этом Д.С. Велиева отмечала, что в настоящее время происходит постепенное замещение термина «природа» термином «окружающая среда», в связи с чем именно второе понятие становится предметом правового регулирования.³

Ситуация, проявляющаяся в одновременном употреблении двух указанных понятий, имела место и в период становления российского законодательства в сфере охраны окружающей среды.

Вступивший в силу в 1991 году Закон РСФСР «Об охране окружающей природной среды»⁴ исходил из трактовки окружающей среды как природы, рассматриваемой сквозь призму ее многогранных взаимосвязей с человеком и

¹Постановление Верховного Совета СССР от 3 июля 1985 г. № 2764-XI «О соблюдении требований законодательства об охране природы и рациональном использовании природных ресурсов» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=781#dNLrnZTvVyWSQ5OE> (дата обращения: 24.11.2024).

²Агафонов В.Б., Игнатъев Д.А. Особенности понятийного аппарата охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами в законодательстве Российской Федерации и зарубежных стран // Актуальные проблемы российского права. - 2018. - № 5. - С. 229.

³Велиева Д.С. Конституционно-правовые вопросы реализации права человека и гражданина на благоприятную окружающую среду в России: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. - Саратов, 2001. – С. 23.

⁴Закон РСФСР от 19.12.1991 № 2060-I «Об охране окружающей природной среды» // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. – 1992. - № 10. - Ст. 457.

обществом, но не содержал соответствующего терминологического аппарата, что, по образному выражению О.С. Колбасова, создало почву для длительных «терминологических блужданий».¹

С другой стороны, Конституция Российской Федерации, принятая в 1993 году, в тексте ст. 58 обязывает граждан сохранять природу и окружающую среду.² Подобная трактовка, с точки зрения А.В. Бирюкова, позволяет вполне обоснованно заключить, что эти понятия используются в рамках указанной статьи отнюдь не в качестве синонимов.³

Федеральный закон № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», вступивший в силу в 2002 году, в значительной степени подтверждает указанную неоднородность. Данный законодательный акт определяет окружающую среду в качестве более широкого понятия, включающего не только природные компоненты, но и созданные человеком объекты.⁴ Таким образом, «природная среда» или собственно «природа» в контексте трактовки рассматриваемого закона — это более узкая категория, имеющая отношение исключительно к естественным природным объектам. Следует отметить, что подобное различие имеет существенное юридическое значение, поскольку самым непосредственным образом определяет круг объектов, подлежащих охране в рассматриваемом контексте.

Переходя к рассмотрению имеющих место подходов к трактовке сущности категорий «природная среда» и «окружающая среда», представляется целесообразным определиться с содержательной стороной понятия «среда».

¹Колбасов О.С. Терминологические блуждания в экологии // Государство и право. – 1999. № 10. – С. 29.

²Конституция Российской Федерации с изменениями, одобренными общероссийским голосованием 1 июля 2020 года. - М.: АСТ, 2020.

³Бирюков А.В. Становление понятий «охрана окружающей среды», «экологическая безопасность» в Российской Федерации // Вопросы национальных и федеративных отношений. – 2022, вып. 2. – С.

⁴Федеральный закон от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. - № 2. – Ст. 133.

Так, Т.Ф. Ефремова определяет его в качестве комплекса природных либо социальных условий, в рамках которых протекает процесс жизнедеятельности организма.¹ Близкое по сути определение содержится в Толковом словаре русского языка С.И. Ожегова и Н.Ю. Шведовой, в котором среда трактуется как совокупность условий, в которых протекает деятельность общества либо организма, а также совокупность индивидов, связанных общностью подобных условий.²

Среди представителей отечественного научного сообщества не сложилось единой точки в отношении отождествления либо разграничения понятий «окружающая среда» и «природная среда». Так, М.М. Бринчук, обосновывая синонимичность вышеприведенных терминов, отмечает, что под окружающей средой понимается совокупность рассматриваемых во взаимодействии и взаимосвязи природных комплексов, объектов и ресурсов.³ При этом указанный автор, характеризуя определение, приведенное в Федеральном законе № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», считает, что подобная трактовка не только не способствует разъяснению рассматриваемого понятия, но и влечет за собой вмешательство в смежные сферы законодательства. В свою очередь, С.А. Боголюбов, комментируя введение в правовой оборот понятие «окружающая среда», отмечал, что ранее в отечественном законодательстве оно подразумевало исключительно среду природную.⁴

Аналогичной точки зрения придерживается и И.О. Краснова, настаивая на необходимости удаления из содержащейся в Федеральном законе № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» дефиниции упоминания об «антропогенных

¹Ефремова Т.Ф. Новый словарь русского языка. Толково-словообразовательный. – М.: Русский язык, 2000. - Т. 2. - С. 688.

²Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. - М.: А ТЕМП, 2006. – С. 759.

³Бринчук М.М. Благоприятная окружающая среда – важнейшая категория права // Журнал российского права. – 2008. - № 9. - С. 38.

⁴Боголюбов С.А. Новый Федеральный закон «Об охране окружающей среды» // Экологическое право. – 2002. - № 2. - С. 17.

объектах».¹ Л.С. Булгакова в данной связи отмечает, что замена в Федеральном законе № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» терминологической конструкции «окружающая природная среда» на более широкое понятие «окружающая среда» усугубляет размытость объекта правовой охраны, порождая различные и нередко противоречивые толкования состава охраняемых объектов.² В свою очередь, О.И. Крассов ограничивает рассматриваемое понятие рамками природных экосистем, как естественных, так и измененных в результате осуществления человеческой деятельности.³

В рамках другого подхода предлагается более широкое понимание окружающей среды, не ограничивающееся включением в число ее составляющих исключительно природных компонентов. По мнению Н.Ф. Реймерса, компонентами окружающей среды выступают: естественная среда, антропогенно измененная среда, а также социальная среда.⁴ Несколько иной подход к рассмотрению структуры окружающей среды предлагает А.П. Большеротов, выделяя в качестве ее составных частей природную, социальную и психоэмоциональные среды, а также техноструктуру.⁵

При этом М.И. Васильева отмечала, что именно подход, предполагающий понимание окружающей среды как совокупности природной среды и комплекса антропогенных объектов, реализован в правовой практике многих зарубежных государств.⁶

В данном контексте, касаясь зарубежного опыта законодательного регулирования отношений в сфере охраны окружающей среды, отметим, что в законодательстве таких зарубежных государств, как США, Великобритания,

¹Краснова И.О. Конкретизация как способ совершенствования законодательства // *Lex russica*. – 2016. - № 6. - С. 149.

²

³Крассов О.И. Экологическое право. – М.: Норма, ИНРА-М, 2014. – С. 27.

⁴Реймерс Н.Ф. Охрана природы и окружающей человека среды. - М.: Просвещение, 1992. – С. 45.

⁵Большеротов А.Л. Характеристика и учет взаимодействия элементов среды обитания человека // *Вестник МГСУ*. – 2010. - № 4. - С. 252.

⁶Васильева М.И. Федеральный закон «Об охране окружающей среды»: новое содержание и старые проблемы. Спасение. – 2002. - № 11. – С. 3.

Германия, Япония, термин «окружающая среда» впервые обрел свое правовое воплощение в 1960-70-х годах. При этом для него было характерно широкое, комплексное значение: под элементами окружающей среды понималось все то, что оказывает непосредственное влияние на жизнедеятельность человека и состояние его здоровья вне зависимости от того, присущ ли этим компонентам природный либо антропогенный характер. В частности, Модельный акт об охране окружающей среды, принятый Советом Европы в 1994 году,¹ в число компонентов окружающей среды включает биотические и абиотические природные ресурсы, взаимодействия между этими ресурсами, антропогенные компоненты, созданные человеком, а также параметры качества жизни человека.²

По нашему мнению, наиболее рациональным направлением преодоления имеющего место дуализма в рамках анализа рассматриваемой проблемы является использование определения «окружающая природная среда», в значительной степени нивелирующего определенную противоречивость, присущую понятиям «природная среда» и «окружающая среда».

В современном природоохранном законодательстве абсолютного большинства государств мира констатируется наличие у человека права на благоприятную окружающую среду, под которой понимается среда, обеспечивающее устойчивое функционирование естественных экосистем, природных и природно-антропогенных объектов.

Что касается трактовки содержательной стороны данного понятия в научной литературе, то, например, Н.Ш. Гаджиалиева связывает его с

¹Model Act on the Protection of the Environment, adopted by a group of independent experts within a programme of co-operation sustained by the Council of Europe with the central and eastern European countries in 1994 // Déjeant-Pons M., Pallemaerts M. Human rights and the environment. - Strasbourg: Council of Europe, 2002.

²Вылегжанин А.В. Комплексное управление прибрежными зонами: (правовой глоссарий). – Рига: ВКИ, 2005. - С. 178.

обеспечением достойной жизни и поддержанием здоровья человека.¹ М.И. Васильева, в свою очередь, акцентирует внимание на таких его составляющих, как право каждого индивида потреблять безопасные экологические блага, возможность требовать от государства и юридических лиц исполнения возложенных на них обязанностей, связанных с предоставлением этих благ и получать необходимую юридическую защиту.²

Как можно увидеть, реализация права на благоприятную окружающую среду обеспечивается на основе комплексного подхода, включающего в себя, в том числе, обеспечение экологической безопасности. Таким образом, эти два понятия неразрывно связаны и предполагают использование в значительной степени единообразной системы мер, направленных на защиту природы и здоровья человека.

Экологическая безопасность, тесно связанная с правом на благоприятную окружающую среду, трактуется в юридической литературе неоднозначно. Одни авторы рассматривают ее как состояние защищенности от негативных воздействий, другие – как процесс обеспечения такого состояния.

В частности, Е.Е. Тонков и В.Ю. Туранин рассматривают экологическую безопасность как процесс обеспечения защищенности индивидов от негативных воздействий на их жизнедеятельность, оказываемых процессами, происходящими в окружающей среде.³ Они при этом акцентируют внимание на реализации активных действий, направленных на достижение состояния защищенности. Такой подход подчеркивает динамический характер экологической безопасности и необходимость приложения постоянных усилий для поддержания подобного состояния.

¹Гаджиалиева Н.Ш. Понятие и содержание права на благоприятную окружающую среду в законодательстве России // Закон и право. – 2020. - № 11. – С. 96.

²Васильева М.И. Экологические права граждан: основы теории. – Тверь, 1999. – С. 20.

³Тонков Е.Е., Туранин В.Ю. Экологическая безопасность: понятие, проблемы и перспективы правового обеспечения // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: Философия. Социология. Право. – 2015. - № 2. - С. 124.

Вторая группа авторов (например, А.К. Голиченков) определяют экологическую безопасность как само состояние, характеризующее наличием защищенности прав и интересов граждан, юридических лиц и государства от воздействия факторов окружающей среды.¹ Этот подход фокусируется на результатах, которые должны быть достигнуты в результате реализуемой природоохранной деятельности.

Наконец, такие исследователи, как В.В. Козин и В.А. Петровский, в рамках реализации комплексного подхода рассматривают данную категорию в качестве совокупности состояний, процессов и действий, направленных на достижение баланса в окружающей среде. Подобная трактовка объединяет в себе как динамические, так и статические аспекты экологической безопасности.²

М.М. Бринчук и Д.С. Велиева рассматривают экологическую безопасность одновременно как цель и задачу охраны окружающей среды.³ При этом обеспечение экологической безопасности является конечным результатом природоохранной деятельности, а охрана окружающей среды – это задача, решаемая в процессе его достижения.⁴

Говоря об особенностях юридической трактовки рассматриваемой категории, отметим, что в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» она определяется как состояние защищенности природной среды и жизненно важных интересов человека от перечисленных в ст. 1 указанного нормативного правового акта негативных воздействий и их последствий.

¹Голиченков А.К. Экологическое право *Рши* словарь юридических терминов. – М.: Городец, 2008. – С. 199.

²Геоэкология и природопользование. Понятийно-терминологический словарь / В.В. Козин, В.А. Петровский. – Смоленск: Ойкумена, 2005. – С. 216.

³Бринчук М.М. О предмете экологического права // Вестник Международного университета. Серия «Право». – 1998. - Вып. 3. – С. 52.

⁴Велиева Д.С. Понятие, содержание и конституционно-правовая сущность экологической безопасности // Современное общество и право. – 2011. - № 3–4. - С. 35.

Анализ представленных определений экологической безопасности позволяет выделить следующие важнейшие характеристики, присущие данному понятию:

1. состояние защищенности. Экологическая безопасность подразумевает состояние, при котором природная среда и человек защищены от негативного воздействия антропогенных факторов;
2. комплексная природа. Обеспечение экологической безопасности требует применения совокупности правовых, экономических и организационных мер;
3. динамический характер. Экологическая безопасность – это не одномоментное состояние, а непрерывный процесс, требующий постоянного мониторинга и адаптации к изменяющимся условиям.

Что касается трактовки содержания понятия «охрана окружающей среды», то, например Я.Д. Вешняков, указывая на его синонимичность категории «охрана природы», определяет под ним систему мероприятий организационной и практической направленности, целью которых является обеспечение оптимизации взаимоотношений природы и общества.¹ С точки зрения М.М. Бринчука, охрана окружающей среды представляет собой деятельность по обеспечению ее благоприятного состояния, предупреждению развития деградационных процессов, восстановлению ее параметров до нормального уровня в случае нарушения экологического равновесия.²

В то же время, Федеральный закон «Об охране окружающей среды» определяет ее как деятельность, направленную на сохранение и восстановление именно природной среды. Закон также устанавливает, что охрана окружающей среды направлена на обеспечение рационального использования природных ресурсов, предотвращение негативного

¹Охрана окружающей среды / под ред. Я.Д. Вешнякова. - М.: Академия, 2013. - С. 11.

²Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды). - М.: Юристъ. 1998. - С. 54.

воздействия человеческой деятельности на данную среду и ликвидацию порождаемых ею последствий.

Отметим, что формулировка сущности охраны окружающей среды, представленная в вышеупомянутом Федеральном законе, вызывает определенное несогласие у некоторых представителей научного сообщества. Так, А.А. Железинский отмечает несоответствие включения рационального использования природных ресурсов в число направлений природоохранной деятельности конституционным положениям, указывающим на необходимость разграничения сфер природопользования и охраны окружающей среды.¹

Таким образом, и в рамках существующих в настоящее время норм правового регулирования, и в отечественной юридической литературе сложилось устойчивое понимание содержания термина «охрана окружающей среда» именно в качестве обозначения деятельности по охране природной среды, несмотря на неоднородную трактовку содержательной стороны родовых категорий.

При этом, анализируя специфику правового регулирования охраны окружающей среды в Российской Федерации, специалисты указывают на чрезвычайно высокую роль публично-правовой составляющей.² Во многом это объясняется фундаментальной сущностью объектов правоотношений в рассматриваемой сфере. Охрана атмосферного воздуха, водных объектов общего пользования и биоразнообразия не может быть эффективно реализована без императивного вмешательства государства.

В свою очередь, имеющая место недостаточная вовлеченность юридических и физических лиц в природоохранную деятельность (кроме

¹Железинский А.А. Охрана природы как конституционно-правовая категория: понятие и содержание // Вестник Поволжской академии государственной службы. – 2009. - № 3. – С. 138.

²Хлуденева Н.И. Эффективность правового регулирования охраны окружающей среды в России: от «конфликта целей» к экологическому правопорядку // Журнал российского права. – 2017. - № 12. – С. 145.

минимального исполнения требований законодательства) во многом объясняется слабостью стимулирующих частноправовых и экономических инструментов. Кроме того, существенным фактором, обусловившим подобную ситуацию, явилась историческая специфика развития системы правового регулирования охраны окружающей среды на различных этапах развития российского государства.

1.2 Генезис отечественной системы правового регулирования охраны окружающей среды

Формирование отечественной системы регулирования охраны окружающей среды имеет достаточно глубокие исторические корни, уходящие в эпоху средневековья. Пространная редакция «Русской Правды», датируемая XII веком¹, содержит ряд статей, свидетельствующих о первых попытках властного регулирования отдельных аспектов природопользования, пусть и точечных, запретительных и карательных по своему характеру.

Характеризуя их содержательную сторону, следует отметить, что значительное внимание уделялось регулированию лесных промыслов. За причинение вреда борти, традиционному улью в дупле дерева, предусматривалось суровое наказание, сопоставимое с тем, которое было предусмотрено за убийство холопа. Аналогичная строгость наказания предусматривалась и за охоту на являвшихся княжеской собственностью бобров.²

Наказание за охоту на птиц на территориях княжеских водоемов имело комплексный характер, подразумевавший возмещение стоимости самого объекта охоты и дополнительную плату, аналогичную стоимости ее продажи.

¹Правда Русская. Т. I: Тексты. / Под ред. Б.Д. Грекова. - М.-Л.: Издательство АН СССР, 1940.

²Балякин К., Селяков Н.А. История уголовной ответственности за незаконный вылов водных биологических ресурсов // Вестник Международного института управления. – 2015. - № 1-2. – С. 41.

Такой подход отражал высокую экономическую ценность дичи, которая использовалась не только для пропитания, но и для обмена. В то же время, не такие жесткие санкции, применявшиеся к лицам, совершавшим незаконную рубку деревьев или покос травы на чужих землях, были обусловлены меньшей ценностью этих ресурсов. Поскольку как древесина, так и сено в то время были относительно доступны, подобные правонарушения не рассматривались в качестве серьезной угрозы экономическим интересам государства или частных лиц.¹

Введение запрета охотиться на чужих землях являлось мерой, направленной на защиту интересов землевладельцев, которым принадлежали исключительные права охоты на своих территориях. Соблюдение границ частной собственности было важным условием поддержания порядка и предотвращения возможных конфликтов.

Таким образом, первые попытки правового регулирования охраны природной среды в Киевской Руси были направлены на защиту собственности на природные ресурсы. При том, что эти меры носили весьма ограниченный и несистематизированный характер, они заложили основы для дальнейшего развития отечественного законодательства в рассматриваемой сфере.

Анализ содержания Судебников XV-XVI веков позволяет проследить динамику развития правовых норм, регулирующих отдельные аспекты ответственности за причинение вреда объектам окружающей среды. Несмотря на то, что эти своды законов, в первую очередь, отражали интересы высших сословий, в них можно проследить формирование зачатков природоохранных форм. Хотя эти положения и не были сформулированы в достаточно четкой и систематизированной форме, они свидетельствовали о растущем осознании необходимости регулирования использования природных ресурсов.

¹Лукомская А.С. Генезис законодательства об ответственности за экологические преступления до 1917 года // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. - 2016. - № 4. – С. 140.

Так, Судебник Ивана III от 1497 года¹ предусматривал смертную казнь за умышленный поджог лесов, что свидетельствует о растущем осознании важности лесов для государства. Приоритетное внимание к их охране объяснялось стратегическим значением с точки зрения безопасности государства. Особый правовой статус лесных засек, обусловленный их важнейшей ролью в обеспечении обороны государства, делал их объектом повышенной охраны. Любые попытки нарушить целостность этих массивов жестко пресекались. Запрет на рубку леса, прокладку дорог и другие виды хозяйственной деятельности в пределах засек подкреплялся самыми суровыми санкциями.

Начиная с XV века, в Московском государстве наблюдается постепенное становление системы правовых норм, направленных на регулирование использования природных ресурсов. Характерной чертой этого периода является тесная взаимосвязь между развитием феодальных отношений и становлением природоохранного законодательства. Издание царских охранных грамот, запрещавших вырубку лесов в монастырских владениях, а затем и в боярских угодьях, отражало стремление государства защитить имущественные права крупнейших землевладельцев. Таким образом, формирование правовой охраны природы в этот период было неразрывно связано с учетом интересов феодальной знати.²

Вводимые санкции за нарушение запретов на вырубку лесов при этом имели двойственную природу. С одной стороны, они служили средством защиты имущественных прав владельцев земель. Часть штрафа, направляемая потерпевшей стороне, компенсировала причиненный ущерб и стимулировала соблюдение правовых норм. С другой стороны, штрафы пополняли казну, что свидетельствовало о признании государственных интересов в сфере природопользования. Такой подход позволял сочетать охрану частной

¹Судебники XV-XVI веков / под общ. ред. Б.Д. Грекова. - СПб.: Наука, 2015.

²Молчанов Б.А. Законодательство об охране природы Европейского Севера России XVII – начала XX в.: дис. ... д-ра юрид. наук. - Владимир, 2002. - С. 25.

собственности с укреплением государственного контроля над природными ресурсами. Аналогичные принципы применялись и в отношении объектов животного мира, о чем свидетельствовало установление штрафов за незаконный лов рыбы и отлов бобров.¹

Однако законодательство не только защищало имущественные права собственников, но и учитывало природно-экологические особенности различных регионов Русского государства. Так, в северных регионах страны, где лесные массивы на берегах рек играли важную роль в предотвращении паводков, были введены специальные запреты на их вырубку. Царский указ 1563 года, запрещающий рубку лесов на берегах Двины, является примером реализации такого подхода.²

С конца XVI века началось и формирование правовой базы, регулирующей деятельность в сфере рыбного промысла. Так, принятый в 1591 году Наказ астраханским воеводам³ стал одним из первых документов, где были сформулированы конкретные положения в сфере регулирования деятельности в данной сфере, к числу которых можно отнести запрет на чрезмерный вылов, требования к используемым рыболовным снастям и т.д., что свидетельствовало о понимании важности сохранения рыбных ресурсов.⁴

XVII век ознаменовался началом формирования целенаправленной государственной политики в области лесоохраны. Основным стимулом для этого послужило стремление сохранить сибирские промысловые леса, являвшиеся важнейшим источником доходов казны благодаря ценному

¹Насонова А.В. Становление и развитие правовой охраны животного мира со времен «Русской правды» до начала XX века // Закон и право. - 2010. - № 2. - С. 111.

²Конфоркин Л.А. Лесоохранительная политика Российского государства дореволюционного периода // Вестник Тверского Государственного университета. Серия: экономика и управление. - 2016. - № 4. - С. 106.

³Царский Наказ Астраханским воеводам князю Сицкому и Пушкину // Акты исторические, собранные и изданные Археографическою комиссиею. Т. 1: 1334-1598. – СПб.: Типография экспедиции заготовления гос. бумаг, 1841. – С. 436.

⁴Гартфильд А.А. Законодательство о незаконной охоте (браконьерстве) в Древней и Средневековой Руси // Актуальные проблемы публичного права. Сборник научных трудов Всероссийской научно-практической конференции. Вып. 8. – Владимир: Шерлок-Пресс. – С. 95.

соболиному меху. Соборное Уложение 1649 года¹ закрепило на законодательном уровне необходимость охраны лесов, введя строгие меры наказания за самовольную рубку, поджог и другие правонарушения. Особое внимание при этом, как и ранее, уделялось правовой защите частных владений. За самовольную рубку чужого леса, поджог лесных угодий, незаконный лов рыбы, кражу скота и т.д. предусматривались различные виды наказаний, в том числе и смертная казнь.²

Более десяти составов правонарушений подобного профиля, предусмотренных данным Уложением, свидетельствовали о том, что государство во все большей степени осознает важность правового регулирования процесса природопользования. При этом дифференциация ответственности в зависимости от характера совершенного правонарушения указывала на стремление к созданию справедливой системы природоохранных норм. Это проявлялось, например в том, что умысел и степень тяжести причиненного вреда являлись существенными факторами при назначении меры наказания.

Именной указ Алексея Михайловича, изданный в 1659 году³, стал существенной вехой в развитии российского природоохранного законодательства. Впервые на юридическом уровне была закреплена ответственность не только непосредственных нарушителей лесного законодательства, таких как браконьеры и поджигатели, но и должностных лиц, ответственных за выдачу разрешений на лесопользование.⁴

¹Соборное уложение 1649 года: Текст, комментарии / А.Г. Маньков (рук. авт. колл.). - Л.: Наука, Ленингр. отделение, 1987.

²Булгаков М.Б., Ялбуганов А.А. Природоохранные акты: от «Русской Правды» до петровских времен // Государство и право. – 1996. - № 1 – С. 54.

³Указ именной «О неотводе на будные станы лесов никому, ни по каким указам, и о писании о том Государю» // Полное собрание законов Российской Империи. [Собрание 1-е]. – СПб., 1830. – Т. 41. – № 250.

⁴Малашенкова О.В., Журавлев А.Л. Правовые аспекты становления отношений в сфере охраны окружающей среды в XVII в. в царской России // Вестник Международного юридического института. – 2017. - № 3. – С. 139.

В целом анализ правовых актов второй половины XVII века позволяет констатировать существенные изменения в парадигме природоохранного регулирования. От сосредоточения на защите имущественных прав на природные ресурсы государство перешло к более широкому пониманию существующих в этой сфере проблем и необходимости учета общественных интересов. Это нашло свое выражение в регулировании более широкого спектра различных аспектов взаимодействия человека с окружающей средой, оказывающих самое непосредственное влияние на процессы его жизнедеятельности.

Развитие городов и все большая концентрация в них населения привели к обострению проблем, связанных с загрязнением окружающей среды. В ответ на эти вызовы государство предпринимает первые шаги по обеспечению чистоты на улицах городов, в том числе в плане регулирования обращения с отходами в «Статьях объезжим Головам» и введения наказания за несоблюдение установленных для горожан правил в данной сфере.¹

Параллельно с этим, введение ограничений на охоту в окрестностях Москвы свидетельствовало о растущем понимании важности сохранения биоразнообразия и регулирования промысловой деятельности. Эти меры, хотя и носили локальный характер, заложили фундамент для дальнейшего развития природоохранного законодательства в России в период правления Петра I.

Так, «Устав о рыбной ловле» от 1704 года², запрещавший промысел в необорочных водах, демонстрировал стремление государства к рациональному использованию водных ресурсов. Государственная монополия на добычу пушнины и организация разведения ценных пушных зверей, помимо ориентированности на обеспечение стабильного поступления доходов

¹Статьи объезжим Головам // Полное собрание законов Российской Империи. [Собрание 1-е]. – СПб., 1830. – Т. 2. – № 1181.

²О введении сбора с рыбных ловель всего государства в Семёновской приказной палате: именной [указ], объявленный из приказной Семёновской палаты разряду // Полное собрание законов Российской Империи. [Собрание 1-е]. – СПб., 1830. – Т. 4. – № 1958.

в казну, стали еще одним важным шагом в направлении систематического освоения и охраны природных богатств.¹

Бурное развитие кораблестроения, требовавшее огромного количества древесины, поставило вопрос о рациональном использовании лесных ресурсов. Указ от 19 ноября 1703 года стал одним из первых законодательных актов, направленных на сохранение лесов, в данном случае расположенных по берегам рек.² Принятие в 1723 году Инструкции обервальдмейстеру, содержащей положения о неистощительном использовании лесных ресурсов, свидетельствовало о том, что государство осознавало необходимость баланса между экономическими интересами и охраной природных богатств.³ От простого запрета на вырубку отдельных деревьев власти перешли к более системному регулированию лесопользования, ставя во главу угла принцип неистощимого использования лесных ресурсов.

Развитие водоохранного законодательства нашло отражение в петровских указах 1719 и 1722 годов, которые устанавливали ответственность за загрязнение рек и возлагали на местные власти, соответственно. Санкт-Петербурга и Москвы обязанности по обеспечению чистоты водоемов.⁴

Петровская эпоха ознаменовалась значительными шагами в становлении правового регулирования недропользования. Указ от 1719 года, предоставляющий возможность частным лицам заниматься добычей и переработкой полезных ископаемых, стал важным этапом в формировании

¹Лисина Н.Л. История развития российского законодательства по охране окружающей среды в городах (X в. – первая четверть XVIII в.) // Вестник Удмуртского университета. – 2017, вып. 2. – С. 130.

²Об описи лесов во всех городах и уездах, от больших рек в сторону по 50, а от малых по 20 верст: именной указ. // Полное собрание законов Российской Империи. [Собрание 1-е]. – СПб., 1830. – Т. 4. – № 1950.

³Инструкция обер-вальдмейстеру от 03.12.1723 // Сенатский архив. Кн. 24. Подлинных именных высочайших указов и повелений. – Л. 304-318.

⁴О запрещении засаривать Неву и другие реки нечистотою; о содержании бечевника, о починке мостов и исправлении пожарной повинности // Полное собрание законов Российской Империи. [Собрание 1-е]. – СПб., 1830. – Т. 5. – № 3382; Инструкция Московскому обер-полицмейстеру Грекову // Полное собрание законов Российской Империи. [Собрание 1-е]. – СПб., 1830. – Т. 6. – № 4047.

соответствующей правовой базы.¹ Хотя проблематика регулирования ответственности за ненадлежащее недропользование была затронута еще в одном из наказов царя Алексея Михайловича, относящемся к середине XVII века, именно в петровское время она приобрела более системный характер, что было связано с растущим интересом государства к развитию горнорудной промышленности и необходимостью регулирования данного процесса.²

Петровская эпоха ознаменовалась также и первыми системными мерами государственного регулирования в области землепользования. Переход от практиковавшихся в то время достаточно варварских способов уборки зерновых, негативно влиявших на состояние почвенного покрова, к косьбе, который был закреплен на законодательном уровне, свидетельствовал о растущем понимании важности сохранения плодородия почв. В свою очередь, активно реализуемая политика заселения пустующих земель способствовала более рациональному использованию обширных земельных ресурсов российского государства. В целом же, петровское законодательство содержало более полусотни актов, регулирующих самые разные стороны процесса взаимодействия человека с окружающей средой.³

Ужесточение ограничений на охоту в пригородных районах в период правления Елизаветы Петровны и создание специализированной канцелярии, ответственной за управление охотничьим хозяйством, при Анне Иоанновне, свидетельствовали о том, что охота рассматривалась не только как развлечение, но и как объект государственного регулирования, во многом занимающий приоритетное положение в рамках реализации мероприятий природоохранной направленности.

¹Об учреждении Берг-коллегиума для ведения в оном дел о рудах и минералах // Полное собрание законов Российской Империи. [Собрание 1-е]. – СПб., 1830. – Т. 5. – № 3463.

²Малашенкова О.В., Журавлев А.Л. Правовые аспекты становления отношений в сфере охраны окружающей среды в XVII в. в царской России // Вестник Международного юридического института. – 2017. - № 3. – С. 141.

³Кайль Е.В. История становления экологического права России в период правления Петра I // Ученые записки Таврического национального университета имени В.И. Вернадского. Серия: Юридические науки. - 2014. - № 3. - С. 91.

Правление Екатерины II было отмечено противоречивыми тенденциями в области природопользования. С одной стороны, проведенное по ее указанию генеральное межевание способствовало упорядочению земельных отношений и созданию предпосылок для рационального использования природных ресурсов. С другой стороны, предоставление частным владельцам широких прав на использование лесов привело к их интенсивной вырубке. Последствия реализации этой политики стали одной из причин создания при Павле I Лесного департамента, в функции которого входило управление находящимися в собственности государства лесными угодьями, и разработки Устава о лесах, направленного на усиление государственного контроля за использованием лесных ресурсов и утвержденного уже в период правления Александра I.

Начало индустриализации России в первой половине XIX века сопровождалось значительным ростом антропогенной нагрузки на окружающую среду. При этом отмена целого ряда ограничений на использование природных ресурсов, направленная на стимулирование промышленного развития, привела к ухудшению состояния природных ресурсов. Одним из наиболее ярких примеров негативных последствий такой политики стало истощение рыбных запасов в результате разрешения ведения свободного промысла. В ответ на это государство было вынуждено принять решения, направленные на охрану рыбных ресурсов, например, чтобы не допустить истощения рыбной популяции в Каспийском море, было принято решение ограничить объемы вылова.¹

Принятие в 1833 году Правил о размещении и устройстве частных заводов, мануфактурных, фабричных и иных заведений в Санкт-Петербурге ознаменовало первый шаг в становлении промышленной экологии в России.²

¹Паршина И.А. Развитие российского законодательства, регулирующего охрану рыбных запасов // Общество и право. – 2015. - № 1. – С. 100.

²Правила о размещении и устройстве частных заводов, мануфактурных, фабричных и иных заведений в Санкт-Петербурге // Полное собрание законов Российской Империи. [Собрание 1-е]. – СПб., 1834. – Т.8. – № 6431.

Данный документ впервые на нормативном уровне закрепил требования к промышленным предприятиям, направленные на обеспечении минимизации осуществляемых ими вредных выбросов в атмосферу. Введение обязательного поглощения или сжигания производственных газов, а также классификация предприятий по степени загрязнения окружающей среды свидетельствовали о растущем осознании необходимости ее охраны в условиях урбанизации и индустриализации. В частности, хозяйственные объекты, оказывающие наиболее негативное воздействие на окружающую среду, должны были располагаться за городской чертой.¹ Строгие санкции, предусмотренные Уложением о наказаниях 1845 года за нарушение этих правил, подчеркивали серьезность подхода к решению проблемы загрязнения воздуха в столице Российской империи.²

Конец XIX века ознаменовался новым этапом развития отечественного лесного законодательства. Принятое в 1888 году Положение о сбережении лесов стало важным шагом в направлении формирования системного подхода к обеспечению охраны лесных ресурсов.³ Впервые на законодательном уровне было закреплено понятие защитных лесов, подчеркивалась их ключевая роль в регулировании природных процессов и сохранении биоразнообразия. Запрет сплошных рубок и введение строгой ответственности за нарушения лесного законодательства свидетельствовали о формировании подхода, ориентированного на обеспечение с помощью соответствующих правовых норм рационального использования лесных ресурсов.

За повреждение лесных угодий устанавливалась система достаточно крупных по размеру штрафных санкций, размер которых был дифференцирован в зависимости от степени тяжести правонарушения, тогда

¹Федорук Н.А., Кирпичев И.А. История развития экологического законодательства в России до начала XX века // Научное обозрение. Педагогические науки. – 2019. - № 4. – С. 20.

²Уложение о наказаниях уголовных и исправительных. – СПб.: Типография Второго отделения собственной Его Императорского Величества канцелярии, 1845.

³Положение о сбережении лесов // Полное собрание законов Российской Империи. [Собрание 3-е]. – СПб., 1888. – Т.8. – № 406.

как за преобразование защитных лесов в другие виды угодий предусматривались фиксированные ставки финансовых взысканий. Важно отметить, что полученные средства направлялись на охрану и восстановление лесов.

Принятый в 1905 году Лесной устав, несмотря на свою громоздкость и недостаточную структурированность, стал значительным шагом вперед в развитии российского лесного законодательства.¹ Этот документ не только регулировал порядок лесопользования, но и заложил основы экологоориентированного подхода к управлению лесными ресурсами.² Однако принятая версия данного правового акта была далеко не идеальной и требовала проведения существенной доработки.

Новая редакция Устава, появившаяся спустя восемь лет, была ориентирована на дальнейшее совершенствование системы правового регулирования данной сферы природопользования, а также отражала тенденцию к ужесточению контроля за использованием лесных ресурсов.³ Возможность экспроприации участков у нарушителей лесного законодательства стала серьезным сдерживающим фактором при противодействии практике незаконных рубок. Создание лесоохранных комитетов на губернском уровне способствовало более эффективному осуществлению государственного надзора и повышению качественного уровня лесопользования.

Развитие охотничьего законодательства в конце XIX века отражало растущее осознание необходимости поиска новых парадигм регулирования данной деятельности. При том, что первые попытки создания специализированного законодательного акта, посвященного охоте, относятся к середине 1850-х годов, его принятие очень затянулось и произошло лишь в

¹Устав лесной // Полное собрание законов Российской Империи. [Собрание 4-е]. – СПб., 1908. – Т.8. – Ч. 1.

²Новосардова Э.С. Кодификация лесного законодательства России в XIX в. // Общество и право. – 2009. - № 4. – С. 17.

³Об издании нового Устава Лесного: 10 июня 1913 г.. - № 3680. – СПб.: Герольд", 1913.

1892 году. Данный закон заложил новый подход к регулированию охотничьего промысла, в частности, запретив истребительные способы охоты и усилив контроль за состоянием охотничьих ресурсов.

Однако, несмотря на присущую ему прогрессивность, закон имел и ряд существенных недостатков. Во-первых, его действие не распространялось на обширные территории Сибири, где охотничий промысел имел свои особенности. Во-вторых, закон не учитывал разнообразие природных условий и особенностей жизненного цикла охотничьих животных на территории всей Империи. Так, стандартизированные периоды охоты не позволяли учесть специфику биологических циклов различных видов животных, характерных для разных регионов страны, что негативно сказывалось на обеспечении сохранности их популяций.¹

Устав сельского хозяйства тоже содержал специальный раздел, посвященный регулированию охотничьего и рыбного промысла. Ответственность же за нарушения охотничьих правил первоначально определялась нормами Устава о наказаниях, которые применялись мировыми судьями.² В дальнейшем ряд положений данного Устава был кодифицирован путем включения в Уголовное уложение 1903 года, что свидетельствовало о повышении статуса норм правового регулирования в данной сфере.³ Однако подобная фрагментарность законодательства затрудняла эффективную охрану животного мира.

Значительную роль в становлении российского природоохранного законодательства сыграло принятие в 1916 году постановления «Об

¹Насонова А.В. Становление и развитие правовой охраны животного мира со времен «Русской правды» до начала XX века // Закон и право. - 2010. - № 2. - С. 113.

²Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями, разъясненный решениями Уголовного кассационного департамента Правительствующего Сената за 1866-1871 гг. – СПб., 1872.

³Новое уголовное уложение, Высочайше утвержденное 22 марта 1903 года. - СПб.: Изд. В.П. Анисимова, 1903.

установлении правил об охотничьих заповедниках»¹, которое положило начало созданию особо охраняемых природных территорий. Первым результатом этого постановления стало учреждение всего через год Баргузинского заповедника.

При этом развитие природоохранного законодательства в начале XX веков было тесно связано с формированием основ экологического сознания. Ученые и общественные деятели все более активно выступали с требованиями о необходимости реализации комплексного подхода к принятию природоохранных мер. В данном контексте в своих исследованиях они подчеркивали, что охрана окружающей среды должна осуществляться обеспечиваться соответствующими правовыми нормами.

В период с 1915 по 1916 годы Постоянная природоохранная комиссия Русского географического общества работала над разработкой комплексного законодательного акта природоохранного профиля. Этот правовой документ был призван систематизировать и усовершенствовать природоохранное законодательство Российской империи. Однако, революционные события 1917 года прервали эту важную работу, не позволив довести ее до своего логического завершения.

В целом, анализируя эволюцию природоохранного законодательства Российской империи, можно констатировать, что оно постепенно превращалось из узкоспециализированного инструмента защиты имущественных прав на природные ресурсы в достаточно сложную систему правовых норм, призванную регулировать разнообразные аспекты взаимодействия общества и природы.

Однако, несмотря на очевидный исторический прогресс, российское природоохранное законодательство того периода характеризовалось наличием целого ряда недостатков. Во-первых, ему был присущ

¹Постановление Совета Министров Российской империи от 25.10.1916 «Об установлении правил об охотничьих заповедниках» // Собрание узаконений и распоряжений Правительства, издаваемое при Правительствующем Сенате. Отдел первый. – 1916, ст. 2396

антропоцентрический подход, который ставил интересы человека превыше интересов природы. Во-вторых, отсутствовал комплексный подход к охране окружающей среды, что приводило к фрагментарности и неэффективности правового регулирования в данной сфере. Тем не менее, природоохранное законодательство Российской империи заложило важные основы для дальнейшего развития правовых норм природоохранного профиля.

Октябрьская революция 1917 года ознаменовала смену вех в формировании парадигмы развития природоохранного регулирования в России.

Одним из первых законодательных актов советской эпохи, имеющих непосредственное отношение к регулированию природоохранных отношений, стал принятый ВЦИК 27 мая 1918 года Декрет «О лесах», в котором, в частности, постулировалась обязанность граждан по охране лесов от пожаров, потрав, порчи и т.д., а также бережливому использованию лесных ресурсов.¹ В свою очередь, Декрет СНК «О лечебных местностях общегосударственного значения» от 4 апреля 1919 года брал под защиту леса, произрастающие в пределах округов горной и санитарной охраны лечебных местностей.²

В первые послереволюционные годы также принимаются решения по формированию заповедников - Астраханского (апрель 1919 г.), Ильменского (май 1920 г.), Байкальского (январь 1921 г.), Крымского (июль 1923 г.), которые определяются в качестве национального достояния и предназначаются исключительно для выполнения научных и научно-технических задач. При этом Декретом «Об охране памятников природы, садов и парков», принятым в 1921 году, статус заповедников и национальных

¹Декрет ВЦИК от 27.05.1918 «О лесах» // Собрание узаконений РСФСР. – 1918. - № 42. - Ст. 522.

²Декрет СНК РСФСР от 04.04.1919 «О лечебных местностях общегосударственного значения» // Собрание узаконений РСФСР. – 1919. № 19. - Ст. 492.

парков закреплялся за участками природы, которые представляют культурно-историческую либо научную ценность.¹

Что касается организационного оформления системы управления природоохранной деятельностью, то первым шагом в данном направлении стало создание в 1919 году Временной комиссии по охране природы, позднее преобразованной в Комитет по охране памятников природы, являвшейся структурным подразделением Народного комиссариата просвещения. Такой подход к выбору организационного подчинения структуры, отвечавшей за охрану природы, в значительной степени был обусловлен, с одной стороны, отсутствием экономической заинтересованности данного комиссариата в эксплуатации природных ресурсов, а, с другой, постулированием необходимости охраны природных богатств со стороны ведущих специалистов данного Наркомата.²

Важную роль в контексте рассматриваемой проблематики имело издание в 1925 году Декрета ВЦИК и СНК РСФСР «Об охране участков природы и ее отдельных произведений, имеющих преимущественно научное или культурно-историческое значение», учреждавший Межведомственный государственный комитет по охране природы как ключевую координирующую структуру в данной сфере.³ При этом, помимо формирования единой природоохранной политики, в его функции входило осуществление контроля за деятельностью природопользователей, подразумевавшего, в том числе, и пресечение имеющих место в ее рамках нарушений.

¹Декрет СНК РСФСР от 16.09.1921 «Об охране памятников природы, садов и парков» // Собрание узаконений РСФСР. – 1921. - № 65. - Ст. 492.

²Шмыглева А.В. Природоохранная политика Советского государства: основные этапы формирования и механизмы реализации // 1917 год в России: социалистическая идея, революционная мифология и практика. Сборник научных трудов. -. Екатеринбург: Уральский федеральный университет им. первого Президента России Б.Н. Ельцина, 2016. – С. 161.

³Декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 05.10.1925 «Об охране участков природы и ее отдельных произведений, имеющих преимущественно научное или культурно-историческое значение» // Собрание узаконений РСФСР. – 1925. - № 70. - Ст. 559.

Начиная с 1930-х годов, развитие природоохранной деятельности осуществлялось преимущественно в рамках ведомственного подхода, что сказалось на снижении уровня полномочий и функционала органов, отвечающих за охрану окружающей среды. В это время начинает формироваться система природоохранных нормативов, что в определенной степени было вызвано первыми признаками ухудшения экологической ситуации вследствие активной преобразовательной деятельности человека по отношению к окружающей среде в период первых пятилеток.

Первые нормативные акты, закладывающие фундамент правового регулирования общественных отношений, возникающих по поводу обеспечения права человека на здоровую окружающую среду, появляются уже после окончания Великой Отечественной войны. Среди них можно отметить Постановление Совета Министров СССР «О мерах борьбы с загрязнением атмосферного воздуха и об улучшении санитарно-гигиенических условий населенных мест», принятое в мае 1949 года.¹

Как уже было упомянуто ранее, в 1960 году в РСФСР был принят один из первых в мировой законодательской практике Закон «Об охране природы». Среди важнейших положений, содержащихся в его тексте, следует отметить констатацию необходимости охраны объектов природы на государственном уровне. Кроме того, следует указать на то, что эта деятельность данным законодательным актом была ориентирована на улучшение состояния жизненной среды человека. Однако необходимо отметить, что он не предусматривал применение мер юридической ответственности по отношению к нарушителям содержащихся в его тексте положений.²

¹Постановление Совета Министров СССР от 29.05.1949 № 2196 «О мерах борьбы с загрязнением атмосферного воздуха и об улучшении санитарно-гигиенических условий населенных мест» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://docs.cntd.ru/document/9010877> (дата обращения: 02.12.2024).

²Воронин Б.А., Воронина А.Б. Природоресурсное и экологическое законодательство в советской и современной России // Аграрное образование и наука. – 2018. - № 1 – С. 8.

В 1961 году начала функционировать Комиссия по охране природы при Госплане СССР, а в 1966 году - Главное управление по охране природы, заповедникам и охотничьему хозяйству при Министерстве сельского хозяйства СССР.

Вышеназванные правовые новации и организационные мероприятия позволили заложить фундамент для развития комплексного подхода к решению экологических проблем, которые продолжали обостряться в данное время вследствие усиления потребительского отношения к использованию природных благ.

В данном контексте были разработаны и приняты фундаментальные правовые акты, определяющие отношения в различных сферах природопользования, а также существенно возросла регулятивная роль государственных органов в этих процессах. В целом в течение 1960-80-х годов высшими органами власти и управления было принято более сотни важнейших нормативных актов, регулирующих отношения в области охраны окружающей среды.¹

При этом основной задачей государства в сфере природопользования определялось разумное преобразование природы и рациональное использование ее ресурсов в интересах нынешнего и будущих поколений.²

Принятое в 1972 году Постановление ЦК КПСС и Совета министров СССР «Об усилении охраны природы и улучшении использования природных ресурсов» определяло усиление ответственности природопользователей в контексте негативного влияния, оказываемого их деятельностью на окружающую среду, вменяло в обязанность отраслевых органов управления разработку комплексных планов реализации природоохранных мероприятий,

¹Цховребов Э.С., Лебин А.Н., Белоусов В.Г. Новейшая история развития природоохранной деятельности в России // Вестник Костромского государственного университета им. Н.А. Некрасова. – 2012. - № 2. – С. 193.

²Политика Советского Союза в области охраны окружающей природной среды (Представлено в г. Спокане, США, на выставке ЭКСПО-74 23 октября 1974 г.). - М., 1974.

а также разграничивало природоохранные функции этих органов.¹ Однако следует отметить, что отсутствие достаточно действенных экономических механизмов имело дестимулирующее значение в плане ориентации хозяйствующих субъектов к снижению загрязнения окружающей среды и более рациональному использованию природных ресурсов.

Конституции СССР 1977 года² и РСФСР 1978 года³ впервые на конституционном уровне закрепили охрану окружающей среды в качестве одной из приоритетных задач государства. Нормы этих Основных Законов стали правовой основой для последующего регулирования природоохранной деятельности в Советском Союзе.

В условиях перестроечного периода акценты реализации природоохранной политики существенно смещаются. Так, Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 7 января 1988 г. «О коренной перестройке дела охраны природы в стране» обозначило необходимость перехода от административных к экономическим методам регулирования природоохранной деятельности.⁴ В свою очередь, Постановление Верховного Совета СССР от 27 ноября 1989 г. «О неотложных мерах экологического оздоровления страны» гарантировало гражданам право на получение разнообразных форм экологической информации.⁵

В постсоветской России развитию природоохранного законодательства пристальное внимание уделяется практически с первых лет существования

¹Постановление ЦК КПСС и Совета министров СССР от 19.12.1972 № 898 «Об усилении охраны природы и улучшении использования природных ресурсов» // Собрание постановлений Правительства СССР. - 1973. - № 2. - Ст. 6.

²Конституция (Основной Закон) СССР от 07.10.1977 // Ведомости Верховного Совета СССР. - 1977. - № 41. - Ст. 617.

³Конституция РСФСР от 12.04.1978 // Ведомости Верховного Совета РСФСР. - 1978. - № 15. - Ст. 407

⁴Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР № 32 от 07.01.1988 «О коренной перестройке дела охраны природы в стране» // Собрание постановлений Правительства СССР. - 1988. - № 6. - Ст. 14.

⁵Постановление Верховного Совета СССР от 27.11.1989 № 752 «О неотложных мерах экологического оздоровления страны» // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. - 1989. № 25. - Ст. 487.

Российской Федерации как независимого государства. В частности, курс на экологизацию хозяйственной деятельности в значительной степени был заложен в принятом в 1990 году Законе РСФСР «Об охране окружающей природной среды».

В контексте развития содержащихся в нем положений в 1990-е годы был принят целый комплекс законодательных актов, посвященных различным аспектам природоохранной деятельности, к числу которых можно отнести Федеральные законы «О недрах»,¹ «О животном мире»,² «Об особо охраняемых природных территориях»,³ «Об экологической экспертизе»,⁴ «Об охране атмосферного воздуха»,⁵ «Об отходах производства и потребления».⁶

Ключевые принципы реализации природоохранной деятельности закреплены в действующей Конституции и выражаются в следующем:

- закрепление права на благоприятную окружающую среду и возмещение ущерба, причиненного здоровью индивида либо его имуществу правонарушениями экологического профиля (ст. 42);
- предоставление гражданам и их объединением права владеть, пользоваться и распоряжаться природными ресурсами при условии не причинения ущерба окружающей среде (ст. 36);
- вменение во всеобщую обязанность сохранения природы и бережного отношения к ее богатствам (ст. 58).

¹Закон РФ «О недрах» №2395-1 от 21.02.1992 // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. - 1992. - № 16. – Ст. 834.

²Федеральный закон № 52-ФЗ от 24.04.1995 «О животном мире» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. - № 17. – Ст. 1462.

³Федеральный закон № 33-ФЗ от 14.03.1995 «Об особо охраняемых природных территориях» от 14 марта 1995 Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. - № 12. – Ст. 1024.

⁴Федеральный закон №174-ФЗ «Об экологической экспертизе» от 23.11.1995 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. - № 48. – Ст. 4556.

⁵Федеральный закон № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» от 04.05.1999 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1999. - № 18. – Ст. 2222.

⁶Федеральный закон № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» от 24.06.1998 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. - № 26. - Ст. 3009.

Однако, несомненно, основополагающее значение в системе законодательных актов, регулирующих взаимоотношения общества и окружающей среды, принадлежит Федеральному закону «Об охране окружающей природной среды», принятому в 2002 году. Относительно ранее действовавшего Закона РСФСР с аналогичным названием в нем были существенно расширены природоохранные полномочия органов власти регионального и муниципального уровней.

Кроме того, на рубеже 1990-х и 2000-х годов была осуществлена кодификация законодательства в области регламентации использования ключевых видов природных ресурсов, в том числе, с точки зрения обеспечения охраны этих ресурсов. Так, были разработаны и приняты Земельный¹, Водный² и Лесной³ кодексы Российской Федерации.

Важнейшее значение в аспекте развития регулирования природоохранной деятельности имело внесение в 2020 году в ст. 114 Конституции РФ положения, закрепляющего в компетенции Правительства Российской Федерации реализацию мер, направленных на снижение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду.

Анализируя развитие отечественной системы природоохранного регулирования, можно отметить, что она прошла достаточно продолжительный путь своего становления, характеризуемый неоднократной сменой парадигм, формировавших ключевые целевые ориентиры данного регулирования. Ориентированность на обеспечение необходимости охраны окружающей среды как важнейшего условия обеспечения жизнедеятельности населения стала признаваться лишь в середине второй половины XX века. При

¹Земельный кодекс РФ № 136-ФЗ от 25.10.2001 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. - № 44. – Ст. 4147.

²Водный кодекс РФ № 74-ФЗ от 03.06.2006 // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2006. - № 23. - Ст. 2381.

³Лесной кодекс РФ № 200-ФЗ от 04.12.2006 // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2006. - № 50. - Ст. 5278.

этом период социально-экономических трансформаций 1990-2000-х годов, с одной стороны, позволил заложить экоориентированную направленность системы регулирования отношений человека и общества в целом с природой, а с другой, вызвал всплеск нарушений законности в рассматриваемой сфере, обусловивший необходимость поиска новых подходов к обеспечению охраны окружающей среды.

1.3 Механизм правового обеспечения охраны окружающей среды

Концепция правового механизма охраны окружающей среды в отечественной юридической науке получила разностороннее осмысление. Так, В.В. Петров в одном из первых определений данного понятия акцентировал внимание на его нормативной основе, подчеркивая, что данный механизм как совокупность правовых норм и отношений призван обеспечить реализацию экологического императива, закрепленного в законодательстве.¹ Т.М. Макарова расширяет содержательную трактовку этого определения, указывая, что правовые меры и средства, формирующие рассматриваемый механизм, не только законодательно определены, но и имеют организационное, экономическое и идеологическое наполнение.² В свою очередь, Т.В. Петрова подчеркивает дуалистическую природу правового механизма охраны окружающей среды, который одновременно является инструментом реализации норм экологического права и средством регулирования природоохранных отношений с помощью использования достаточно разнообразного экономического инструментария.³ Наконец, Н.В. Кичигин фокусирует внимание на стимулирующей роли данного механизма как комплекса правовых средств, ориентированных на побуждение

¹Петров В.В. Экологическое право России. - М.: БЕК, 1995. – С. 51.

²Правовые механизмы охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности / под науч. ред. Т.И. Макаровой. - Минск: БГУ, 2016. – С. 13.

³Петрова Т.В. Правовые проблемы экономического механизма охраны окружающей среды. - М.: Зерцало, 2000. – С. 17.

экономических субъектов к экологически ответственному поведению в процессе реализации ими своей деятельности.¹

Выделяют следующие формы правового обеспечения охраны окружающей среды:²

- правотворческую, реализация которой связана с разработкой и принятием нормативных правовых актов, регулирующих различные аспекты природоохранных правоотношений;
- правоприменительную, связанную с обеспечением практической реализации норм природоохранного законодательства в рамках деятельности, связанной с оказанием воздействия на окружающую среду и ее охраной, а также осуществления контроля за этой деятельностью;
- юрисдикционную, предполагающую реализацию властными органами в пределах полномочий, которыми они наделены, воздействия на деятельность субъектов правоотношений в сфере охраны окружающей среды, в том числе, путем внесения изменений в эти правоотношения.

Таким образом, правовой механизм охраны окружающей среды можно представить как динамическую систему, включающую последовательность взаимосвязанных процедур: нормотворчество в области природопользования и охраны окружающей среды, реализацию правовых норм на практике, осуществление государственного экологического контроля и надзора, а также применение мер юридической ответственности за экологические правонарушения, предусмотренные действующими законодательством.

Российское природоохранное законодательство построено на принципах иерархичности, комплексности и системности. Конституция Российской Федерации определяет концептуальные позиции государства в рассматриваемой сфере. Федеральный закон «Об охране окружающей среды»

¹Кичигин Н.В. Законодательное обеспечение экономического механизма охраны окружающей среды // Журнал российского права. – 2008. - № 10. - С. 48.

²Девятаев В.В. Механизм нормативно-правового обеспечения управления охраной окружающей природной среды в регионе // NovaUm.Ru. – 2023. - № 41. – С. 23.

конкретизирует конституционные положения и устанавливает общие правила природопользования и охраны окружающей среды. Специальное отраслевое законодательство регулирует отдельные аспекты природопользования. Так, Закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» регулирует отношения, связанные с использованием и охраной недр, включая добычу полезных ископаемых; Водный кодекс РФ от 03.06.2006 № 74-ФЗ – отношения в области использования и охраны водных объектов; Лесной кодекс РФ от 04.12.2006 № 200-ФЗ – отношения в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов; Федеральный закон от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире» – отношения в области охраны и использования объектов фауны и проч.

Как указывают Н.Д. Вершило и Я.А. Гуляева, природоохранные правовые требования могут содержаться в нормативных правовых актах федерального и регионального уровня, а также в обязательных для РФ международных договорах.¹ Некоторые авторы относят к их числу и нормативные правовые акты органов местного самоуправления.²

Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации дополняют и конкретизируют федеральное законодательство, в значительной степени адаптируя его к региональным особенностям и потребностям. Например, Закон Республики Саха (Якутия) от 16.06.2005 250-3 № 507-III «О регулировании пользования и распоряжения особым природным ресурсом – ископаемыми остатками мамонтовой фауны»³ устанавливает дополнительные меры по защите объектов природы в условиях вечной мерзлоты, а Закон Ленинградской области от 28.11.2023 №144-оз «Об особо охраняемых

¹Вершило Н.Д., Гуляев Я.А. Охрана природы: историко-правовой аспект // Публичное право сегодня. – 2016. - № 1. – С. 107.

²Хабарова И.А., Хабаров Д.А., Жучкова О.В. Нормативно-правовое обеспечение охраны окружающей среды в РФ // Integral. – 2018. - № 4. – С. 158.

³Закон Республики Саха (Якутия) от 16.06.2005 250-3 № 507-III «О регулировании пользования и распоряжения особым природным ресурсом – ископаемыми остатками мамонтовой фауны» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://docs.cntd.ru/document/802046362?ysclid=m84s6tmt2151695952> (дата обращения: 04.12.2024).

природных территориях регионального и местного значения в Ленинградской области» регулирует создание и функционирование таких ООПТ как государственные природные заказники, природные парки, дендрологические парки и ботанические сады.¹

В целом региональное законодательство играет важную роль в реализации природоохранной политики государства, позволяя учитывать местные природные, экономические и социальные особенности. Оно не только конкретизирует общенациональные нормы, но и вводит дополнительные защитные меры, обеспечивая более гибкое и эффективное управление природопользованием и охраной окружающей среды.

На сегодняшний день организационно-правовое становление охраны окружающей среды продолжает развиваться. Одним из векторов развития, обуславливающих трансформацию соответствующего правового регулирования, является совершенствование государственно-правовой системы, которая будет в достаточной мере соответствовать требованиям и вызовам современного общественного развития и создавать условия для решения экономических, социальных, природоохранных задач.

Важная роль при этом отводится стратегическому планированию как инструменту государственного воздействия на процессы развития и преодоления социальной, экономической и политической конфликтности и нестабильности в связи с состоянием окружающей среды в условиях техногенного экономического развития² и негативного воздействия на окружающую среду, опережающего возможности ее самовосстановления. Стратегическое планирование также выступает элементом правового

¹Закон Ленинградской области от 28.11.2023 № 144-оз «Об особо охраняемых природных территориях регионального и местного значения в Ленинградской области» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://normativ.kontur.ru/document?moduleId=1147&documentId=12351>(дата обращения: 20.11.2024).

²Никоноров С.М., Палт М.В. Управление природопользованием. – М: МГУ, 2017; Душакова Л.А. Правовое обеспечение стратегического государственного управления (теоретико-методологические аспекты): дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2021.

механизма обеспечения охраны окружающей среды в целом и обеспечения законности в этой области, в частности.

В области стратегирования разработано значительное число актов, среди которых, в частности, следует отметить:

национальную Экологическую доктрину¹, определяющую стратегические цели государственной экологической политики в корреляции с обеспечением жизнедеятельности общества, народосбережением, качеством жизни. Доктрина ставит одной из задач обеспечение эффективного государственного управления охраной окружающей среды, включая развитие государственного регулирования, разграничение полномочий и ответственности между федеральными и субфедеральными органами публичной власти и управления, развитие контрольно-надзорных механизмов;

национальную Климатическую доктрину², определяющую стратегические цели государственной климатической политики в контексте безопасного и устойчивого развития человека, общества и государства в условиях изменения климата. Доктрина должна претворяться в жизнь во взаимосвязи со стратегией социально-экономического развития с низким уровнем выбросов парниковых газов³;

национальную Стратегию экологической безопасности⁴, определяющую стратегические цели государственной политики экологической безопасности в единстве безопасности окружающей среды, качества жизни и устойчивого развития экономики.

¹Распоряжение Правительства РФ от 31.08.2002 № 1225-р «Об Экологической доктрине Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 36. – Ст. 3510.

²Указ Президента РФ от 26.10.2023 № 812 «Об утверждении Климатической доктрины Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2023. – № 44. – Ст. 7865.

³Распоряжение Правительства РФ от 29.10.2021 № 3052-р «Об утверждении стратегии социально-экономического развития Российской Федерации с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 года» // Собрание законодательства РФ. – 2021. – № 45. – Ст. 7556.

⁴Указ Президента РФ от 19.04.2017 № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» // Собрание законодательства РФ. – 2017. – № 17. – Ст. 2546.

Стратегическое планирование в области охраны окружающей среды является элементом обеспечения политики национальной безопасности в целом, одним из приоритетов которой выступает «охрана окружающей среды, сохранение природных ресурсов и рациональное природопользование, адаптация к изменениям климата».¹

Национальная государственная политика в области экологического развития сориентирована, среди прочего, на конструирование эффективной и результативной модели управления в области охраны окружающей среды, что предполагает организацию взаимодействия и четкую координацию работы уполномоченных органов публичной власти в части разграничения их полномочий, конкретизации оценки эффективности такой работы с использованием признанных критериев и индикаторов, повышения качества контрольно-надзорной деятельности.²

В то же время анализ актов стратегического планирования в соотношении с действующим законодательством не позволяет установить значение стратегирования для социально-экономического развития в контексте правового регулирования. Законодательные акты, составляющие основу правового регулирования в области охраны окружающей среды, не свидетельствуют о нормативном признании соответствия функций государства, целям стратегического планирования и правовым механизмам его обеспечения. В частности, как уж было отмечено, Стратегия национальной безопасности охрану окружающей среды позиционирует как национальный стратегический приоритет. При этом законодатель в развитие этого положения не дает очевидных представлений о соответствующем механизме, хотя такой

¹Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2021. – № 27 (часть II). – Ст. 5351.

²Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года (утв. Президентом РФ 30.04.2012) – URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?BASENODE=1-1&req=doc&cacheid=5BC452CB7538A76ACB2B183DC805FDCf&mode=searchcard&base=LAW&n=129117&rnd=VKv5xw#xEVHzhUWd7VT0WBq> (дата обращения: 13.04.2025).

механизм может включать элементы стратегирования, и, в частности, абз. 2 преамбулы Закона об охране окружающей среды создает для этого необходимые предпосылки, равно как и распределение полномочий между органами публичной власти в конструкции управления в области охраны окружающей среды.

По мнению ряда авторов,¹ актов стратегического планирования в этой области значительное количество, в их отношении наблюдается недостаточная согласованность в принятии и реализации, в связи с чем высказываются предложения о создании органа, на который могут быть возложены полномочия координации стратегирования и приведение в движение соответствующих документов. Такой подход может повысить качество и сбалансированность нормотворчества и конкретных управленческих решений, стратегических и тактических, в области охраны окружающей среды. В частности, государственная политика в этой области включает реализацию большого числа мер государственного администрирования (экспертных, разрешительных, ограничительных и проч.). В то же время избыточное администрирование образует комплексный административный барьер организационного и финансового характера, что, с позиции национальной Стратегии экономической безопасности², признается вызовом и угрозой.

Еще один момент, который обращает на себя внимание, состоит в том, что стратегическое планирование, сориентированное, прежде всего, на распределение финансовых и производственных ресурсов, непосредственно не обращается к вопросам охраны окружающей среды, хотя решение этих

¹Юсуповский А.М. Стратегические проблемы национального развития: к сравнительному анализу приоритетов государственной национальной политики // Государственная власть и местное самоуправление. – 2008. – № 4. – С. 3–7; Кузнецов Ю.В. Государственное стратегическое управление. – СПб: Питер, 2014.

²Указ Президента РФ от 13.05.2017 № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года» // Собрание законодательства РФ. – 2017. – № 20. - Ст. 2902.

вопросов создает ресурсы и условия развития, но при этом не обеспечено специальным организационно-правовым инструментарием, позволяющим реализовать цели и задачи, сформулированные официальными документами политико-правового свойства. Соответственно, если речь идет о стратегическом развитии территории, отрасли, объекта, и это развитие предполагает воздействие (включая освоение) на окружающую среду, а специальных указаний по этому поводу документ не содержит, то такая ситуация может создать проблему реализуемости документа и достижения целей стратегии. К этому следует добавить фактическое отсутствие ответственности за разработку и продвижение стратегического плана, а также в определенной степени конфликтность понятийного аппарата и дисбаланс его использования (в частности, в отношении терминов «экологическая безопасность», «экологическая политика», «охрана окружающей среды» и «рациональное природопользование»¹).

Различным аспектам охраны окружающей среды также посвящен комплекс норм международного права. Международное право окружающей среды представляет собой комплексную систему норм, регулиующую широкий спектр вопросов: управление трансграничными водными ресурсами, охрану атмосферы, сохранение биоразнообразия, регулирование обращения с опасными отходами, изменение климата и т.д. Данная система играет весьма существенную роль в обеспечении экологической безопасности и устойчивого развития на глобальном уровне, и эта роль только возрастает с течением времени.

Международное право окружающей среды представлено документами, которые, как правило, имеют юридическую форму конвенций: Рамочная

¹Выпханова Г.В., Жаворонкова Н.Г. Государственная экологическая политика и документы стратегического планирования // Экологическое право. – 2016. – № 3. – С. 24–29; Выпханова Г.В. Экологическая информация: проблемы теории и законодательства / под ред. М.М. Бринчука. – М.: Городец, 2009; Жаворонкова Н.Г., Агафонов В.Б. Тенденции и перспективы совершенствования государственной политики в области экологического развития // Актуальные проблемы российского права. – 2017. – № 7. – С. 162–173.

конвенция ООН об изменении климата от 09.05.1992,¹ Конвенция о биологическом разнообразии от 05.06.1992,² Стокгольмская конвенция о стойких органических загрязнителях от 22.05.2001.³

При этом своими корнями международное право окружающей среды уходит в начало XX века. Парижская конвенция 1902 года о защите полезных для сельского хозяйства птиц стала первым международным соглашением, посвященным охране окружающей среды.⁴

Система международных правовых норм в рассматриваемой сфере в своем комплексном понимании начала формироваться после Стокгольмской конференции ООН, состоявшейся в 1972 году. Среди наиболее значимых соглашений, принятых в начальный период развития международного права окружающей среды, необходимо отметить принятую в 1977 году Конвенцию о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду.⁵ Данный документ, имеющий принципиальное значение для обеспечения глобальной экологической безопасности, запрещал преднамеренное манипулирование природными процессами в военных целях.

Уникальность Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия 1972 года заключается в ее всеобъемлющем подходе к охране данного наследия.⁶ Этот документ не только подчеркивал важность

¹Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата от 09.05.1992 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. - № 46. - Ст. 5204.

²Конвенция о биологическом разнообразии от 05.06.1992 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. - № 19. - Ст. 2254.

³Стокгольмская конвенция о стойких органических загрязнителях от 22.05.2001 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2012. - № 7. - Ст. 785.

⁴Convention du 19 mars 1902 pour la protection des oiseaux utiles à l'agriculture // Journal Officiel de la République Française, le 19.XII.1905.

⁵Конвенция о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду № 2692 [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://ecology.gpntb.ru/usefullinks/oficialdoc/zakonrf/zakons_foreign/zakons_274 (дата обращения: 12.12.2024).

⁶Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия (Париж, 16 ноября 1972 г.) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://base.garant.ru/2133078> (дата обращения: 18.11.2024).

сохранения уникальных природных комплексов и мест обитания редких видов, но и активизировал сотрудничество государств в достижении этой цели, обеспечивая тем самым сохранение природного богатства планеты для будущих поколений.

80-е и 90-е годы XX века ознаменовались существенным усилением международного сотрудничества в сфере правового регулирования охраны окружающей среды. Этот период отмечен принятием важнейших правовых актов: Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте¹, Орхусская конвенция², ряд соглашений, ориентированных на обеспечение защиты озонового слоя. Принятие этих документов свидетельствовало о растущем осознании глобальной взаимосвязанности экологических проблем и необходимости совместных действий государств для их решения.

В свою очередь, принятие Рамочной конвенции ООН об изменении климата заложило базис международного сотрудничества в области борьбы с глобальным потеплением.³ Этот документ, имеющий принципиально важное значение, стал первым шагом на пути к консолидации усилий мирового сообщества в решении проблем, связанных с климатическими изменениями.

При этом международное право охраны окружающей среды продолжает непрерывно развиваться и совершенствоваться, отвечая на новые вызовы, связанные с глобальными экологическими проблемами.

Рассматривая особенности юридического закрепления правовых норм, связанных с обеспечением охраны окружающей среды, представляется

¹Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Эспо (Финляндия), 25 февраля 1991 г.) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://base.garant.ru/2540621> (дата обращения: 14.01.2025).

²Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция) (Орхус, 25 июня 1998 г.) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://base.garant.ru/2570739> (дата обращения: 30.11.2024).

³Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата (Нью-Йорк, 9 мая 1992 г.) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://base.garant.ru/2133066> (дата обращения: 19.11.2024).

целесообразным проанализировать подходы к решению данного вопроса, реализуемые в ряде зарубежных государств.

Так, в ст. 112 «Охрана окружающей среды» Конституции Норвегии отмечается необходимость сохранения разнообразия и продуктивности окружающей среды и констатируется наличие у всех жителей права на благоприятное для их здоровья состояние данной среды.¹

«Закон о сохранении природы», принятый в 1970 году,² подразумевает под вынесенным в его название понятием такое воздействие на окружающую среду и распоряжение природными ресурсами, которое позволяет обеспечить сохранение качественных параметров окружающей среды для будущих поколений. То есть, исходя из подобного посыла, можно констатировать, что здесь присутствует законодательное закрепление основных постулатов концепции устойчивого развития.

В свою очередь, «Закон о защите от загрязнения и об отходах» от 1981 года³ ставит своей целью формирование условий, которые позволяют обеспечить такую ситуацию, в рамках которой вынесенные в его название факторы не оказывают негативного воздействия на здоровье населения и не нарушают естественные процессы самовосстановления экосистем. Кроме того, данный законодательный акт регламентирует механизмы компенсации ущерба, причиненного окружающей среде в результате загрязнения.⁴

Регулирование охраны окружающей среды в Финляндии базируется на положениях «Закона об охране окружающей среды» и «Закона о сохранении

¹Конституция Норвегии (Королевства Норвегия) от 17 мая 1814 г. // Конституции государств Европы / под ред. Л.А. Окунькова. - М.: Норма, 2001. - Т. 2. - С. 665.

²LOV 1970-06-19 nr 63: Lov om naturvern [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://faolex.fao.org/docs/pdf/nor3772E.pdf> (дата обращения: 03.12.2024).

³LOV-1981-03-13 nr 6: Lov om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1981-03-13-6>. (дата обращения: 03.12.2025).

⁴Никифоров А.А. Юридическая ответственность за нарушение экологических норм в странах Северной Европы // Труды Института государства и права Российской академии наук. – 2013. - № 2. – С. 208.

природы». Как можно увидеть, в финском экологическом законодательстве используются два ключевых термина - «окружающая среда» и «природа».

При этом следует выделить определение в тексте принятого в 2000 году «Закона об охране окружающей среды» принципов природоохранной деятельности, к которым отнесены предотвращение и минимизация загрязнения, осмотрительность и расчетливость, использование наилучших доступных технологий и природоохранных практик, а также принцип, который можно сформулировать как «загрязнитель платит всегда»¹

В свою очередь, важнейшим положением «Закона о сохранении природы», последняя редакция которого относится к 1996 году. является указание на то, что деятельность, направленная на сохранение природы, должна обеспечивать такой уровень ее защиты, который благоприятствует поддержанию естественного состояния территорий, на которых сохраняются дикие флора и фауна.²

В общем и целом, используемый в Финляндии подход к регулированию воздействия на окружающую среду базируется на использовании комплексной системы природоохранных разрешений.³

Конституция ФРГ определяет необходимость обеспечения со стороны государства охраны окружающей среды как основы жизнедеятельности.⁴ В данном контексте вполне справедливой является констатация экоориентированной направленности немецкого законодательства. В его

¹Ympäristönsuojelulaki (527/2014) 136 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://docplayer.fi/157188750-Ymparistonsuojelulaki-527-2014-136.html> (дата обращения: 15.10.2024).

²Luonnonsuojelulaki (1096/1996) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/kumotut/1996/19961096> (дата обращения: 15.10.2024).

³Гогоберидзе Г.Г., Карелина Л.М., Богущ А.И., Анттила П. и др. Сравнительный подход в анализе экологического законодательства Российской Федерации и Финляндии // Ученые записки Российского государственного гидрометеорологического университета. – 2013. - № 32. – С. 131.

⁴Основной Закон Федеративной Республики Германии 23.05.1949 [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://pnu.edu.ru/ru/faculties_old/full_time/isptic/iogip/study/studentsbooks/histsources2/igpzio65 (дата обращения: 23.10.2024).

рамках выделяется существенный массив как законодательных, так и подзаконных актов, регулирующих различные аспекты взаимодействия человека и общества с окружающей средой.

Среди важнейших федеральных законов природоохранного профиля, действующих в Германии, следует отметить «Закон об охране природы и уходе за ландшафтом» 1976 года¹ и «Закон о предупреждении и ликвидации ущерба окружающей среде» 2007 года.²

В них достаточно подробно регламентируются процессы должного воздействия человека на природную среду, определяются процедуры раскрытия информации о подобном воздействии, а также устанавливаются санкции в отношении недобросовестных природопользователей. Однако специалистами отмечается наличие неоднородных подходов к регулированию различных аспектов природопользования даже в тех областях, деятельности, где предметы регулирования можно назвать вполне сопоставимыми.³

Правовая защита окружающей среды в Канаде обеспечивается законами, принятыми как на уровне государства, так и в провинциях. Федеральный «Закон об охране окружающей среды», принятый в 1999 году, исходит из постулирования основной цели данной деятельности как содействия обеспечению устойчивого развития путем реализации действий по предотвращению загрязнения окружающей среды.⁴

Интересно определение деятельности по сохранению окружающей среды, содержащиеся в «Законе об охране и улучшению окружающей среды», действующем в канадской провинции Альберта.⁵ В соответствии с указанным

¹Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege vom 29.07.09 // BGBl_I_09,2542.

²Gesetz über die Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden vom 10.05.2007 // BGBl. I S. 346.

³Попов И.В. Преступления против природной среды: теоретические основы и практика применения: дис. ... д-ра юрид. наук. – Екатеринбург, 2014. – С. 58.

⁴Canada Environmental Protection Act (S.C. 1999, с. 33) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.canada.ca/en/environment-climate-change/services/canadian-environmental-protection-act-registry/publications/canadian-environmental-protection-act-1999.html> (дата обращения: 21.12.2024).

⁵Protecting Alberta's Environment Act (SA 2013, с. P-26.8) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://faolex.fao.org/docs/pdf/al154341.pdf> (дата обращения: 30.11.2024).

законодательным актом регионального уровня под подобной деятельностью понимается планирование и управление реализацией мероприятий, ориентированных на недопущение ухудшения значений важнейших физических, химических и биологические параметры окружающей среды.¹

Таким образом, в государствах, которые, как и Россия, характеризуются федеративным устройством, нормативные правовые акты, принимаемые на уровне регионов, являются источниками норм природоохранного законодательства.

Эффективность правового механизма охраны окружающей среды определяется не только наличием правовых норм, но и совокупностью правовых мер, направленных на их реализацию, в числе которых предусмотрены меры административно-правового характера. Подобные меры можно рассматривать как использование комплекса инструментов, обеспечивающих соблюдение экологических требований. В зависимости от своих функций, они могут быть разделены на следующие группы:

- меры экологического мониторинга и оценки, позволяющие получить объективную информацию о состоянии окружающей среды и выявить существующие или потенциальные экологические проблемы;
- меры предотвращения негативного воздействия на окружающую среду, ориентированные на проведение оценки этого воздействия, нормирование выбросов и сбросов загрязняющих веществ, лицензирование отдельных видов деятельности;
- меры стимулирования экологически безопасной деятельности, побуждающие хозяйствующих субъектов к внедрению экологически чистых технологий и методов производства;

¹Агафонов В.Б., Игнатьев Д.А. Особенности понятийного аппарата охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами в законодательстве Российской Федерации и зарубежных стран // Актуальные проблемы российского права. - 2018. - № 5. - С. 231.

- меры контрольно-надзорного профиля, направленные на обеспечение соблюдения природоохранных требований, выявление и пресечение имеющихся место нарушений;
- меры правовой ответственности, обеспечивающие применение административной, гражданской либо уголовной ответственности за экологические правонарушения.

При том, что после принятия Федерального закона «Об охране окружающей среды» специалистами высказывалось мнение о завершении постсоветского этапа формирования природоохранного законодательства,¹ последующие два десятилетия позволили выявить целый комплекс нерешенных проблем, в значительной степени актуализирующие проблему обеспечения законности в данной сфере. Многочисленность принятых нормативных правовых актов отнюдь не гарантировала продвижение в направлении ее решения, а зачастую явилась причиной появления новых проблем по причине их противоречивости ранее действовавшим источникам права. Подобная ситуация, в значительной степени продолжающая развиваться в достаточно негативном ключе и в настоящее время, представляет собой один из факторов, не способствующих обеспечению режима законности в сфере охраны окружающей среды вследствие того, что она ставит под сомнение устойчивость законодательства, в значительной степени определяющей поддержание законности в рассматриваемой сфере.

В данном контексте принципиально важную роль исполняют процедуры государственного экологического контроля и надзора. Следует отметить, что в важнейших законодательных актах, регулирующих отношения в рамках окружающей среды, достаточно часто производится подразделение систем надзора и контроля в рассматриваемой сфере.

¹Лопатин В.Н. Экологическая безопасность: проблемы конституционной законности / Экологическая безопасность России: проблемы правоприменительной практики / под ред. В.Н. Лопатина. - СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. – С. 42.

Так, в Земельный кодекс РФ включена глава «Государственный земельный надзор, муниципальный земельный контроль и общественный земельный контроль», в Федеральный закон «Об охране атмосферного воздуха» - глава «Государственный надзор в области охраны атмосферного воздуха. Производственный и общественный контроль в области охраны атмосферного воздуха. Мониторинг атмосферного воздуха».

В ст. 65 Федерального закона «Об охране окружающей среды» изначально было представлено развернутое определение категории «государственный экологический надзор» как деятельности уполномоченных органов исполнительной власти федерального и регионального уровней, направленной на предупреждение, выявление и пресечение нарушений установленных законодательством природоохранных требований с помощью проведения проверок, принятия мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, а также наблюдения за исполнением указанных требований органами государственной власти, местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами.

Однако в 2021 году как название данной статьи, так и трактовка содержащейся в ней формулировки изменены на «государственный экологический контроль (надзор)» при его подразделении на федеральный и региональный контроль (надзор). В то же время, глава XI, в которую структурно входит указанная статья, продолжает именоваться «Государственный экологический надзор. Производственный и общественный контроль в области охраны окружающей среды», а в ст. 1 остается определение контроля в области охраны окружающей среды (экологического контроля) как системы мер, направленных на предотвращение, выявление и пресечение нарушений природоохранного законодательства и обеспечение соблюдения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями требований в области охраны окружающей среды.

Таким образом, если в предыдущей редакции закона определение было более детальным и охватывало широкий круг вопросов, то в своем новом варианте оно представлено в более концентрированном виде. При этом наблюдается сужение круга объектов контрольной деятельности, а также отсутствует фиксация форм осуществляемых в ее рамках мероприятий. Данный подход, по нашему мнению, создает размытое представление о рассматриваемом понятии и затрудняет процесс реализации контрольных функций уполномоченными на это органами.

При этом в утвержденном Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2021 г. № 1096 Положении о федеральном государственном экологическом контроле (надзоре) указывается, что его осуществляет Федеральная служба по надзору в сфере природопользования и ее территориальные органы.¹ К числу видов контрольных (надзорных) мероприятий отнесены инспекционные визиты, рейдовые осмотры, документарные и выездные проверки, наблюдение за соблюдением обязательных требований и выездные обследования. Кроме того, предусмотрено проведение таких профилактических мероприятий как информирование, обобщение правоприменительной практики, объявление предостережения, профилактический визит и консультирование.

Следует отметить, что в рамках вышеотмеченных нормативных актов отсутствует указание на синонимичность либо наличие отличий между содержательным наполнением терминов «экологический контроль» и «экологический надзор». При этом подобная ситуация порождает коллизии, имеющие вполне очевидную практическую значимость. Примером тому, в частности, является пересечение полномочий Росприроднадзора и Ростехнадзора в сфере недропользования. Первый осуществляет надзор за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр,

¹Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 № 1096 «Об утверждении Положения о федеральном государственном экологическом контроле (надзоре)» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2028. - № 28, ч. I. - Ст. 5526.

второй - контроль за безопасностью работ, связанных с использованием недрами. Из-за отсутствия четких законодательных критериев разграничения реализуемых ими контрольно-надзорных функций на практике возникают параллельные проверки одного участка недр, приводящие иногда к выдаче противоречивых предписаний и последующим судебным спорам, где предприятия успешно оспаривают результаты, указывая на подмену этих функций и нарушение ст. 65 Закона № 7-ФЗ.¹

В данном контексте крайне важным с теоретической и методологической точек зрения аспектом является разграничение ключевых характеристик, сущностно присущих этим понятиям.

В частности, большинство специалистов сходятся во мнении о том, что надзорная деятельность осуществляется уполномоченными государственными органами в рамках полномочий, закрепленных за ними соответствующими нормативными правовыми актами. Важно указать на то, что эти органы обладают полномочиями по применению к нарушителям соответствующих мер принуждения, направленных на обеспечение соблюдения норм природоохранного законодательства.

По мнению некоторых авторов, понятие «надзор» применимо исключительно к деятельности, осуществляемой органами прокуратуры.² Д.Г. Домрачев и А.А. Кирилловых разграничение между двумя рассматриваемыми понятиями обосновывают тем, что в то время, как процедуре контроля присущ эпизодический характер, а контрольные органы наделены правом корректировки решений органов подконтрольных, осуществление надзора является непрерывной процедурой за неподчиненными надзорному органу

¹Вакуленко А.В. Судебная практика по оспариванию предписаний и постановлений органов Росприроднадзора о привлечении к ответственности за нарушение условий, установленных лицензиями или техническими проектами // Золото и технологии. – 2021. – № 4. – С. 17.

²Рохлин В.И. Прокурорский надзор и государственный контроль: история, развитие, понятие, соотношение. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. – С. 189.

субъектами и преследует цель выявления в процессе их функционирования нарушений законности.¹

С точки зрения Е.В. Младеновой, если проанализировать отечественные нормативные акты, то можно сделать вывод о том, что термин «надзор» используется применительно к процедурам, реализуемым органами исполнительной власти, тогда как «контроль» характеризует действия, осуществляемые на производственном и общественном уровнях.²

В рамках подобного подхода в обобщенном виде экологический контроль, по мнению В.В. Круглова, может быть определен в качестве совокупности мероприятий, которые ориентированы на выявление нарушений природоохранного законодательства, их устранение и предотвращение возникновения новых нарушений, а также обеспечения соблюдения субъектами хозяйственной и иной деятельности нормативно установленных экологических требований.³

Ст. 68 Федерального закона № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», посвященная рассмотрению особенностей производственного экологического контроля, определяет, что целью его проведения является обеспечение реализации в процессе деятельности хозяйствующих субъектов мероприятий по охране окружающей среды, рациональному использованию и восстановлению природных ресурсов, а также исполнения требований природоохранного законодательства. При на юридических лиц, эксплуатирующих объекты негативного воздействия на окружающую среду I, II и III категорий, возлагается обязанность по разработке программ экологического контроля, реализуемого на уровне предприятия.

¹Домрачев 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.

²Младенова Е.В. Понятие и назначение государственного экологического контроля (надзора) // Вестник Поволжского института управления. – 2021. - № 5. – С. 81.

³Круглов В.В. Организационно-правовые меры по охране окружающей среды в современных экономических условиях // Российский юридический журнал. – 2015. - № 6. - С. 181.

Необходимо также выделить такой элемент системы контроля за состоянием окружающей среды, в значительной степени способствующий обеспечению законности в данной сфере, как общественный контроль. Правовые основы его осуществления, круг субъектов, реализующих данную деятельность (общественных инспекторов), и их полномочия закреплены в ст. 68 Федерального закона № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды». Более детальная регламентация процедур осуществления общественного контроля содержится в Приказе Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 12.06.2017 № 403 «Об утверждении порядка организации деятельности общественных инспекторов по охране окружающей среды».¹

Так, общественный инспектор, которым может стать лицо, достигшее восемнадцатилетнего возраста и подавшее соответствующее заявление в орган государственного надзора, обязан не только хорошо знать содержательную сторону нарушений природоохранного законодательства, но и уметь произвести их фиксацию и юридически грамотное описание. В данном контексте кандидаты на должность общественных инспекторов в обязательном порядке проходят курс обучения и последующего собеседования на предмет знания норм природоохранного законодательства.²

Однако к числу недостатков правовой регламентации процесса функционирования данного, несомненно, значимого института следует отнести неурегулированность механизма реагирования органов власти и управления, а также хозяйствующих субъектов на результаты проверок, осуществляемых в рамках процедуры общественного контроля.

¹Приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 12.07.2017 № 403 «Об утверждении порядка организации деятельности общественных инспекторов по охране окружающей среды» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201802220006?ysclid=m2xa1v4ld368774711> (дата обращения: 19.11.2024).

²Исакова Ю.И., Пчельников М.В. Правовое регулирование организации деятельности общественных инспекторов по охране окружающей среды на территории Ростовской области // Экология. Риск. Безопасность. Материалы Всероссийской научно-практической конференции. - Курган: Курганский государственный университет, 2020. - С. 89.

Решение указанной проблемы может быть обеспечено путем внесения изменений в Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»¹ или принятия подзаконных актов, которые бы предусматривали обязательность рассмотрения результатов общественного контроля органами власти и хозяйствующими субъектами, устанавливали конкретные сроки подобного рассмотрения и принятия соответствующих решений, определяли формы реагирования и меры ответственности за неисполнение обязанностей по реагированию на результаты общественного контроля.

Также принципиально важно отметить, что неоднозначное употребление в законодательстве терминов «экологический контроль» и «экологический надзор» и определенное смешение их характеристик в значительной степени снижают эффективность правового механизма охраны окружающей среды. Для устранения указанных проблемных моментов необходимо четкое законодательное разграничение этих категорий в контексте определения их функционального наполнения. По нашему мнению, категориальное разграничение понятий «экологический контроль» и «экологический надзор» должно базироваться на специфике их содержательной характеристики и функциональном предназначения. В то время как экологический контроль направлен на проверку соблюдения установленных экологических норм, экологический надзор, в значительной степени имея превентивную направленность, ориентирован на обеспечение законности в деятельности поднадзорных субъектов, включая органы, осуществляющие экологический контроль.

В целом же эффективность механизма правового обеспечения охраны окружающей среды определяется комплексом взаимосвязанных факторов. С одной стороны, принципиально важную роль играют полнота и системность

¹Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. - № 30 (ч. 1). – Ст. 4213.

законодательного регулирования в данной сфере, устанавливающего четкие правовые требования к субъектам природопользования. С другой стороны, не менее значимо наличие эффективных механизмов правоприменения, обеспечивающих реализацию этих требований на практике. При этом важнейшее значение в данном контексте имеет обеспечение эффективного функционирования административно-правового механизма обеспечения законности в рассматриваемой сфере.

2 ЭЛЕМЕНТЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНИЗМА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

2.1 Особенности административно-правового механизма обеспечения законности в области охраны окружающей среды

Обеспечение законности в сфере охраны окружающей среды представляет собой необходимую предпосылку для создания эффективной системы правового регулирования, направленной на предотвращение экологических правонарушений и минимизацию негативного воздействия хозяйственной деятельности на природную среду. Это положение подтверждается научными исследованиями.¹

В статье 1.2 КоАП РФ среди перечисленных объектов административно-правовой охраны указана и окружающая среда. При этом административно-правовая охрана окружающей среды может быть определена как совокупность мер воздействия, ориентированных на предотвращение, пресечение и ликвидацию последствий экологических правонарушений, восстановление нарушенных прав и возмещение причиненного вреда, реализуемых уполномоченными органами в рамках их компетенции с использованием административно-правовых методов.²

В правовой доктрине представлены разные подходы к интерпретации категории «законность»: режим деятельности, принцип и метод управления и регулирования. Законность охватывает все сферы правовой жизни – и правотворчество, и правореализацию. Правотворчество образует нормативную основу правореализации, а значит, и законности и воплощается в комплексе процедур, практическая реализация которых также должна быть законной. Таким образом, правотворчество как вид юридической

¹См., например: Добрецов Д.Г. Мониторинг правоприменения в экологической сфере: определяющие факторы // Мониторинг правоприменения. – 2017. - № 4. - С. 37.

²Младенова Е.М. Окружающая среда как объект административно-правовой охраны // Правовая политика и правовая жизнь. – 2021. - № 3. – С. 248.

деятельности охватывается представлениями о законности, а результаты правотворчества (нормативные правовые акты) выступают предпосылкой и условием законности.

В настоящее время ключевой официальный подход к пониманию законности обозначен в ст. 15 Конституции Российской Федерации. Законность непосредственно взаимосвязана с верховенством и юридическим доминированием самой Конституции РФ как акта с особыми свойствами и содержанием. Идея законности связана с идеей правового государства, в связи с чем законности предстаёт как особое политико-правовое явление, выраженное в строгом и неукоснительном следовании закону как основы государственно организованного на принципе социальной справедливости общества. Законность также можно рассматривать как идею, требование и режим практического проявления права в действующем законодательстве.

Само понятие «законность» в юридической науке характеризуется многоаспектностью и неоднозначностью имеющих место толкований его сущностного содержания.

Так, Ю.А. Тихомиров предлагает рассматривать законность как меру эффективности реализации правовых норм на практике, выступающую своеобразным индикатором уровня правопорядка в обществе.¹ По мнению В.С. Нерсесянца, данную категорию можно определить в качестве точного и последовательного соблюдения и исполнения требований законодательства всеми правовыми субъектами.² В свою очередь, В.К. Бабаев под законностью понимает идею, требование и систему (режим) реального выражения права в законодательных актах и самом законотворческом процессе.³

В.С. Бялт и С.Ю. Чимаров констатировали, что законность является трехсоставным понятием, элементами которого являются принцип права, который предполагает необходимость соблюдения правовых норм

¹Тихомиров Ю.А. Как обеспечить законность? Новый подход // Российское правосудие. – 2016. - № 8. - С. 6.

²Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства. – М.: Норма, ИНФРА-М, 2018. - С. 537.

³Теория государства и права / под ред. В.К. Бабаева. - М.: Юрайт, 2019. - С. 660.

субъектами, которым они адресованы, метод реализации власти и способ поведения субъектов общественных отношений, а также режим общественной жизни, характеризуемый исполнением правовых предписаний со стороны большей части участников общественных отношений.¹

Категория законности выступает смыслообразующим фактором для реализации полномочий органов публичной власти в области охраны окружающей среды. Как справедливо отмечает Д.Г. Добрецов, наличие состояния законности в сфере охраны окружающей среды является важнейшей характеристикой эффективности реализуемых государством мер правотворческой, правоприменительной и организационной направленности, ключевой целью которых выступает обеспечение ее благоприятного состояния.² В этой связи следует отметить, что большую сложность порождает структурная организация публичной власти, уполномоченных в области охраны окружающей среды, поскольку, при единстве ее целеполагания, задачи и функции конкретных органов публичной власти различны, что порождает определенного рода проблемы согласования целеполагания в рамках этой системы в целом и оценки эффективности правореализационного механизма. И здесь в качестве системообразующего критерия эффективности правоприменения выступает законность.

Обобщая доктринальное представление о законности как правовом феномене и экстраполируя его на природоохранную сферу, представляется возможным сформулировать понятие законности в области охраны окружающей среды как систему формирования и соблюдения правовых установлений, определяющих совокупность принципов, направлений и форм взаимодействий человека и общества с окружающей средой в контексте обеспечения воспроизводства ее качественных параметров.

¹Бялт В.С., Чимаров С.Ю. Соотношение понятий «дисциплина» и «законность»: теоретико-правовой аспект // Тенденции развития науки и образования. – 2020. - № 68-7. – С. 12.

²Добрецов Д.Г. Мониторинг правоприменения в экологической сфере: определяющие факторы // Мониторинг правоприменения. - 2017. - № 4. – С. 37.

В свою очередь, обеспечение законности в области охраны окружающей среды может быть определено в качестве целенаправленной деятельности уполномоченных субъектов, направленной на формирование и поддержание системы правовых установлений, обеспечивающих воспроизводство качественных параметров окружающей среды, а также на контроль за соблюдением данных установлений и привлечение к ответственности лиц, виновных в их нарушении.

Важнейшая, а в очень многих случаях и ключевая роль административно-правовой составляющей в сфере охраны окружающей среды является неоспоримой, о чем свидетельствует целый комплекс имеющихся научных исследований отечественных правоведов. В частности, по мнению Ф.Г. Мышко, именно административно-правовые меры являются наиболее действенным и эффективным инструментом обеспечения охраны окружающей среды.¹

В данном контексте, прежде всего, следует обратиться к трактовке сущностного содержания административно-правовой охраны окружающей среды. Так, Ф.Б. Рысаев понимает под этой категорией деятельность органов исполнительной власти по обеспечению устойчивого развития, ориентированную на безопасное и гармоничное отношение экономики к окружающей среде. При этом он акцентирует внимание на том, что ее эффективная реализация позволяет обеспечить системность и комплексность при решении экономико-экологических задач государства.² Также указанный автор подчеркивал, что административно-правовая охрана окружающей среды должна сочетать как субординационные, так и координационные связи для обеспечения эффективной вертикали исполнительной власти, обеспечивающей системность и комплексность в решении экономических и экологических проблем.

¹Мышко Ф.Г. Административно-правовая охрана окружающей среды в Российской Федерации // Вестник экономической безопасности. – 2021, № 1. - С. 219.

²Рысаев Ф.Б. Административно-правовое регулирование охраны окружающей среды в Российской Федерации: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2003. – С. 12.

В своей совместной с Л.Л. Поповым монографии указанный автор углубляет трактовку ключевых аспектов рассматриваемого понятия, определяя административно-правовое регулирование охраны окружающей среды как юридически регламентированную деятельность публичной власти по упорядочению отношений общества к природе.¹

Е.А. Лютягина расширяет этот подход, вводя понятие «системы административно-правового регулирования природопользования и охраны окружающей среды» как совокупности правовых средств, используемых публичной администрацией для результативного управленческого воздействия на общественные отношения, связанные с природными ресурсами и экологической безопасностью.² Она отмечает необходимость органического сочетания частного и публичного интересов граждан и государства при одновременном обеспечении их экологического благополучия.

Л.С. Булгакова определяет «административно-правовую охрану» как «систему превентивных (лицензирование, мониторинг) и репрессивных (штрафы) мер» и акцентирует внимание на том, что объектом подобного регулирования выступает именно окружающая среда как юридический объект.³ Содержанием административно-правовой охраны, по мнению Булгаковой, являются предупреждение и пресечение нарушений, применение мер административной ответственности к виновным лицам, возмещение вреда, причиненного окружающей среде, и принятие мер по восстановлению нарушенных субъективных прав. При этом она предлагает концептуальную модель административно-правовой охраны, которая включает в себя следующие элементы: объект охраны (окружающая среда), угрозы окружающей среде, субъекты, уполномоченные осуществлять функции

¹Попов Л.Л., Рысаев Ф.Б. Административно-правовое регулирование охраны окружающей среды в Российской Федерации. – Оренбург: Изд. центр ОГАУ, 2007. – С. 41.

²Лютягина Е.А. Административно-правовое регулирование природопользования и охраны окружающей среды: сравнительно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2011. – С. 38.

³Булгакова Л.С. Административно-правовая охрана окружающей среды: дис... канд. юрид. наук. – СПб., 2024. – С. 32.

охраны, и нормы, регламентирующие основания и порядок применения мер административно-правовой охраны.

В свою очередь, Е.В. Младенова рассматривает содержательную сторону данной категории в качестве совокупности административно-правовых мер, дуалистическая направленность которых обуславливается, с одной стороны, необходимостью обеспечения сохранности окружающей среды, а, с другой, организации эффективного и рационального природопользования.¹

Однако, несмотря на существенный вклад как вышеперечисленных, так и целого ряда других исследователей, системный анализ особенностей функционирования административно-правового механизма в юридической науке до сих пор остается недостаточно разработанным. В большинстве исследований рассматриваются лишь отдельно взятые компоненты этого механизма, такие как, например, правовые нормы или правоотношения, в то время как система административного права представляет собой сложную структуру, каждый элемент которой тесно взаимосвязан с другими составными частями этой системы и именно их взаимодействие оказывает определяющее влияние на объект регулирования и общественные отношения в целом.

Само понятие «административно-правовой механизм» требует более глубокого и всестороннего анализа, поскольку существующие исследования, как правило, недостаточно охватывают все его многочисленные аспекты. Говоря о его сущностном содержании, прежде всего, представляется необходимым остановиться на том, что представляет собой административно-правовой механизм, или, как его называет ряд исследователей, «механизм административно-правового регулирования» как таковой.

¹Младенова Е.В. Административно-правовое регулирование контрольных (надзорных) мероприятий при осуществлении государственного экологического контроля (надзора): дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2022. – С. 25.

Введение данного понятия в научный оборот можно проследить в трудах И.И. Веремеенко, который определил его в качестве совокупности административно-правовых средств, посредством которых оказывается определенное воздействие на отношения, связанные с осуществлением государством своих исполнительных и распорядительных функций.¹

А.П. Корнев развивает этот концептуальный подход, определяя рассматриваемое понятие как систему оказывающих воздействия на общественные отношения административно-правовых средств, использование которых увязано с решением важнейших задач государства и общества.²

Ю.А. Тихомиров использует понятие «административно-правовой механизм» применительно к анализу системы государственного управления, подчеркивая его роль в выполнении четырех ключевых функций, которыми выступают организация государственного управления, правовое определение статуса его субъектов и осуществляемых ими действий, административно-правовое регулирование, осуществление административного контроля и надзора.³

Достаточно емкую характеристику данного понятия, по нашему мнению, излагает А.П. Шергин, определяя его в качестве совокупности определенных нормами административного права юридических средств, которые ориентированы на упорядочивание общественных отношений в рамках публичной сферы.⁴ Близко к этой позиции и предлагаемое С.Н. Зайковой определение, трактующее административно-правовой механизм в качестве установленного в нормативном порядке комплекса административно-правовых средств, которые используются в целях

¹Веремеенко И.И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка. - М.: Изд-во ВНИИ МВД СССР, 1981. - С. 55.

²Корнев А.П. Административное право России. - М.: Щит-М, 1999. Ч. 1. - С. 42.

³Тихомиров Ю.А. Административное право на рубеже столетий // Административное право: теория и практика. Укрепление государства и динамика социально-экономического развития: материалы научной конференции. - М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2002. - С. 7.

⁴Шергин А.П. Понятие и содержание механизма административно-правового регулирования // Научный портал МВД России. – 2009. - № 1. - С. 6-7.

регулирования общественных отношений и обеспечения реализации целей государственного управления.¹

В российской юридической науке термин «административно-правовой механизм охраны окружающей среды» трактуется неоднозначно: часть авторов (Е.А. Лютягина, Л.С. Булгакова, Ф.Б. Рысаев) рассматривает его в нормативно-институциональном ключе - как систему органов, норм и административных процедур, тогда как другие исследователи (А.В. Мелехин, Е.В. Младенова, А.В. Горбунова) видят в нем динамическую структуру, обеспечивающую реализацию правовых предписаний посредством контроля, профилактики и ответственности.

При этом, несмотря на различные концептуальные подходы, авторы едины в выявлении критических дефектов, препятствующих эффективному функционированию данного механизма в современных условиях. Так, Р.А. Тюлин отмечает, что вопросы обеспечения административно-правовой охраны окружающей среды очень часто остаются без должного внимания, поскольку этот процесс является финансово затратным, а в условиях ориентированности на экономию бюджетных средств проблема обеспечения благоприятного качества среды игнорируется представителями власти.² В свою очередь, А.В. Горбунова заключает, что основной причиной ухудшения экологической обстановки является отсутствие эффективной системы административно-правовой охраны окружающей среды.³

В целом, административно-правовой механизм представляет собой системное по своей природе образование, состоящее из различных инструментов и средств, призванных обеспечить эффективное достижение

¹Зайкова С.Н. Соотношение понятий «административно-правовой механизм» и «административно-правовое регулирование» // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – 2021. - № 4. - С. 312.

²Тюлин Р.А. Проблемные вопросы административно правового регулирования охраны окружающей среды // Вестник Тамбовского университета. Гуманитарные науки. Право. - 2012, № 11. - С. 373.

³Горбунова А.В. Административно-правовое регулирование охраны окружающей среды // Вестник Московского университета МВД России. – 2013, № 3. - С. 142.

целей административного регулирования. Важно отметить, что системный характер является одним из важнейших признаков, присущих данному механизму.

В данной связи следует отметить, что органы публичной власти и их должностные лица, выполняя исполнительно-распорядительную функцию, используют различные административно-правовые средства в целях оказания необходимого воздействия на объекты управления. Совокупность указанных средств как раз и характеризует содержательную сторону административно-правового механизма, но обеспечение эффективности управленческого процесса подразумевает необходимость их систематизации, так как по справедливому замечанию И.И. Сенякина и А.Э. Арзуманяна, простой совокупности правовых средств не присуще наличие каких-либо существенных признаков, свидетельствующих о внутренней организации.¹

При этом принципиально важно отличать административно-правовой механизм от смежных правовых категорий, таких как административно-правовые институты, процедуры и режимы,

Так, административно-правовой институт — это устоявшаяся система юридических норм, определяющая правовой статус субъектов и регулирующая их поведение в конкретной сфере общественных отношений. Административно-правовой механизм выступает элементом этого института, ориентированным на реализацию этих норм, обеспечивая динамику правового регулирования и адаптацию к изменяющимся условиям.

Административно-правовая процедура выступает как нормативно установленный порядок осуществления юридической деятельности. При том, что рассматриваемые понятия имеют сходство с точки зрения целенаправленности, ориентации на достижение юридически значимых результатов и формализованного характера, они различаются по структуре и содержанию. Административно-правовая процедура включает в себя

¹Сенякин И.Н., Арзуманян А.Э. Конкуренция норм российского права. - Саратов: Саратовская государственная академия права, 2011. - С. 16.

нормативно определенные этапы, которые формируют алгоритм юридической деятельности, тогда как административно-правовой механизм охватывают не только процедурную сторону, но и инструментальный аспект правового воздействия.

Административно-правовой режим представляет собой специфический порядок правового регулирования, характеризующийся использованием особых юридических средств (разрешений, обязательств, запретов) для установления и поддержания устойчивого характера развития определенной сферы общественных отношений. В отличие от него, административно-правовой механизм носит преимущественно организационный характер, ориентированный на эффективное и результативное достижение конкретных правовых целей.

По мнению Е.В. Бутовой, можно выделить следующие ключевые признаки, присущие административно-правовому механизму:¹

- во-первых, он представляет собой комплекс правовых средств, определяемых правовыми нормами как первичными регуляторами общественных отношений;
- во-вторых, он является специфическим конструктом, объективирующим правовые инструменты, направленные на реализацию прав и интересов субъектов права;
- в-третьих, целью функционирования данного механизма является достижение желаемого социального результата посредством применения правовых средств;
- в-четвертых, это системное и сложное образование, состоящее из взаимосвязанных подсистем и элементов, которые в процессе совместного функционирования обеспечивают достижение определенных целей;

¹Бутова Е.В. Административно-правовой механизм: к вопросу о понятии // Эволюция государства и права: история и современность. Сборник научных статей II Международной научно-практической конференции - Курск: Университетская книга, 2017. - С. 179-180.

- в-пятых, функционирование данного механизма определяется юридическими процедурами и следует алгоритму действий, реализуемых на определенном этапе;
- в-шестых, он имеет определенную структуру, включающую предмет и метод правового регулирования, элементы, определяющие действие правовых норм, принципы действия и гарантии его функционирования.

В свою очередь, А.П. Шергин в качестве элементов, в своей совокупности формирующих административно-правовой механизм, выступают административно-правовые нормы и акты их применения, административно-правовые отношения и способы административно-правового регулирования.¹

Административно-правовые нормы играют ключевую роль в системе элементов административно-правового механизма. Они выступают его основой, обеспечивая упорядоченность регулируемых отношений. Так, по мнению Ю.Н. Старилова, именно данные нормы выступают в качестве исходного элемента процесса административно-регулятивного воздействия.² При этом, являясь составной частью общего механизма правового регулирования, данные нормы, в то же время, отличаются своей отраслевой спецификой. В частности, она проявляется в исключительно широком спектре общественных отношений, на регулирование которых они ориентированы, носящих при этом публичный характер; более разнообразном характере проявления регулирующих воздействий; многообразии внешних форм выражения этих норм.

Административно-правовые отношения выступают в качестве ключевого средства, обеспечивающего действие административно-правовых норм путем воплощения нормативных стандартов в поведении субъектов права. При этом они обеспечивают использование юридических средств

¹Шергин А.П. Понятие и содержание механизма административно-правового регулирования // Научный портал МВД России. – 2009. - № 1. - С. 7.

²Общее административное право / под ред. Ю.Н. Старилова. – Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2016.

реализации прав и обязанностей сторон административно-правовых отношений.

Акты применения административно-правовых норм содержат конкретные решения, ориентированные на регулирование определенных общественных отношений. Они по своей природе направлены на разрешение определенных дел и ситуаций, связанных с реализацией этих отношений, в том числе в форме констатации вида и формы административной ответственности.

Наконец, способы административно-правового регулирования предназначены для оказания воздействия на поведение субъектов административного права, обретая свое проявление в таких формах как дозволение, разрешение и административный запрет.¹

А.В. Горбунова выделяет ряд ключевых аспектов, необходимых для обеспечения полноценной административно-правовой охраны природной среды. Она указывает на необходимость реализации в данном контексте правовых норм, которые регулируют особенности правового статуса должностных лиц, связанных с принятием решений в данной сфере, основ разрешительной системы, связанной с лицензированием определенных видов природопользования, регламентацию ответственности за экологические правонарушения и особенности поддержания параметров экологической безопасности.²

При этом в качестве элементов административно-правового механизма обеспечения законности также необходимо выделить гарантии и способы подобного обеспечения.

Говоря о сущности гарантий законности, следует отметить, что в рамках теории права им отводится достаточно значимая роль в контексте обеспечения законности в действиях органов государственной власти, организаций и

¹Мингес И.А., Попов В.В. Типы правового регулирования: ошибки интерпретации различий // Труды Академии управления МВД России. – 2020. - № 2. - С. 180.

²Горбунова А.В. Особенности административно-правовой охраны окружающей среды // Вестник Московского университета МВД России. – 2013. - № 5. – С. 176-177.

граждан. При этом отечественные исследователи по-разному определяют сущность данной категории.

Так, М.В. Байлиным под ними понимается комплекс специальных мер, с помощью которых осуществляется обеспечение реализации правовых норм,¹ Согласно Р.А. Ромашову, они являются механизмами, которые поддерживают высокую эффективность законности, выступающей формой политико-правового режима, ориентированного на обеспечение защиты интересов государства, общества и индивида.²

А.В. Малько считает, что гарантии законности представляют собой совокупность условий и средств, которые гарантируют соблюдение правовых норм, реализацию прав граждан, а также обеспечение защиты интересов государства и общества.³ С.А. Комаров под рассматриваемым понятием подразумевает способы и условия, обеспечивающие реализацию правовых норм, возможность субъектов права пользоваться предоставленными правами и исполнять закрепленные в нормативных актах обязанности.⁴ Наконец, А.Н. Головистикова и Ю.А. Дмитриев определяют его в качестве комплекса имеющих различную природу факторов, а также юридических мер, которые обеспечивают соблюдение законодательства, реализацию прав граждан, государственных и общественных интересов.⁵

В целом, все эти трактовки подчеркивают роль гарантий законности в поддержании правопорядка, обеспечении защиты прав и интересов субъектов правоотношений и содействии эффективной работе системы права.

Эти гарантии охватывают условия, факторы и средства, обеспечивающие полное и систематическое выполнение требований законности и подразделяются на общие и специальные. При этом, если к

¹Байтин М.И. Сущность права: современное нормативное правопонимание на грани двух веков. - Саратов: Изд-во Саратовской государственной академии права, 2001. – С. 346.

²Ромашов Р.А. Теория государства и права. - М.: Юрайт, 2023. – С. 150.

³Малько А.В. Теория государства и права в вопросах и ответах. - М.: Дело, 2022. - С. 242.

⁴Комаров С.А. Общая теория государства и права. – М.: Норма, 2022. — С. 281.

⁵Головистикова А.Н., Дмитриев Ю.А. Теория государства и права в вопросах и ответах. - М.: Эксмо, 2004. – С. 168.

первой категории относятся политические, социальные, экономические, идеологические и т.п. гарантии, то под специальными понимаются правовые гарантии, которые определяются в качестве правовых средств, которые обрели свое закрепление в юридических нормах и ориентированы на обеспечение законности путем совершенствования законодательства, выявления и предотвращения его нарушений посредством реализации процедур контроля и надзора, восстановления законности, привлечение к ответственности правонарушителей законными средствами, а также минимизации уровня правонарушений путем проведения профилактических мероприятий.¹

Понятие «правовые гарантии» используется в отечественной юридической мысли на протяжении уже достаточно продолжительного времени. Так, еще в конце 1970-х годов П.М. Рабинович обозначал в качестве основных задач применения правовых гарантий законности выявление правонарушений, предупреждение и предотвращение возможных правонарушений, искоренение противоправной деятельности, устранение негативных последствий нарушений закона.²

В современном российском административном праве для обозначения гарантий законности зачастую используется понятие «способы обеспечения законности», что, на наш взгляд, нельзя назвать достаточно оправданным, так как оно представляется более узким в своем сущностном наполнении. Здесь представляется показательным привести определение правовых (т.е. специальных) гарантий обеспечения законности, сформулированное С.В. Калашниковым, который трактовал их в качестве зафиксированных в правовых нормах способах и средствах защиты прав и свобод, а также

¹Ярковой С.В. Административно-правовое обеспечение законности административной правоприменительной деятельности: понятие и основные черты // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – 2019. - № 2. – С. 192.

²Рабинович П.М. Проблемы теории законности развитого социализма. – Львов: Вища школа, 1979. - С. 85.

правомерную деятельность, связанную с их обеспечением.¹ То есть, исходя из логики приведенного определения, способы обеспечения законности являются одним из элементов совокупности специальных гарантий ее обеспечения, что выглядит вполне обоснованным.

Под способами обеспечения законности понимается комплекс правовых и организационных методов и приемов, реализуемых органами власти и управления различного уровня, их должностными лицами, общественными объединениями и гражданами, направленными на обеспечение и укрепление законности.

При этом первые подходы к изучению их специфики имели место еще в дореволюционный период развития отечественных исследований в сфере административного права. Так, И.Т. Тарасов выделял превентивные и репрессивные способы обеспечения законности в рамках деятельности административных органов.² По мнению А.П. Елистратова, к важнейшим из этих способов следовало отнести четкую регламентацию деятельности и разграничение полномочий административных органов, осуществление административного надзора за их деятельностью, обжалование несоответствующих нормам закона распоряжений должностных лиц, исполнение исключительно законных требований, предъявляемых ими.³

Уделялось внимание данной проблеме и в рамках советской административистики. В частности, для отечественной правовой мысли середины XX века была характерна трактовка сущности способа обеспечения законности как деятельности государственных органов, в функции которых входит данное обеспечение, предполагающая применение определенных

¹Калашников С.В. Система конституционных гарантий обеспечения прав и свобод граждан в условиях формирования в России гражданского общества // Государство и право. – 2002. - № 10. - С. 19.

²Тарасов И.Т. Очерк науки полицейского права. - М.: Печатня С.П. Яковлева, 1897. - С. 101–130.

³Елистратов А.И. Основные начала административного права. - М.: Г.А. Леман и С.И. Сахаров, 1917. - С. 252–260.

методов и законодательно установленных гарантий.¹ К числу конкретных способов обеспечения законности различными специалистами относились государственный, внутриведомственный и судебный контроль, административный и прокурорский надзор, арбитраж, обжалование действий должностных лиц, ответственность этих лиц за превышение властных полномочий и злоупотребление служебным положением и т.д.

В работах современных российских исследователей также можно выделить ряд концептуальных подходов к выделению ключевых способов обеспечения законности, соответствующих реалиям текущего времени.

Так, А.П. Коренев в числе способов обеспечения законности выделяет пресечение даже малейших нарушений закона, их предотвращение на основе устранения вызывающих их коренных причин, восстановление нарушенных прав, наказание виновных, привитие приверженности правовой культуре работникам.² Ю.М. Козлов, в свою очередь, основной акцент делает на определении сущности способов обеспечения законности как совокупности ориентированных на решение данной задачи организационно-правовых средств, в частности, контроля и надзора со стороны органов законодательной, исполнительной и судебной власти. При этом деятельность по обеспечению законности, по его мнению, включает в себя такие меры как своевременное выявление и устранение имеющих место нарушений установленных правовых норм, восстановление нарушенных прав, привлечение нарушителей к ответственности и предотвращение отклонений от следования нормам законности в будущем.³

А.И. Стахов и П.И. Кононов определяют сущность способов обеспечения законности как организационно-правовых мер, реализуемых органами государственной власти и местного самоуправления, должностными

¹Ярковой С.В. Административно-правовое обеспечение законности административной правоприменительной деятельности: понятие и основные черты // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – 2019. - № 2. – С. 193.

²Коренев А.П. Административное право России. - М.: Щит-М, 2001. - Ч. 1. - С. 271.

³Козлов Ю.М. Административное право. - М.: Юрист, 2005. - С. 550.

лицами этих органов, а также гражданами и их объединениями в отношении выявления нарушений норм законодательства, имеющих место в деятельности публично-административных органов. Они также указывают на важнейшее место контрольно-надзорной деятельности в ряду конкретных способов, с помощью которых достигается обеспечение законности.¹

Касаясь последнего аспекта, отметим, что в работах отечественных специалистов, посвященных рассматриваемой проблематике, все большее внимание уделяется роли судебного контроля в процессе обеспечения законности. В значительной степени это обусловлено вступлением в силу в 2015 году такого принципиально важного правового акта как Кодекс административного судопроизводства РФ, регламентирующего различные аспекты рассмотрения административных дел.²

Что касается специфики административно-правового механизма, обеспечивающего законность в области охраны окружающей среды, то можно привести определение А.В. Мелехина, считающего, что подобный механизм представляет собой комплекс административно-правовых средств, позволяющих обеспечить результативную охрану данной среды.³ В свою очередь, Е.В. Младенова определяет его в качестве совокупности взаимосвязанных между собой элементов, функционал которых ориентирован, с одной стороны, на обеспечение сохранности природной среды, а с другой, на регулирование основных аспектов процесса природопользования.⁴

Отмечая достаточно развитую нормативную правовую базу в сфере обеспечения охраны окружающей среды, следует указать на наличие существенного числа правовых пробелов, коллизий, а также достаточно

¹Стахов А.И., Кононов П.И. Административное право России. - М.: Юрайт, 2024. - С. 264.

²Кодекс административного судопроизводства РФ № 21-ФЗ от 08.03.2015 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2015. - № 10. – Ст. 1391.

³Мелехин А.В. Административно-правовой механизм обеспечения законности в сфере экологии // Lex Russica. – 2016. - № 11. - С. 36.

⁴Младенова Е.М. Окружающая среда как объект административно-правовой охраны // Правовая политика и правовая жизнь. – 2021. - № 3. – С. 250.

многочисленных отсылочных положений. Также отмечается недостаточная целостность системы используемых в нормативных правовых актах юридических определений и узкий подход к регламентированию механизмов реализации правовых указаний.¹ Как следствие, проявляются те или иные проблемы обеспечения законности, как на уровне нормотворчества, так и на уровне правореализации, прежде всего, правоприменения.

Анализ имеющегося опыта законодательного регулирования природоохранной деятельности позволяет выявить значительное количество примеров развития негативных тенденций в рассматриваемой сфере, обусловленных, в том числе, несовершенством и противоречивостью нормативно-правовой базы.

Так, например, в Водном кодексе РФ, который вступил в действие в начале 2007 года, не нашел своего отражения ряд ранее содержавшихся в природоохранном законодательстве постулатов, что обусловило почву для расширения спектра его нарушений. Изменение разрешительного порядка предоставления права пользования водными объектами на договорный способствовало дистанцированию государственных структур от управления водным фондом. Одним из проявлений этого стало формирование предпосылок злоупотребления правом пользования прибрежной полосой, в частности, в форме перекрытия доступа к большому числу водных объектов.

Вступивший в действие в том же году Лесной кодекс РФ освободил арендаторов от обязанности по уходу за лесными массивами, обеспечения пожарной безопасности на их территории и т.д., что существенно снизило защищенность лесов от проявлений различных негативных факторов природного и антропогенного характера. В результате масштабные лесные пожары, имевшие место на значительной территории Российской Федерации летом 2010 года, продемонстрировали отсутствие реализации функции по

¹Кочешков А.Д. Предмет, цели и задачи прокурорского надзора за исполнением природоохранного законодательства // Студенческий вестник. — 2020. - № 24–2. - С. 15.

обеспечению противопожарной защиты лесов почти на 80% их территории, переданной различным хозяйствующим субъектам.¹

Еще одним из факторов, осложняющих обеспечение законности в сфере охраны окружающей среды, является не всегда достаточно четкое разграничение полномочий между федеральным центром и субъектами Российской Федерации. Неоднозначность правового регулирования в данной области приводит к возникновению коллизий в законодательстве, затрудняет координацию природоохранной деятельности и создает условия для различной интерпретации экологических требований на разных уровнях государственного управления.

Так, передача на уровень регионов ряда полномочий Российской Федерации, связанных с обеспечением охраны окружающей среды, при отсутствии полноценного финансирования реализации этих полномочий имеет своим следствием явное несоответствие осуществляемых мероприятий природоохранного профиля задач обеспечения законности в рассматриваемой сфере. Как следствие, зачастую имеет место системный характер нарушений законности в сфере охраны окружающей среды со стороны органов региональной и муниципальной власти.

К числу источников, обеспечивающих соблюдение законности в сфере охраны окружающей среды, следует отнести и нормы гражданского законодательства. В частности, именно в Гражданском кодексе РФ содержатся положения, регулирующие возмещение причиненного экологического вреда. Так, ст. 1079 ГК РФ определяет положение об обеспечении возмещения вреда, причиненного деятельностью, которая создает повышенную опасность для окружающих.²

¹Стенограмма парламентских слушаний Комитета по природным ресурсам, природопользованию и экологии на тему: «Развитие системы правового обеспечения охраны лесов от пожаров» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://pandia.ru/text/77/286/47505.php> (дата обращения: 25.12.2024).

²Гражданский кодекс РФ (ч.2) № 14-ФЗ от 14.01.1996 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. - № 5. – Ст. 410.

При этом основы правового регулирования возмещения вреда, причиненного окружающей среде, закреплены в Федеральном законе «Об охране окружающей среды». Например, в ст. 78 указанного законодательного акта регламентируется порядок возмещения причиненного окружающей среде вреда и констатируется, что размер этого вреда определяется на основе оценки величины затрат, необходимых для восстановления состояния окружающей среды, нарушенного вследствие причинения этого вреда, либо в соответствии с определенными нормативами и методическими подходами, во многих случаях утвержденных соответствующими правовыми актами, принятыми на уровне Правительства Российской Федерации. Так, в Постановлении Правительства РФ «Об исчислении и взимании платы за негативное воздействие на окружающую среду» № 255 от 3 марта 2017 г. устанавливается порядок определения величины подобных платежей, взимаемых с субъектов хозяйственной деятельности.¹

Как отмечает ряд исследователей, одной из актуальных проблем, нерешенных в должной степени в рамках отечественного природоохранного законодательства, является обеспечение комплексного регулирования в области ликвидации накопленного вреда окружающей среде.² В этой связи крайне важным явилось осуществленное в 2016 году введение в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» главы «Ликвидация накопленного вреда окружающей среде», юридически закрепившей комплекс ключевых понятий, имеющих отношение к данной проблеме.

При этом представляется важным констатировать, что реализация поступательной деятельности, ориентированной на постоянное совершенствование норм, содержащихся в природоохранном законодательстве, представляет собой одно из важнейших условий

¹Постановление Правительства РФ от 03.03.2017 № 255 «Об исчислении и взимании платы за негативное воздействие на окружающую среду» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://base.garant.ru/71624748/?ysclid=m0pjs5x4s4539778231> (дата обращения: 20.10.2024).

²Хабарова И.А., Хабаров Д.А., Жучкова О.В. Нормативно-правовое обеспечение охраны окружающей среды в РФ // Integral. – 2018. - № 4. – С. 160.

обеспечения законности в сфере охраны окружающей среды. В данном контексте вполне справедливым представляется замечание Ю.А. Тихомирова о том, что непрерывность процесса правового регулирования является важнейшим индикатором его жизненности.¹

Однако, следует отметить, что в период коренной трансформации правовых основ охраны окружающей природной среды в течение 1990-х и первой половины 2000-х годов имело место существенное отставание процессов принятия новых подзаконных нормативно-правовых актов от разработки федеральных законов, что зачастую приводило к тому, что изложенные в последних прогрессивные нормы не могли должным образом обеспечить совершенствование природоохранных отношений и нивелировать последствия развития коррупционных схем в данной сфере.

В частности, анализ результатов деятельности органов природоохранной прокуратуры позволяет констатировать достаточно частую сопряженность экологических преступлений с такими преступлениями коррупционной направленности как «Превышение должностных полномочий» (ст. 286 УК РФ), «Получение взятки» (ст. 290 УК РФ), «Дача взятки» (ст. 291 УК РФ), «Служебный подлог» (ст. 292 УК РФ).²

В данном контексте необходимо отметить, что Экологическая доктрина Российской Федерации, утвержденная Распоряжением Правительства РФ № 1225-р от 31 августа 2002 года, закрепила на законодательном уровне важнейшую роль органов прокуратуры в обеспечении законности в сфере охраны окружающей среды.³

В развитие подобного подхода в Российской Федерации была сформирована системы органов природоохранной прокуратуры, ключевая

¹Тихомиров Ю.А. Правовое регулирование: теория и практика. - М.: Формула права, 2008. - С. 28-29.

²Агабекян Д.Р. Обеспечение законности в сфере охраны окружающей среды // Актуальные вопросы юриспруденции. Сборник статей IV Международной научно-практической конференции. - Пенза: Наука и просвещение, 2020. – С. 94.

³Распоряжение Правительства РФ от 31.08.2002 № 1225-р «Об экологической доктрине Российской Федерации» // Российская газета. – 2002. - № 176.

задача которых состоит в осуществлении надзора за соблюдением норм природоохранного законодательства как хозяйствующими субъектами, так и органами государственной власти и местного самоуправления.

Приказ Генерального прокурора РФ от 7 мая 2008 г. № 84 определяет в числе полномочий природоохранных прокуроров обеспечение надзора за соблюдением законодательства в сфере охраны окружающей среды и природопользования, экологических прав граждан со стороны как государственных, так и негосударственных структур, их руководящих органов, в том числе в контексте соответствия нормам природоохранного законодательства принимаемых ими нормативных документов, а также надзора за соблюдением правовых норм работе с сообщениями об экологических преступлениях, в частности при проведении мероприятий, связанных с выявлением и расследованием подобных преступлений. Кроме того, к их полномочиям была отнесена координация деятельности правоохранительных структур в области организации и осуществления борьбы с преступлениями в экологической сфере.¹

Важным фактором обеспечения законности представляется взаимодействие уполномоченных в природоохранной сфере органов исполнительной власти и органов прокуратуры, базирующееся, прежде всего, на общности целеполагания. Прокурорский надзор рассматривается обычно как одна из юридических гарантий законности, равно как и контрольно-надзорная деятельность органов исполнительной власти, но последняя сама выступает объектом прокурорского надзора.

Прокурорский надзор в качестве гарантии законности обеспечивает правовое качество деятельности органов исполнительной власти в контексте реализации общегосударственных и общесоциальных интересов в области охраны окружающей среды. В этой связи органы прокуратуры имеют ресурсы

¹Приказ Генерального прокурора РФ от 07.05.2008 № 84 «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/documents?item=1733016> (дата обращения: 07.12.2024).

реагирования на противоречащие закону акты, действия и решения уполномоченных органов исполнительной власти, их должностных лиц: опротестование, представление об устранении выявленных нарушений, их причин и условий, предостережение о недопущении нарушения закона, постановление о возбуждении производства по делам различной предметной направленности. Обратная связь со стороны органов исполнительной власти, их должностных лиц является обязательной. Таким образом обеспечивается не только собственно законность деятельности поднадзорных органов, но и государственная дисциплина.

С позиции деятельности органов исполнительной власти в области охраны окружающей среды возникает вопрос о соотношении его с целесообразностью и пределами дискреции¹, которые отражают специфику фактических условий правоприменения как одного из оснований выбора варианта решения, позволяющего обеспечить реализацию требований правовых предписаний. Это соотношение в идеальном виде не производит конфликт между законностью и целесообразностью, исходя из недопустимости подмены законности целесообразностью. Соответственно, законность может, среди прочего, определяться возможностями обеспечить целесообразное решение в допустимых законом пределах.

С другой стороны, такой подход не гарантирует целесообразности принимаемых решений: предоставленная законом свобода выбора обуславливает для правоприменителя возможность и необходимость принятия решения об оптимальном применении нормы во взаимосвязи с конкретными фактическими обстоятельствами, а равно с целью регулирования. Помимо дискреционного регулирования, источниками дискреции могут быть оценочные понятия, коллизии, неопределенность языка правовой нормы.² Но,

¹Панова И.В. Административно-процессуальное право России. - М.: Норма, 2003. - С. 38; Старых Ю.В. Усмотрение в налоговом правоприменении. - М.: Юриспруденция, 2006; Марченко М.Н. Теория государства и права. - М.: Юридическая литература, 1996. - С. 401.

²Шмалий О.В. Правовое обеспечение эффективности исполнительной власти: теоретико-методологические аспекты: дис ... д-ра юридических наук. - Ростов-на-Дону, 2011.

в любом случае, дискреция в реализации функций и полномочий органов власти и должностных лиц возникает на основании закона и в его пределах. В противном случае можно говорить исключительно о произволе. Соответственно реализация полномочий по усмотрению должна быть законной, обоснованной и справедливой. Кроме того, она должна быть мотивированной, на что непосредственно указывает законодатель.¹

На основе обозначенного в параграфе 1.3 содержания правового механизма охраны окружающей среды и анализа особенностей его функционирования применительно к применению норм административного права сущность административно-правового механизма обеспечения законности в области охраны окружающей среды представляется возможным определить в качестве совокупности имеющих правоустановительную, правоприменительную и контрольно-надзорную направленность элементов, ориентированных на использование административно-правовых норм в целях обеспечения законности в данной сфере.

В данном контексте административно-правовой механизм обеспечения законности в области охраны окружающей среды представляет собой системный комплекс элементов, включающий: 1) установление комплекса правовых норм; 2) правоприменение (административная ответственность, юрисдикционная деятельность); 3) гарантии соблюдения законности (контрольно-надзорная деятельность).

В схематическом виде данный механизм может быть представлен следующим образом (рисунок 1).

¹ Статьи 5, 10, 21, 25 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 24.07.2023) «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1995. - № 47. - Ст. 4472; <http://pravo.gov.ru> - 24.07.2023; статьи 60, 65 Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» - URL: <http://pravo.gov.ru>, 31.07.2020; <http://pravo.gov.ru> - 04.08.2023.



Рисунок 1 – Административно-правовой механизм обеспечения законности в области охраны окружающей среды¹

При этом, как следует из вышеприведенного рисунка, основой, на которой базируется эффективное функционирование данного механизма, по нашему мнению, можно назвать правовую регламентацию принимающей различные формы административной ответственности за совершение правонарушений в области охраны окружающей среды.

¹Составлено автором.

Анализируя различные аспекты обеспечения законности в рассматриваемой сфере, можно констатировать дуалистическую направленность происходящих процессов. С одной стороны, имеет место несомненное позитивное движение в плане обретения приоритетной значимости в системе данного регулирования его экономическими инструментами, что позволяет сформировать адекватные современным условиям хозяйствования подходы к оказанию целенаправленного воздействия на поведение экономических субъектов в плане их стимулирования к имплементации природоохранных установок в число целевых ориентиров своей деятельности. Однако, с другой стороны, наличие достаточно широкого круга пробелов и противоречий в существующей нормативной правовой базе обуславливает многочисленные злоупотребления со стороны правоприменителей, а равно граждан и организаций, что весьма негативно сказывается на параметрах обеспечения законности в области охраны окружающей среды.

2.2 Административная ответственность в механизме обеспечения законности в области охраны окружающей среды

Многие представители правовой мысли определяют административную ответственность в качестве наиболее эффективного вида юридической ответственности за нарушение положений природоохранного законодательства.¹ Подобная ситуация обуславливается тем, что привлечение нарушителей к подобной ответственности не предполагает необходимость доказывать факт того, что вследствие правонарушения окружающей среде был причинен значительный вред, в связи с чем данная процедура в существенно

¹Гончарова Е.А. Административно-правовая ответственность за экологические правонарушения // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2012. - № 3. - С. 28.

меньшей степени формализована. Особенно актуальным это представляется в условиях крайне высокого уровня латентности экологических преступлений.¹

При этом, говоря о месте административной ответственности в рамках механизма обеспечения законности в сфере охраны окружающей среды, следует отметить, что с 1960-х годов именно она стала преобладающей формой юридической ответственности субъектов процесса природопользования, а штраф - наиболее распространенным видом санкций, налагаемых на нарушителей правового порядка в данной сфере.

Кодификация административного законодательства, обретшая свое проявление в принятии в 1980 году Основ законодательства Союза ССР и союзных республик об административной ответственности² явилась основой для разработки республиканских кодексов об административных правонарушениях, содержащих в рамках отдельной главы положения, регулирующие ответственность за нарушения в области охраны окружающей среды.

В частности, во вступившем в действие в 1985 году Кодексе РСФСР об административных правонарушениях определялись несколько десятков составов правонарушений экологического профиля (ст. 47, 48, 50-58).³ Однако нормы, регулирующие ответственность за их совершение, содержались также, например, в ст. 84 Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды», ст. 125 Земельного Кодекса РСФСР,⁴ ряде других правовых актов.

Именно в Законе РСФСР «Об охране окружающей природной среды» к числу субъектов административной ответственности в рассматриваемой сфере

¹Комментарий к главе 8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ «Административные правонарушения в сфере охраны окружающей среды и природопользования» (постатейный) / отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. - М.: ИНФРА-М, 2020. - С. 25.

²Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях // Ведомости Верховного Совета СССР. - 1980. - № 44. - Ст. 909.

³Кодекс РСФСР об административных правонарушениях от 20.06.1984 // Ведомости Верховного Совета РСФСР. - 1984. - № 27. - Ст. 909.

⁴Земельный кодекс РСФСР № 1101-1 от 25.04.1991 // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. - 1991. - № 22. - Ст. 768.

были отнесены юридические лица, которые не относились к подобной категории с начала 1960-х годов. Ответственность же в соответствии с положениями КоАП РСФСР распространялась исключительно на должностных лиц и граждан. Говоря о размере налагаемых ими штрафов, стоит указать на то, что в отношении должностных лиц он, как правило, находился в диапазоне до 100 рублей, тогда как в отношении граждан – до 50 рублей.

Помимо штрафа, КоАП РСФСР предусматривал такие формы наказаний за рассматриваемые правонарушения, как конфискация либо возмездное изъятие предмета, явившегося орудием совершения или объектом правонарушения, лишение специального права, исправительные работы, административный арест.

Отметим, что одним из первых исследований отечественных специалистов, выделяющих административную ответственность как самостоятельную полноценную форму юридической ответственности в области охраны окружающей среды, можно назвать вышедшую в 1978 году монографию Ю.С. Шемшученко, В.Л. Мунтяна и Б.Г. Розовского.¹

При этом сегодня ученые-административисты не имеют единого подхода к пониманию сущностного содержания административной ответственности как правовой категории. Отсутствует его нормативно закреплённое определение и в отечественном законодательстве. В то же время, например, в ст. 75 Закона № 10-ФЗ от 10 января 2002 г. «Об охране окружающей среды» содержится упоминание об административной ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды, хотя оно не обретает своего должного определения.

Данное понятие является более узким по своему содержанию, чем общая категория «административная ответственность». При этом оно тесно

¹Шемшученко Ю.С., Мунтян В.Л., Розовский Б.Г. Юридическая ответственность в области охраны окружающей среды. - Киев: Наукова думка, 1978. – С. 30.

взаимосвязано с терминами «правонарушение в сфере охраны окружающей среды» и «экологическое правонарушение».

Так, в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 18 октября 2012 года № 21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования» используются оба указанные понятия. В работах правоведов употребляются понятия «правонарушение в сфере экологии», «административно-экологическое правонарушение» и т.д. Раскрывая вторую из них, В.Ю. Винокуров определяет как посягающее на основы существующего экологического правопорядка действие либо бездействие, противоправное и виновное по своему содержанию, которое влечет за собой административную ответственность.¹ При этом в качестве его характеристик указанный автор выделяет наличие угрозы экологической безопасности и здоровью населения, а также причинение вреда окружающей среде либо наличие его реальной угрозы.

Отметим, что первое упоминание понятия «экологическое правонарушение» в отечественной правовой практике относится к 7 июля 1983 года, когда в Постановлении Пленума Верховного Суда СССР № 4 «О практике применения судами законодательства об охране природы» было произведено разграничение категорий «экологическое преступление» и «экологическое правонарушение».² При этом второе из указанных понятий употреблялось в отношении административных проступков, нарушающих нормы природоохранного законодательства.

Примерно в тот же период времени О.С. Колбасов и Н.И. Краснов определяли сущность экологического правонарушения в качестве деяний,

¹Экологическое право / под ред. Ю.Е. Винокурова. – М.: Изд-во Московского гуманитарного ун-та, 2009. – С. 242.

²Постановление Пленума Верховного Суда СССР от 07.07.1983 № 4 «О практике применения судами законодательства об охране природы» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/10007891> (дата обращения: 01.12.2024).

связанных с противоправным использованием природных объектов, которое приводит либо может привести к негативным изменениям окружающей среды¹, а Ю.С. Шемшученко как противоправное, виновное, социально вредное деяние, которое посягает на установленный экологический порядок и влечет за собой юридическую ответственность.²

В Постановлении Верховного Совета СССР от 27 ноября 1989 г. «О неотложных мерах экологического оздоровления страны» был поставлен вопрос о введении данной дефиниции в отечественное законодательство.

В статье 81 Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды», принятого в 1991 году, экологическое правонарушение рассматривалось как комплексное явление, включающее в себя как формальный (нарушение природоохранного законодательства), так и материальный (причинение вреда окружающей среде или здоровью человека) элементы.

Понятие «экологическое правонарушение» в ст. 81 ныне утратившего силу Закона РСФСР от 19 декабря 1991 года № 2060-1 «Об охране окружающей природной среды» определялось в качестве виновных противоправных деяний, которые нарушают положения природоохранного законодательства и причиняют вред окружающей природной среде и здоровью человека.

При этом, характеризуя содержание указанной формулировки, М.М. Бринчук отмечал в качестве ее определенных недостатков два ключевых момента, первый из которых связан с тем, что экологическое правонарушение не всегда должно быть виновным, а второй – с тем, что оно не обязательно сопровождается причинением вреда.³ С другой стороны, ряд правоведов

¹Эффективность юридической ответственности в охране окружающей среды / отв. ред. О.С. Колбасов и Н.И. Краснов. - М.: Наука, 1985. - С. 271.

²Шемшученко Ю.С. Правовые проблемы экологии. - Киев: Наукова думка, 1989. - С. 152.

³Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды). - М.: Юрист, 2002. - С. 476-477.

считает, что рассматриваемое понятие вообще носит достаточно условный и в значительной степени собирательный характер.¹

В тексте ныне действующего Федерального закона «Об охране окружающей среды» трактовка данного понятия отсутствует, хотя в его ст. 75 предусматривается наличие таких видов ответственности за нарушение природоохранного законодательства, как уголовная, административная, дисциплинарная и имущественная. А.П. Анисимов и его соавторы, комментируя данный законодательный акт, характеризуют сущность экологического правонарушения в качестве запрещенного эколого-правовыми нормами виновного деяния, которое посягает на право граждан на благоприятную окружающую среду, а также причиняет или несет угрозу причинения вреда данной среде.²

В свою очередь, А.К. Голиченков предлагает одно из наиболее лаконичных определений экологического правонарушения как конституционного родового термина, который обозначает нарушение регулирующих отношения в экологической сфере правовых норм.³

Обобщая ключевые характеристики используемых подходов к определению сущности экологических правонарушений, можно заключить, что важнейшее место среди них принадлежит констатации порождаемых ими оснований для наступления определенной юридической ответственности. При этом, по мнению В.И. Ивакина, помимо традиционных видов юридической ответственности (уголовной, административной, дисциплинарной), экологические правонарушения влекут за собой специфическую эколого-правовую ответственность.⁴

¹Прокопович Г.А. Теория государства и права. - М.: Юридический институт МИИТ, 2013. - С. 153.

²Анисимов А.П., Рыженков А.Я., Черноморец А.Е. Научно-практический комментарий к Федеральному закону Российской Федерации «Об охране окружающей среды». - Волгоград: Панорама, 2005. - С. 431.

³Голиченков А.К. Эколого-правовой словарь // Экологическое право. – 2005. - № 4. - С. 51.

⁴Ивакин В.И. Теоретические проблемы формирования и развития эколого-правовой ответственности - М.: Изд-во Юридического института МИИТ, 2017. – С. 117.

В ряду экологических правонарушений особое место занимают экологические преступления, отличающиеся общественно опасным характером, посягательством на сложившийся экологический правопорядок, а также уголовной ответственностью за их совершение.

Если проанализировать совокупность составов преступлений, представленных в главе 26 Уголовного Кодекса РФ, то можно констатировать, что основными направлениями их совершения, выделенными в ее рамках, являются нарушение правил охраны окружающей среды при производстве работ, правил обращения экологически опасных веществ и отходов, правил безопасности при обращении с биологическими агентами или токсинами, ветеринарных правил и правил, установленных для борьбы с болезнями и вредителями растений, правил охраны и использования недр, правил охраны водных биологических ресурсов, загрязнение вод, атмосферы и морской среды, нарушение законодательства о континентальном шельфе и об исключительной экономической зоне РФ, порча земли, незаконная охота, добыча (вылов) водных биологических ресурсов, добыча и оборот особо ценных диких животных, уничтожение критических местообитаний для организмов, занесенных в Красную книгу, незаконная рубка, уничтожение либо повреждение лесных насаждений, а также нарушение режима особо охраняемых природных территорий и объектов.¹

Рассматривая динамику количества экологических преступлений в Российской Федерации, можно отметить, что после периода достаточно существенного роста их числа на протяжении 2000-х годов наступила понижающая тенденция, характеризующая развитие ситуации в данном контексте (рисунок 2).

¹Уголовный кодекс РФ № 25-ФЗ от 17.06.1996 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. - № 25. – Ст. 2954.

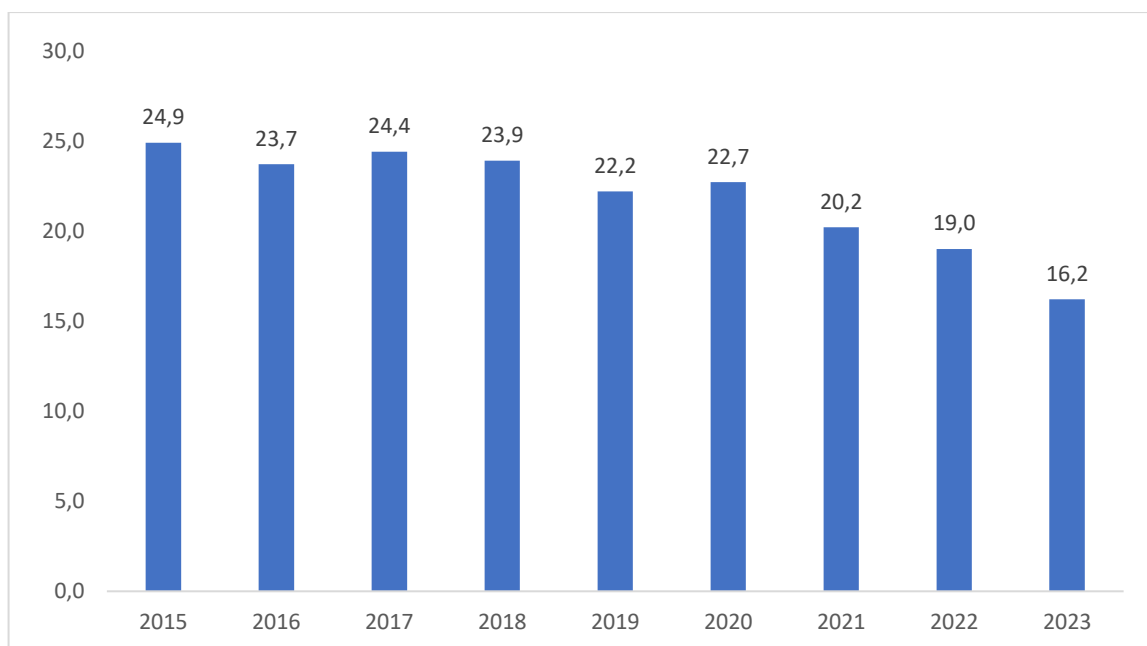


Рисунок 2 – Динамика количества экологических преступлений в Российской Федерации (тыс.)¹

Данные Судебного департамента при Верховном Суде РФ свидетельствуют о том, что на протяжении нескольких последних лет удельный вес дел, связанных с рассмотрением экологических преступлений (ст. 246–262 УК) в судебных органах в общем числе уголовных дел, находится на уровне 1,2-1,3%.² Одной из причин подобной ситуации является очень высокий уровень латентности экологической преступности. Так, по оценкам С.М. Иншакова, если коэффициент латентности преступлений связанных с совершением убийств и причинения тяжкого вреда здоровью колеблется в

¹Составлено автором по: Экологические преступления в таблицах / под общ. ред. А.Н. Попова. – Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, 2022; Генпрокуратура назвала самые распространенные виды экопреступлений в России [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://plus-one.ru/news/2023/03/17/genprokuratura-nazvala-samy-e-rasprostranennye-vidy-ekoprestupleniy-v-rossii> (дата обращения: 10.02.2025).

²Царева М. В суды поступает мало дел, связанных с экологией [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.vedomosti.ru/society/articles/2022/06/26/928521-sudi-malo-ekologii> (дата обращения: 11.01.2025).

диапазоне 1,4-2,3, то по различным преступлениям экологической направленности он может достигать отметки, равной 25-55.¹

При этом практически 90% дел, связанных с рассмотрением экологических преступлений, были открыты по таким статьям Уголовного Кодекса РФ как незаконная рубка лесных насаждений (ст. 260) и незаконная добыча/вылов водных биоресурсов (ст. 256).²

Следует отметить, что динамика количества административных правонарушений экологического профиля, в отличие от динамики числа экологических преступлений на протяжении второй половины 2010-х и начала 2020-х годов демонстрировала разнонаправленные тенденции в рамках определенного диапазона, что можно увидеть из данных, приведенных на рисунке 3.

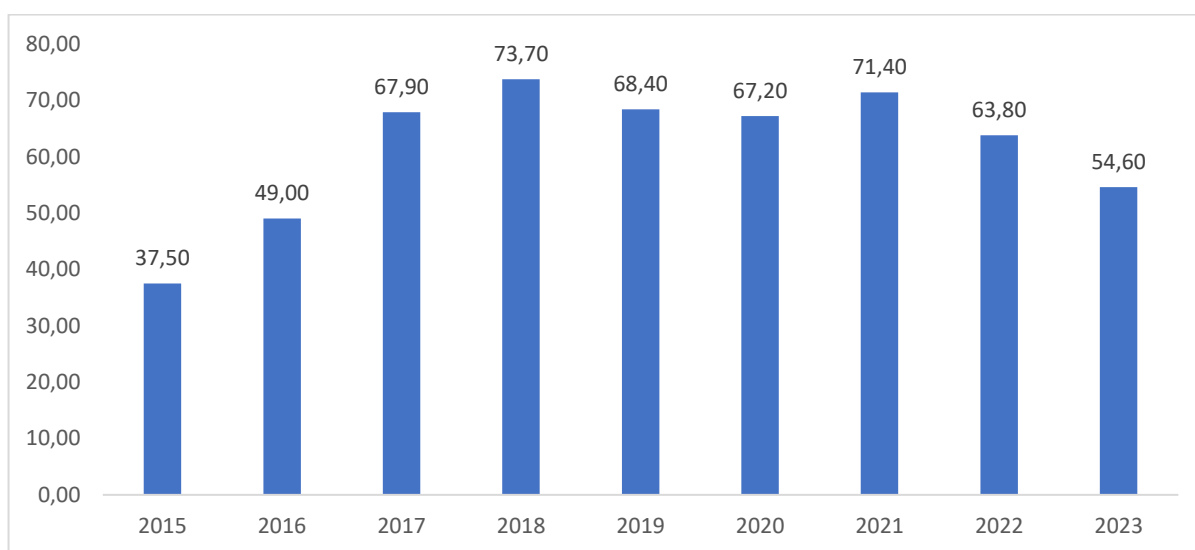


Рисунок 3 – Динамика количества административных правонарушений экологического профиля в Российской Федерации (тыс.)³

¹Теоретические основы исследования и анализа латентной преступности / под ред. С.М. Иншакова. - М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2011.

²Куракин И. Расплата за экологические преступления: судебная практика последних лет [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://pravo.ru/opinion/242592> (дата обращения: 19.11.2024).

³Составлено автором по: Судебная статистика РФ [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://stat.апи-пресс.рф/stats/adm/t/31/s/68?ysclid=lfviustyz7504656132> (дата обращения: 09.12.2024).

Как можно увидеть, количество административных правонарушений экологического профиля в последние годы превышает число экологических преступлений примерно в 3-3,5 раза. В структурном же аспекте ситуация, характерная для проявлений экологической преступности, повторяется и в данном случае. Так, на нарушения правил пользования объектами животного мира и добычи водных биоресурсов, а также правил рубки лесных насаждений и других положений лесного законодательства приходится немногим более 80% от общего количества административных правонарушений рассматриваемой направленности.

Всего же в рамках главы 8 «Административные правонарушения в области охраны окружающей среды, природопользования и обращения с животными» Кодекса РФ об административных правонарушениях¹ содержится 64 статьи и подстатьи, посвященных регулированию ответственности за совершение соответствующих административных правонарушений экологического профиля, что существенно превышает количество выделенных в главе 26 Уголовного Кодекса РФ экологических преступлений.

При этом, если в отношении экологических преступлений можно констатировать достаточно четкую регламентацию таких характеристик как их состав, субъект и объект, то применительно к административным правонарушениям в сфере охраны окружающей среды такая определенность имеет место далеко не всегда, что негативно сказывается на обеспечении режима законности в аспекте противодействия административно-наказуемым деяниям в области охраны окружающей среды.

Административные правонарушения в сфере охраны окружающей среды, в зависимости от объекта посягательств, можно разделить на две группы: посягающие на общий экологический правопорядок и направленные против отношений, связанных с охраной конкретных природных объектов или

¹Кодекс РФ об административных правонарушениях № 195-ФЗ от 30.12.2001 // Российская газета. – 2001. - № 256.

использованием ресурсов. Первые представляют собой правонарушения общего характера, а вторые – специального.¹

Е.В. Евсикова и Г.А. Петросян отмечают дуалистическую природу административной ответственности, выступающей, с одной стороны, в качестве одного из видов юридической ответственности, а с другой – в качестве меры государственного принуждения. При этом они выделяют следующие специфические характеристики, присущие данной категории:²

- применение предусмотренных административно-деликтным законодательством федерального и регионального уровней мер принуждения со стороны уполномоченных на это органов административной юрисдикции по отношению к субъектам административной ответственности;
- наличие у указанных субъектов обязанности претерпевать административные наказания, предусмотренные за совершение определенных в законодательстве правонарушений.

Также на двойственную природу административной ответственности указывает В.А. Селезнев, выделяя такие ее грани как вид юридической ответственности, наступающей в случае неисполнения ее субъектом норм административного законодательства, и способ реагирования государства в лице его уполномоченных органов на совершение административных правонарушений.³

В свою очередь, О.Л. Дубовик характеризует рассматриваемое понятие в качестве меры принудительного воздействия в отношении совершившего

¹Пахомова Я.А. Административная ответственность за экологические правонарушения в области охраны окружающей среды // Вопросы российской юстиции. – 2021. - № 2. – С. 376-377.

²Евсикова Е.В., Петросян Г.А. Некоторые аспекты привлечения к административной ответственности за правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования // Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Юридические науки. – 2019. - № 2. - С. 260-261.

³Селезнев В.А. Административная ответственность за нарушение требований в области обращения с отходами // Журнал российского права. – 2019. - № 12. – С. 120.

административное правонарушение субъекта, применяемую уполномоченным органом в соответствии с законодательно регламентированной процедурой.¹

К числу основных особенностей, характеризующих административную ответственность за экологические правонарушения, по мнению Е.Г. Негодаевой, можно отнести:²

- специфический характер отражаемых правоотношений, сочетающий проявления экологических и административных факторов;
- выполнение функций, связанных с обеспечением охраны порядка пользования природными ресурсами, установленного законодательством;
- исполнение роли основания для наступления подобной ответственности фактом совершения административного правонарушения в сфере природопользования и природоохраны;
- использование как общеправовых (штраф, конфискация), так и специфических (лишение специальных прав) мер административного воздействия.
- закрепление составов правонарушений и налагаемых санкций в КоАП РФ;
- применением мер принуждения в отношении хозяйствующего субъекта и наступление негативных для него последствий, как правило, материального свойства;
- наличие строго обозначенной процессуальной формы.

Положения, регулирующие административную ответственность за экологические правонарушения, содержатся, прежде всего, в главе 8 Кодекса РФ об административных правонарушениях Российской Федерации. Данная

¹Дубовик О.Л. Эволюция развития института административной ответственности за экологические правонарушения // Административное право и процесс. - 2014. - № 9. - С. 68.

²Негодаева Е.Г. Актуальные вопросы привлечения к административной ответственности за превышение нормативов допустимого воздействия на окружающую среду // Юристы-Правоведы. – 2021. - № 4. – С. 38.

глава, содержащая более 60 статей, является одной из наиболее крупных по своему размеру в рамках Особенной части КоАП.

Включенные в нее нормы, регламентирующие административную ответственность в области охраны окружающей среды, можно подразделить на две группы:¹

- первая группа норм определяет ответственность за несоблюдение общих экологических требований и касается нарушений, совершаемых в различных сферах деятельности;

- вторая группа норм устанавливает административную ответственность за нарушение установленных правил использования и охраны отдельных природных объектов и ресурсов (земля, воды, недра, атмосферный воздух, леса, животный мир и т.д.).

Подобное подразделение позволяет более детально регулировать различные аспекты охраны окружающей среды, обеспечивая более точное и целенаправленное применение мер административной ответственности в зависимости от характера нарушений и сфер их совершения.

Отдельные положения, определяющие особенности подобной ответственности за нарушения, создающие угрозу причинения вреда окружающей среде, присутствуют также в главах 7 и 10 КоАП РФ.

При этом следует указать на то, что целый ряд правонарушений, регулируемых, например, главой 7 «Административные правонарушения в области охраны собственности» в соответствие с таким признаком, как объект посягательства, представляют собой типичный случай экологических правонарушений, что предполагает целесообразность отнесения их к числу нарушений, ответственность которых устанавливается в главе 7 КоАП. В частности, в наиболее явной мере это относится к составу правонарушения,

¹Комментарий к главе 8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ «Административные правонарушения в сфере охраны окружающей среды и природопользования» (постатейный) / отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. - М.: ИНФРА-М, 2020. - С. 28.

определяемого ст. 7.11 (пользование объектами животного мира и водными биологическими ресурсами без разрешения (лицензии)).

Если охарактеризовать направленность административной ответственности, установленной в главе 8 КоАП, можно отметить, что она устанавливается за нарушение экологических требований (ст. 8.1, 8.2, 8.9–8.11, 8.40, 8.43), 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), экологического порядка (ст. 8.12, 8.41–8.42), экологических стандартов и норм (ст. 8.17, 8.20, 8.22–8.24, 8.28–8.30, 8.34–8.35).¹

Если рассмотреть структуру административных правонарушений в сфере охраны окружающей среды, то можно отметить, что их наибольшее количество фиксируется по ст. 8.2 КоАП «Несоблюдение экологических и санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами производства и потребления, веществами, разрушающими озоновый слой, или иными опасными веществами». Об этом, в частности, свидетельствуют данные таблицы 1, которые иллюстрируют количество административных дел, возбужденных органами прокуратуры по пяти наиболее распространенным составам правонарушений в области охраны окружающей среды, предусмотренных КоАП РФ, по итогам 2023 года.

¹Младенова Е.В. Административно-правовое регулирование контрольных (надзорных) мероприятий при осуществлении государственного экологического контроля (надзора): дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2022. - С. 23.

Таблица 1 - Количество административных дел, возбужденных органами прокуратуры по статьям КоАП, определяющим ответственность за правонарушения в области охраны окружающей среды, в 2023 году¹

Статья КоАП РФ	Наименование	Количество возбужденных дел
8.2	Несоблюдение экологических и санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами производства и потребления, веществами, разрушающими озоновый слой, или иными опасными веществами	57400
8.37	Нарушение правил охоты, правил, регламентирующих рыболовство и другие виды пользования объектами животного мира	8966
8.42	Нарушение специального режима осуществления хозяйственной и иной деятельности на прибрежной защитной полосе водного объекта, водоохранной зоны водного объекта либо режима осуществления хозяйственной и иной деятельности на территории зоны санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения	1841
8.32	Нарушение правил пожарной безопасности в лесах	1534
8.13	Нарушение правил охраны водных объектов	1110

Срок давности, установленный для привлечения к административной ответственности за рассматриваемые правонарушения, составляет один год с момента их совершения, что определено в ст. 4.5 КоАП РФ. При этом к административной ответственности могут быть привлечены физические, юридические и должностные лица.

При этом совокупность видов административных наказаний, предусмотренных КоАП за экологические правонарушения, может быть представлена следующим образом:²

¹О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2023 году. Государственный доклад. – М.: Минприроды России; МГУ им. М.В. Ломоносова, 2024. – С. 592.

²Зайцев М.С. Административная ответственность за правонарушения в области охраны окружающей среды: федеральный и региональный аспекты // Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2017. - № 3. – С. 62-63.

1. Предупреждение. Предупреждение является наименее суровой формой административного наказания за экологические правонарушения. Обычно оно выносится за достаточно незначительные правонарушения, представляющие минимальную общественную опасность. Предупреждения выносятся уполномоченными органами или их должностными лицами.

2. Административный штраф. Административный штраф представляет собой наиболее распространенную форму наказания за экологические правонарушения. Штрафы для должностных и юридических лиц, как правило, выше, чем для физических лиц. Например, юридические лица могут быть оштрафованы на сумму до 1 миллиона рублей за уничтожение редких или находящихся под угрозой исчезновения видов животных или растений. Размер штрафа также может зависеть от тяжести правонарушения, причиненного ущерба или стоимости природных объектов, которым был причинен вред. Наложение штрафов является прерогативой специально уполномоченных органов или их должностных лиц.

3. Конфискация орудия совершения или предмета правонарушения. Подобное наказание, которое можно определить в качестве более сурового, по сравнению с предыдущими формами, обычно назначается за серьезные правонарушения. Это наказание может применяться к физическим, должностным и юридическим лицам. Среди примеров форм, в рамках которых оно может обретать свое проявление, можно назвать конфискацию ульев по причине их незаконного размещения или конфискацию лесозаготовительного оборудования, использовавшегося в целях несанкционированной вырубке леса.

4. Лишение специального права, предоставленного физическому лицу. Лишение специального права, такого как право на охоту, является наказанием, которое применяется только к физическим лицам. Обычно оно назначается за нарушение правил, установленных в отношении определенного вида деятельности.

5. Административное приостановление деятельности.

Административное приостановление деятельности является наиболее строгой формой наказания за экологические правонарушения. Оно может быть применено к юридическим лицам и лицам, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица. Приостановление деятельности может быть установлено на срок до 90 суток. Это наказание обычно назначается за правонарушения, представляющие высокую общественную опасность или способные нанести значительный ущерб окружающей среде. Например, к числу подобных правонарушений можно отнести несоблюдение правил обращения с отходами производства и потребления. Административное приостановление деятельности налагается только по решению судебных органов.

Сравнительный анализ действующего КоАП РФ и его предшественника – КоАП РСФСР позволяет, в частности, отметить отсутствие в современном законодательстве такой меры ответственности за экологические правонарушения, как административный арест.

При этом нормы КоАП, регламентирующие ответственность за рассматриваемые правонарушения, находятся в постоянном развитии. Например, с 1 марта 2024 года вступили в действие подобные нормы, устанавливающие ответственность за нарушение порядка представления либо размещения информации в федеральной государственной информационной системе учета и контроля за обращением с отходами I и II классов опасности, а также за нарушение природоохранных требований в процессе эксплуатации и вывода из эксплуатации отдельных производственных объектов.

Несомненно, важным положением КоАП РФ является установление единого применительно к гражданам, должностным и юридическим лицам порядка осуществления производства по делам об административных правонарушениях, что обеспечивает реализацию единообразного подхода к их рассмотрению.

Однако весьма существенным проблемным моментом в контексте применения норм административной ответственности за правонарушения в природоохранной сфере является достаточно низкий уровень величины штрафных санкций, налагаемых на правонарушителей. Так, в отношении 46 видов правонарушений размер данных санкций в отношении физических лиц не превышает 5000 рублей, что иллюстрируют данные, приведенные в таблице 2.

Таблица 2 – Распределение диапазонов штрафных санкций, не превышающих 5000 рублей, которые налагаются на физических лиц за совершение правонарушений, предусмотренных в Главе 8 КоАП¹

Диапазон штрафных санкций (в рублях)	Количество видов правонарушений
300 - 500	2
500 - 1 000	5
1 000 - 1 500	2
1 000 - 2 000	14
1 500 - 2 000	5
1 500 – 3 000	1
2 000 - 3 000	5
3 000 - 4 000	8
3 000 - 4 500	1
3 000 - 5 000	5

Как следствие, на личностном уровне зачастую имеет место безответственное и даже пренебрежительное отношение к необходимости соблюдения норм природоохранного законодательства. С другой стороны, во многих случаях и размер административного штрафа за аналогичные правонарушения в отношении должностных и юридических лиц устанавливается без необходимого обоснования и не в полной мере учитывает размер вызываемых их действиями и решениями негативных последствий состоянию окружающей природной среды. Кроме того, следует учитывать,

¹Составлено автором.

что в различных регионах Российской Федерации степень значимости различных административных правонарушений экологической направленности, с точки зрения их распространенности и степени негативного воздействия на окружающую среду, может весьма существенно различаться.

По нашему мнению, для обеспечения соразмерности и эффективности административной ответственности целесообразно в максимально возможной степени синхронизировать системы штрафных санкций, налагаемых за правонарушения в сфере охраны окружающей среды на физических, должностных и юридических лиц, с учетом региональной специфики. Установление фиксированной пропорции между размерами штрафных санкций в отношении разных категорий нарушителей позволит гарантировать, что наказание будет адекватно тяжести правонарушения и масштабу потенциального ущерба окружающей среде. Такой подход усилит превентивную роль административных санкций и будет способствовать формированию ответственного отношения к природной среде.

При этом он соотносится с подобной практикой, реализуемой в целом ряде зарубежных государств и базирующейся на следовании принципу соразмерности (*proportionality*), согласно которому тяжесть наказания должна соответствовать не только характеру правонарушения, но и статусу совершившего его субъекта, а также масштабу потенциального ущерба. В текущей практике административного-правового регулирования штрафы для юридических лиц иногда превышают санкции для граждан лишь в 10–15 раз, что делает их «допустимым операционным расходом» для крупных компаний-загрязнителей.

Если обратиться к анализу зарубежной практики правоустановления, то можно отметить, что французский Экологический кодекс применяет систему штрафов, где за серьезные правонарушения (статья L. 173-2) штрафы для юридических лиц автоматически увеличиваются в пять раз по сравнению с индивидуальными санкциями, однако общая сумма штрафа для корпораций

может составлять до 10% годового оборота, что делает разрыв их размера с индивидуальными штрафами колоссальным.¹

Закон ФРГ об административных правонарушениях определяет, что штраф для юридического лица за экологические правонарушения может достигать 10 миллионов евро в случаях, когда деяние совершено руководителем высшего звена. При этом штрафы для физических лиц за аналогичные нарушения (например, незаконное строительство без экологического разрешения) обычно ограничиваются суммами в несколько тысяч евро.² Это демонстрирует готовность немецкого законодателя к использованию коэффициентов, значительно превышающих 100, в целях обеспечения экономической нецелесообразности осуществления подобных правонарушений.

В США Агентство по охране окружающей среды (EPA) использует модель BEN для расчета штрафа, налагаемого на юридические лица, который должен «свести на нет» экономическую выгоду от несоблюдения закона. Если компания сэкономила 1 миллион долларов на установке фильтров, штраф будет начинаться с этой суммы, а также содержать дополнительный «карательный» компонент. В отношении физических лиц EPA применяет модель INDIPAY, ориентированную на личный доход, что естественным образом создает гигантские пропорции между величинами санкций, налагаемых на юридических и физических лиц.³

Для реализации принципа соразмерности и обеспечения реальной превентивной функции административной ответственности, представляется перспективным использование на региональном уровне фиксированный коэффициент пропорциональности между минимальными размерами штрафных санкций, налагаемых на разные категории субъектов с

¹Ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000 relative à la partie législative du Code de l'environnement // Journal officiel de la République française. – 2000. – 21 septembre.

²Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (OWiG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Februar 1987 // Bundesgesetzblatt. – 1987. – Т. I. – S. 602.

³Penalty and Financial Models [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.epa.gov/enforcement/penalty-and-financial-models>.

одновременным усилением базовой ставки штрафных санкций, накладываемых на физических лиц.

Предлагаемая модель фиксированной пропорции административных штрафов за экологические правонарушения представлена в таблице 3.

Таблица 3 - Модель фиксированной пропорции административных штрафов за экологические правонарушения, ответственность за которые регулируется нормами регионального законодательства

Категория субъекта	Предлагаемый минимальный коэффициент	Цель применения санкций	Обоснование
Физическое лицо (базовый уровень)	1	Индивидуальная превенция	Основа расчета, учитывающая общественную опасность и личный доход
Должностное лицо	20	Усиленная превенция, учет управленческой ответственности	Штраф отражает служебное положение и влияние на процесс природопользования
Юридическое лицо	100	Максимальный экономический стимул, учет масштаба воздействия	Штраф отражает масштабы хозяйственной деятельности и потенциальный негативный эффект от нарушения

Введение коэффициента величины штрафных санкций в пропорции 1:20:100 для физических, должностных и юридических лиц позволяет обеспечить достижение триединой цели, заключающейся в обеспечении соразмерности наказания административно-управленческому статусу, его соответствие масштабу потенциального ущерба, а также усиление индивидуальной превенции. Она отражает необходимость выравнивания тяжести мер административного воздействия. Физическое лицо, совершающее правонарушение (например, несанкционированный сброс мусора в лесу), действует в рамках личного бюджета. Должностное лицо несет ответственность за организацию процесса, продуцирующего негативное

воздействие на окружающую среду, и штраф для него должен быть сопоставим с его управленческим статусом для реализации превентивной функции. Юридическое лицо, обладающее значительными оборотными средствами, должно ощущать налагаемые санкции как экономически значимый фактор, превышающий стоимость мер по предотвращению ущерба.

При этом базовый уровень штрафных санкций представляется возможным определять, исходя из степени общественной опасности, которую представляет конкретное правонарушение окружающей среде и благополучию населения с учетом специфики его проявления в рамках конкретного региона, при условии, что он не будет находиться на уровне ниже минимального размера оплаты труда.

В данном контексте следует отметить важность правоустановительной деятельности региональных властей в сфере регулирования административной ответственности за совершение правонарушений, связанных с несоблюдением природоохранных норм, учитывающей указанную специфику.

Правовой основой осуществления подобной законотворческой деятельности является отнесение в соответствии со ст. 1.3.1 КоАП РФ к полномочиям субъектов РФ установления административной ответственности за нарушение положений правовых актов федерального, регионального и муниципального уровней, а также определение категорий лиц, наделяемых правом составлять протоколы об административных правонарушениях.

Так, Закон Ростовской области «Об административных правонарушениях»¹ также содержит ряд положений, регулирующих ответственность за нарушения в сфере охраны окружающей среды и природопользования, которые объединены в рамках специально посвященной

¹Областной закон от 25 октября 2002 г. № 273-ЗС «Об административных правонарушениях» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.donland.ru/documents/2196/?ysclid=ltm7wdj5uc202204416> (дата обращения: 27.10.2024).

данной проблематики Главы 4. В настоящее время в ней определены пять составов подобных правонарушений.

В частности, ст. 4.1 данного нормативного правового акта посвящена регулированию ответственности за нарушение правил содержания сельскохозяйственных животных и птицы. В случае выявления нарушений правил их прогона и выпаса физическим лицам грозит штраф в размере от 100 до 1500 руб., должностным лицам - от 300 до 2000 руб., юридическим лицам - от 1000 до 5000 руб. Повторные правонарушения, имевшие место в течение года, наказываются штрафными санкциями в более высоком размере (от 500 до 7000 руб.).

В случае, если подобные нарушения явились причиной причинения вреда здоровью человеку либо чужому имуществу взимается штраф в размере от 1000 до 10000 руб., а при повторении нарушения, повлекшего подобные последствия, в течение года – от 2500 до 30000 руб.

Ст. 4.3 касается ответственности за уничтожение редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных и растений. Физическим лицам за подобные действия грозит штраф от 1000 до 2500 руб., должностным лицам - от 15000 до 20000 руб., юридическим лицам - от 300 тыс. до 500 тыс. руб.

В свою очередь, в ст. 4.4 регламентируется ответственность за нарушение порядка и правил охраны зеленых насаждений. Физические лица в случае их допущения на территории населенных пунктов наказываются штрафом в размере от 4000 до 5000 руб., должностные лица - от 10000 до 25000 руб., юридические лица - от 40000 до 100000 руб. Подобные нарушения, совершенные вне населенных пунктов, влекут за собой штраф для граждан в диапазоне от 3000 до 5000 руб., для должностных лиц - от 8000 до 20000 руб., юридических лиц - от 30000 до 100000 руб., то есть несколько в меньшем размере, особенно применительно к его нижней границе.

Ст. 4.5 посвящена регулированию административной ответственности за выжигание сухой растительности. Штрафы за подобные действия, а также сжигание мусора, промышленных и бытовых отходов составляют от 2500 до

4500 руб. для граждан, от 25000 до 45000 руб. - для должностных лиц, от 60000 до 100000 руб. - для юридических лиц. Более высокие штрафные санкции, особенно в отношении юридических лиц, предусмотрены в случае, если эти действия приведут к гибели представителей животного мира.

За ненадлежащее выполнение мер по предотвращению сжигания сухой растительности предусмотрены штрафы в размере от 1000 до 3000 руб. для граждан, от 10000 до 25000 руб. для должностных лиц и от 20000 до 50000 руб. для юридических лиц.

Наконец, ст. 4.7 касается ответственности за нарушение требований к содержанию домашних животных, в том числе, к порядку их выгула, допустимому количеству кошек и собак, обеспечению уборки продуктов их жизнедеятельности, а также недопущению оставления животных данной категории вне мест содержания. Штрафы за подобные административные правонарушения находятся в диапазоне от 500 до 3500 рублей для граждан и от 700 до 10000 рублей для должностных лиц. На юридических лиц штрафные санкции за эти нарушения не распространяются. Повторные нарушения указанных требований, имевшие место в течение года, обуславливают увеличение размера штрафов, которые в подобном случае составят для физических лиц от 3500 до 5000 рублей, а для должностных лиц – от 10000 до 15000 руб.

При этом весьма интересным представляется анализ востребованности практического применения санкций, предусмотренных данными статьями, за административные правонарушения в сфере охраны окружающей среды и природопользования. С этой целью в таблице 4 приведена динамика возбужденных должностными лицами Министерства природных ресурсов и экологии Ростовской области дел об административных правонарушениях в соответствии с рассматриваемым областным законом.

Таблица 4 – Количество дел об административных правонарушениях, возбужденных должностными лицами Министерства природных ресурсов и экологии Ростовской области в соответствии с Областным законом «Об административных правонарушениях»

Вид административного правонарушения	2019	2020	2021	2022	2023
Уничтожение редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных или растений		10	21	73	77
Нарушение порядка и правил охраны зеленых насаждений			16	6	
Выжигание сухой растительности, сжигание мусора	97	123	32	116	124
Ненадлежащее выполнение мер по предотвращению выжигания сухой растительности	27	115	28	27	25

Как показывают приведенные данные, общее количество возбужденных административных дел в период с 2019 по 2023 годы существенно возросло (со 124 до 226). При этом наибольший удельный вес на всем его протяжении приходится на дела по ст. 4.5 «Нарушение порядка действий по предотвращению выжигания сухой растительности». Можно также отметить постоянное увеличение количества дел, возбужденных по ст. 4.3 «Уничтожение редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных или растений».

При этом достаточно эпизодически возбуждаются административные дела по ст. 4.4 «Нарушение порядка и правил охраны зеленых насаждений». Например, по итогам проведенной в 2021 году проверки разрешительной документации, выданной Администрацией города Донецка Ростовской области на проведение работ по вырубке и/или обрезке зеленых насаждений, были выявлены существенные нарушения действующего законодательства.

В частности, было установлено, что в предоставленных разрешениях отсутствовала обязательная информация о непосредственных исполнителях

работ, такая как реквизиты юридического лица или ИП, либо паспортные данные физического лица, ответственного за проведение работ по пересадке, вырубке или обрезке зеленых насаждений. Кроме того, отсутствовала и отметка о проведении контрольных мероприятий, подтверждающих выполнение работ в соответствии с выданным разрешением.

В связи с выявленными нарушениями, свидетельствующими о небрежном отношении Администрации города Донецка к исполнению своих обязанностей в сфере охраны окружающей среды и несоблюдении установленных законодательством требований, она была привлечена к административной ответственности, обретшей свое выражение в форме штрафа на сумму 40000 рублей.¹

При этом, как отмечают специалисты, анализ правоустановительной деятельности, реализуемой на субфедеральном уровне и имеющей отношение к установлению административной ответственности за правонарушения, имеющие отношение к природоохранной проблематике, позволяет обозначить несколько ключевых особенностей, характеризующих ее состояние в настоящее время:²

- достаточно ограниченный круг составов подобных правонарушений;
- наличие существенных противоречий и технических недоработок, обуславливающих проблемность практического применения ряда норм, регламентирующих административную ответственность;
- дублирование состава административных правонарушений, сформулированного в КоАП РФ.

¹Решение Донецкого городского суда Ростовской области № 12-45/2021 от 22 июля 2021 г. по делу № 12-45/2021 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://sudact.ru/regular/doc/JFIs4gQuG56u> (дата обращения: 04.12.2024).

²Шутова В.Н. Правовое регулирование административной ответственности за правонарушения в области охраны окружающей среды в субъектах Российской Федерации // Проблемы современного законодательства России и зарубежных стран. Материалы V Международной научно-практической конференции. - Иркутск: Иркутский институт (филиал) ВГУЮ (РПА Минюста России, 2016. Т. 1. С. 138-140.

Данные обстоятельства определяют необходимость дальнейшего совершенствования подходов региональных органов законодательной власти в области развития реализуемой ими правоустановительной деятельности по формированию нормативной правовой базы, регулирующей административную ответственность в области охраны окружающей среды с учетом региональной специфики.

2.3 Юрисдикционные полномочия органов исполнительной власти в механизме обеспечения законности в области охраны окружающей среды

Законность в сфере охраны окружающей среды не может быть обеспечена без участия органов и их должностных лиц, обладающих необходимыми нормативно закрепленными полномочиями, позволяющими им применять необходимые меры воздействия в отношении нарушителей режима подобной законности. Их следует определить в качестве субъектов обеспечения законности.

По мнению В.В. Аржанова, в рамках административно-правового механизма обеспечения законности роль субъектов данного процесса исполняют субъекты административного права, реализующие контрольно-надзорную деятельность как ключевой способ обеспечения законности.¹

Существующая система обеспечения законности в сфере охраны окружающей среды предполагает распределение полномочий по рассмотрению дел об административных правонарушениях между федеральными и региональными органами государственной власти, порядок которого определяется Кодексом РФ об административных правонарушениях

¹Арханов В.В. Классификация субъектов административного права, обладающих полномочиями по обеспечению законности в деятельности органов местного самоуправления // Вестник Саратовской государственной юридической академии - 2016. - № 2. – С. 191.

и иными нормативными правовыми актами, принятыми на уровне центральной власти и субъектов федерации.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, а также нормативные правовые акты, издаваемые органами государственной власти как федерального, так и регионального уровней, определяет совокупность органов управления и их должностных лиц, юрисдикция которых распространяется на рассмотрение дел об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды.

В данном контексте субъекты административно-правового механизма обеспечения законности в области охраны окружающей среды, по мнению Л.С. Гамидуллаевой, могут выступать в коллективном и индивидуальном качестве.¹ К категории коллективных субъектов она относит органы исполнительной власти и их структурные подразделения, которые наделены собственной компетенцией, а также специализированные государственные учреждения. В свою очередь, индивидуальными субъектами данного механизма являются государственные служащие или должностные лица вышеперечисленных коллективных субъектов. При этом они реализуют совокупность специальных функций управления, связанных с реализацией мер правового воздействия в отношении нарушителей законодательно установленных требований природоохранного характера, осуществлением государственного экологического контроля (надзора), разрешением споров в области охраны окружающей среды.

Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации выступает в качестве ключевого межведомственного органа, обладающего специальными функциями, связанными с обеспечением законности в сфере охраны окружающей среды.

¹Гамидуллаева Л.С. Субъекты административного права в области охраны окружающей среды и природопользования // Ученые записки Санкт-Петербургского имени В.Б. Бобкова филиала Российской таможенной академии. – 2015. - № 4. – С. 198.

Отраслевыми ведомствами, находящимися в ведении Минприроды России, которые наделены подобными функциями, являются Федеральные службы по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор) и по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромет), а также Федеральные агентства водных ресурсов (Росводресурсы), лесного хозяйства (Рослесхоз) и недропользования (Роснедра).

Также к числу рассматриваемых субъектов относятся отраслевые органы специальной компетенции, которые выполняют специфические защитные функции на местах, такие как Министерство внутренних дел, Министерство по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Министерство обороны, Федеральная служба безопасности, Федеральная таможенная служба и ряд других органов.

Внутриотраслевые органы, обладающие специальной компетенцией в области обеспечения законности в области охраны окружающей среды, представляют собой подразделения (структурные либо территориальные) вышеперечисленных федеральных органов исполнительной власти, а также подведомственные им государственные учреждения.

При этом можно представить следующие направления реализации административно-юрисдикционных полномочий органов, рассматривающих дела об административных правонарушениях, ответственность за которые регламентируется положениями главы 8 КоАП РФ (таблица 5).

Таблица 5 – Органы, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях экологического профиля

Орган исполнительной власти	Статьи КоАП, по которым должностным лицам данного органа предоставлено право рассматривать дела об административных правонарушениях
Федеральная служба по надзору в сфере природопользования	8.1, 8.2, 8.4 - 8.39, 8.41, 8.42, 8.44, 8.45, 8.52, 8.54
Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды	8.5, 8.40, 8.43
Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору	8.3, 8.6, 8.7
Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии	8.8
Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека	8.5, 8.42
Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору	8.5
Федеральное агентство лесного хозяйства	8.2, 8.5, 8.24 - 8.32, 8.45
Федеральное агентство по рыболовству	8.33 - 8.42, 8.48
Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий	8.22, 8.23, 8.32
Министерство внутренних дел Российской Федерации	8.22, 8.23
Министерство обороны Российской Федерации	8.2, 8.3, 8.22, 8.23
Федеральная служба безопасности	8.16 - 8.20, 8.33, 8.35, 8.37, 8.38
Федеральная служба по надзору в сфере транспорта	8.2, 8.3, 8.22, 8.23

Рассмотрением дел, касающихся привлечения к административной ответственности за рассматриваемые правонарушения, как правило, занимаются должностные лица вышеперечисленных уполномоченных органов. При этом принятые ими решения могут быть обжалованы в судебной инстанции. В отдельных случаях дела об административных правонарушениях, характеризующиеся повышенной общественной опасностью, передаются на рассмотрение суда непосредственно органом или его должностными лицами, к которым оно поступило. Ч. 2 ст. 23.1 КоАП

определен достаточно ограниченный круг подобных дел, в отношении которых может быть принято решение об их передаче на рассмотрение суда.

Также ст. 23.1 КоАП РФ относит к компетенции судей общей юрисдикции рассмотрение дел о привлечении к административной ответственности за правонарушения в сфере охраны окружающей среды, определенные в ч. 2 ст. 8.28, ст. 8.28.1, ст. 8.32.2, ч. 1 и 2 ст. 8.37, ч. 2 ст. 8.49.

Среди государственных органов, реализующих контрольно-надзорные функции в сфере природопользования, прежде всего, следует отметить Федеральную службу по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор). Данная структура, находящаяся в ведении Министерства природных ресурсов и экологии РФ, ведет свою историю с 2004 года, получив статус Федеральной службы в 2008 году. Именно она наделена функциями осуществления контроля и надзора в области природопользования, а также в пределах своей компетенции и в природоохранной сфере. Практическое воплощение эти функции обретают в процессе реализации специалистами данного ведомства восьми форм контроля (надзора). Говоря об их результативности, можно отметить, что в 2023 году в результате проведения ими плановых и внеплановых проверок было выявлено 37652 нарушения, распределение которых в разрезе отдельных видов контроля представлено в таблице 6.

Таблица 6 – Результаты проверок соблюдения законности в природоохранной сфере, осуществленных специалистами Росприроднадзора в 2023 году¹

Вид контроля (надзора)	Общее количество проведенных контрольных (надзорных) мероприятий	Количество выявленных нарушений
Экологический	17285	19515
Геологический	11702	14917
Земельный	4037	2783
Лесной	1016	308
В области обращения с животными	114	31
В области охраны и использования ООПТ	41	1
В области охраны объектов животного мира и среды их обитания	151	3
Охотничий	46	4

При том, что на нормативном уровне была предпринята попытка сосредоточить функции по реализации различных видов контроля в области природопользования и охраны окружающей среды в рамках Росприроднадзора, фактически в текущий момент времени не существует единого органа исполнительной власти, ответственного за их осуществление.

В то же время, в не столь отдаленном прошлом, а именно в период с 1992 по 2000 годы, подобный орган федерального уровня существовал в лице Государственного комитета по охране окружающей среды. Однако в рамках процедуры реорганизации федеральных исполнительных органов данный орган был упразднен, а его функции перешли к Министерству природных ресурсов и экологии. Подобная трансформация, по мнению экспертов, негативным образом отразилась на всей системе управления природоохранной деятельностью вследствие существенного снижения степени эффективности экологического контроля, реализуемого государственными органами.²

¹О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2023 году. Государственный доклад. – М.: Минприроды России; МГУ им. М.В. Ломоносова, 2024. – С. 586.

²Ястребов А.С. Государственный экологический надзор в Российской Федерации: состояние и перспективы развития // Вестник государственного и муниципального управления. – 2013. - № 3. - С. 77.

В дальнейшем, полномочия данного министерства в сфере осуществления экологического контроля были распределены между несколькими службами, что также способствовало снижению качества контроля из-за недостаточной продуманности и регламентации этого разделения.

В научных исследованиях неоднократно предлагалось создать специализированный орган экологического контроля, который был бы обособлен от Министерства природных ресурсов и экологии, находясь в подчинении непосредственно Президенту Российской Федерации¹ либо Правительству Российской Федерации².

В утвержденном Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2021 г. № 1096 Положении «О федеральном государственном экологическом контроле (надзоре)» было определено, что осуществление государственного экологического контроля отнесено к компетенции Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и ее территориальных органов.

К числу должностных лиц, осуществляющих данный контроль, были отнесены руководитель данной службы, его заместители, начальники и заместители начальников управлений, начальники и заместители начальников отделов, федеральные государственные гражданские служащие категории «специалисты» ведущей и старшей групп должностей рассматриваемой службы, а также лица, занимающие аналогичные вышеперечисленным должности в территориальных органах Росприроднадзора.

Однако в настоящее время достаточно широкий спектр контрольных функций, имеющих непосредственное отношение к обеспечению законности в сфере охраны окружающей среды, реализует еще целый ряд органов управления федерального уровня.

¹Вершило Д.М. К вопросу о государственном экологическом контроле и надзоре // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2017. - № 6. - С. 37,

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

Так, Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор) реализует функции в области осуществления государственного земельного надзора применительно к землям сельскохозяйственного назначения, в том числе, связанные с обеспечением охраны земель.

В частности, к числу наиболее распространенных административных правонарушений, выявляемых специалистами ведомства в ходе проведения контрольных мероприятий, следует отнести зарастание сельскохозяйственных земель сорной, древесной и кустарниковой растительностью, неисполнение требований по улучшению, защите земель и охране почв, а также уничтожение плодородного слоя почвы и порча земель вследствие нарушения правил обращения с опасными веществами и отходами,

Например, Управлением Россельхознадзора по Владимирской, Костромской и Ивановской областям в сентябре 2024 года было установлено грубое нарушение земельного законодательства со стороны ЗАО «Учхоз «Боровиковское». Данное предприятие, владеющее земельными участками общей площадью 87,13 га, расположенными в Красносельском районе Костромской области и предназначенными исключительно для сельскохозяйственного использования, полностью прекратило на них сельскохозяйственное производство.

В результате проведенного обследования было зафиксировано катастрофическое состояние земель, проявляющееся в их зарастании многолетними сорняками, кустарником и молодым лесом, что свидетельствовало о длительном и систематическом нарушении предприятием требований земельного законодательства.

В связи с выявленными нарушениями, в отношении ЗАО «Учхоз «Боровиковское» было возбуждено дело об административном правонарушении, предусмотренном ч. 2 ст. 8.7 КоАП, предусматривающей ответственность за неисполнение требований в отношении проведения

рекультивации и улучшения земель, и назначено наказание в виде штрафа в размере 200 тыс. руб.¹

Рисунок 4 иллюстрирует динамику количества решений о привлечении правонарушителей к административной ответственности по результатам проведенных специалистами Россельхознадзора проверок.

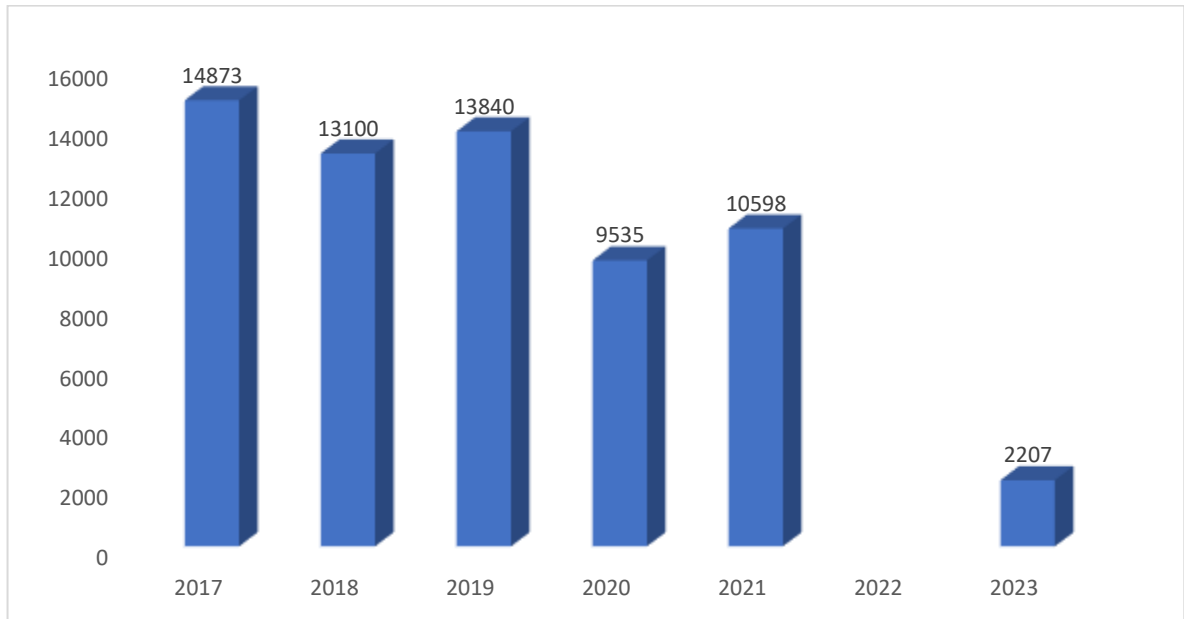


Рисунок 4 – Число принятых постановлений о привлечении правонарушителей к административной ответственности по результатам проведенных специалистами Россельхознадзора проверок в рамках земельного надзора²

¹В Костромской области юридическое лицо привлечено Управлением Россельхознадзора к административной ответственности за нарушения земельного законодательства [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://pavino.kostroma.gov.ru/upload/iblock/e4e/181qyebccbrwdj55ywdgv4chvdsa80lx/25.11.2024.pdf> (дата обращения: 03.12.2024)

²О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2023 году. Государственный доклад. – М.: Минприроды России; МГУ им. М.В. Ломоносова, 2024. – С. 587.

Еще одним направлением контрольно-надзорной деятельности, реализуемой данным ведомством, является осуществление мероприятий в рамках фитосанитарного надзора.

Касаясь оценки их результативности, отметим, что по итогам 2023 года были составлены 44,5 тыс. нарушений в сфере карантина растений. С нарушителей в форме административных штрафов было взыскано 705 тыс. руб.

Если рассмотреть результаты контрольных мероприятий, реализуемых Россельхознадзором в региональном аспекте, то, например, в Ростовской области в 2022 году сотрудниками Межрегионального управления данного ведомства были составлены 287 протоколов об административных правонарушениях. Так, в ходе плановой проверки, осуществленной Управлением Россельхознадзора по Ростовской, Волгоградской и Астраханской областям и Республике Калмыкия на территории АО «Дружба», расположенного в Зимовниковском районе, было выявлено применение пестицида «Бактороденцид» для борьбы с мышевидными грызунами. При том, что регистрация данного пестицида ранее была аннулирована вследствие истечения срока действия разрешительной документации, предприятие продолжало использовать его в агропроизводственных процессах.

Указанное неисполнение санитарно-эпидемиологических требований, направленных на обеспечение безопасности продукции и защиту окружающей среды, квалифицируется как административное правонарушение, предусмотренное ст. 8.3 КоАП. Исходя из этого, генеральному директору АО «Дружба» было направлено представление с требованием устранить причины и условия, способствовавшие его совершению.¹

¹В Ростовской области за нарушение правил обращения с пестицидами и агрохимикатами к административной ответственности привлечено 30 хозяйствующих субъектов [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://61.fsvps.gov.ru/news/v-rostovskoj-oblasti-za-narushenie-pravil-obrashhenija-s-pestitsidami-i-agrohimiakatami-k-administrativnoj-otvetstvennosti-privlecheno-30-hozsubektov/?ysclid=m6zj7c4w6745542836> (дата обращения: 21.11.2024).

Из 364 лиц, привлеченных к административной ответственности абсолютное большинство составили должностные и юридические лица (196 и 153, соответственно). Сумма наложенных на правонарушителей штрафов составила 14305,5 тыс. руб. В отношении 46 лиц было определено административное наказание в виде предупреждения.¹

Федеральное агентство лесного хозяйства реализует функции, связанные с осуществлением федерального государственного лесного контроля (надзора) в соответствии с соответствующим Положением, утвержденном Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2021 г. № 1098.²

При этом в течение 2023 года должностными лицами территориальных органов данного ведомства за нарушение требований за нарушение требований законодательства, касающихся учета древесины и сделок с ней, были возбуждены 260 дел об административных правонарушениях по статье 8.28.1 КоАП. В свою очередь, по фактам незаконной рубки было назначено 2,1 тыс. административных штрафов на сумму 10,2 млн руб.³

Принцип субсидиарности, закрепленный в Конституции РФ, находит свое отражение и в сфере охраны окружающей среды. Федеральный центр определяет общие направления государственной политики в данной области, в то время как ее реализация является предметом совместного ведения РФ и ее субъектов, что закреплено в ст. 72 Основного закона страны.

Во многом это обусловлено тем, что региональные органы власти и управления нередко обеспечивает более эффективное решение задач природоохранного профиля, поскольку они приближены к конкретным экологическим проблемам, имеющим наибольшую значимость именно для

¹Экологический вестник Дона. «О состоянии окружающей среды и природных ресурсов Ростовской области в 2022 году». – Ростов н/Д.: Министерство природных ресурсов и экологии Ростовской области, 2023. – С. 340.

²Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 № 1098 «О федеральном государственном лесном контроле (надзоре)» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2021. - № 28 (ч. II). - Ст. 5528.

³О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2023 году. Государственный доклад. – М.: Минприроды России; МГУ им. М.В. Ломоносова, 2024. – С. 589.

данного региона, что имеет важнейшее значение для обеспечения законности в данной сфере.

При этом важно отметить, что субъекты Российской Федерации вправе самостоятельно выбирать организационно-правовую форму органов управления в природоохранной сфере. Эти органы могут представлять собой министерства, комитеты, департаменты или управления. Так, можно упомянуть Министерство экологии и природных ресурсов Республики Крым, Комитет по природным ресурсам Ленинградской области, Департамент охраны окружающей среды и природопользования Ярославской области, Управление по охране окружающей среды и природным ресурсам Республики Адыгея.

В качестве наглядного примера их функционирования в рассматриваемой сфере можно представить краткий анализ реализации Министерством природных ресурсов и экологии Ростовской области деятельности по исполнению норм федерального и областного законодательства об административных правонарушениях в сфере обеспечения законности в сфере охраны окружающей среды.

Так, в 2024 году сотрудниками министерства по результатам осуществляемого контроля было возбуждено 1514 административных дел о подобных правонарушениях (еще 49 дел были возбуждены вне контрольных процедур). Наделены подобным правом 236 должностных лица данного органа исполнительной власти. Динамика изменения количества возбужденных административных дел на протяжении пяти последних дел представленная на рисунке 5, наглядно отражает увеличение их количества в последние два года после существенного снижения в 2022 году.

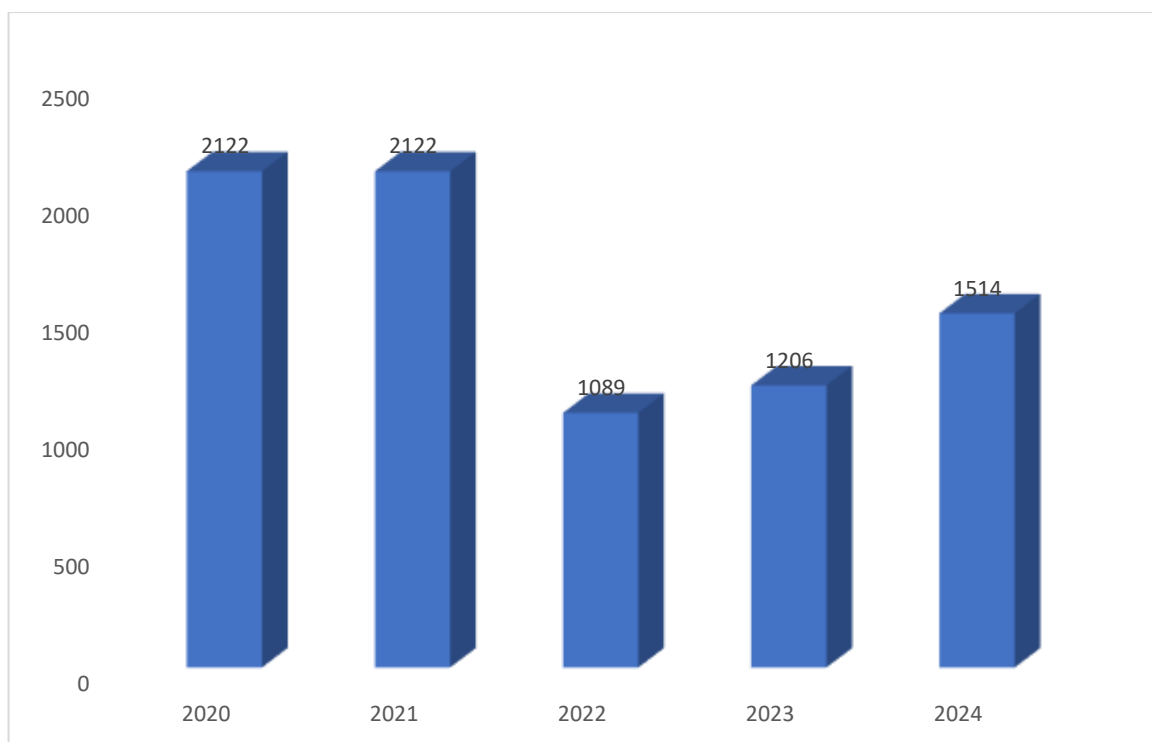


Рисунок 5 – Количество дел об административных правонарушениях, возбужденных Министерством природных ресурсов и экологии Ростовской области по статьям КоАП РФ¹

Если рассмотреть структуру возбужденных дел в зависимости от вида административного правонарушения, то можно констатировать, что практически три четверти из них приходится на нарушения, регламентируемые ст. 8.33 («Нарушение правил охраны среды обитания или путей миграции объектов животного мира и водных биологических ресурсов») и ч. 1 ст. 8.37 («Нарушение правил охоты»). В частности, по первой из указанных статей было возбуждено 614, а по второй - 501 административное дело. Далее в порядке убывания следуют такие правонарушения как сенокошение и выпас сельскохозяйственных животных на землях, на которых расположены леса (137 дел), и пользование объектами животного мира или водными биологическими ресурсами с нарушением установленных условий (97 дел). Всего же дела об административных правонарушениях в сфере

¹Составлено по данным Министерства природных ресурсов и экологии Ростовской области.

охраны окружающей среды в 2024 году были возбуждены по 24 составам, предусмотренным КоАП РФ.

Протоколы об административных правонарушениях экологического профиля, предусмотренных Законом Ростовской области «Об административных правонарушениях», уполномочены составлять 89 должностных лиц рассматриваемого министерства. Динамика изменения общего количества дел, возбужденных по факту подобных правонарушений, представлена на рисунке 6.

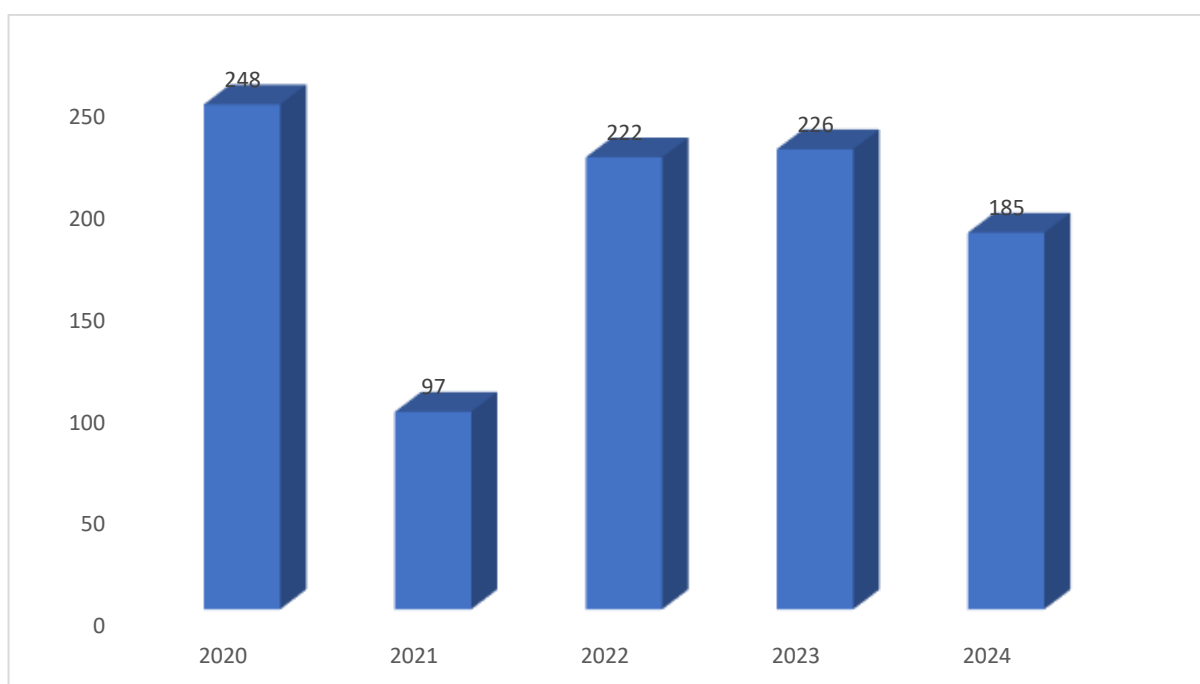


Рисунок 6 – Количество дел об административных правонарушениях, возбужденных Министерством природных ресурсов и экологии Ростовской области в соответствии с Областным законом «Об административных правонарушениях»¹

Рассматривая их структуру, следует отметить, что в 2024 году больше половины дел (97) было возбуждено по правонарушениям, предусмотренным

¹Составлено по данным Министерства природных ресурсов и экологии Ростовской области.

ст. 4.5 «Нарушение порядка действий по предотвращению выжигания сухой растительности» данного областного закона. Еще 87 дел имеют отношение к правонарушениям, ответственность за которые регулируется ст. 4.3 «Уничтожение редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных или растений».

Также в министерство поступило 208 дел об административных правонарушениях в рассматриваемой сфере из других органов, в том числе 179 дела из органов прокуратуры.

Всего в рамках министерства были рассмотрены 1715 дела, итогом чего явилось вынесение 1615 постановлений о наложении штрафов на общую сумму около 5892 тыс. руб. и 79 постановлений о вынесении предупреждений. По 12 делам вынесено решение о прекращении производства, а 11 дел были возвращены. 49 дел были переданы в судебные органы для дальнейшего рассмотрения. По ним было вынесено 42 постановления о наложении штрафов на сумму 419,0 тыс. руб., по 1 делу производство было прекращено, а по 2 делам были приняты решения о назначении иного наказания,

В целом к административной ответственности за правонарушения в сфере охраны окружающей среды в соответствии с вынесенными решениями в 2024 году были привлечены 1527 физических лица, 139 должностных лиц, 17 индивидуальных предпринимателей и 9 юридических лиц.

В рамках рассмотрения дел об административных правонарушениях было внесено 115 предложений, связанных с устранением причин и условий, способствовавших их совершению, которые были исполнены в установленные сроки.

Из числа назначенных в течение 2024 года штрафов были уплачены или взысканы 1352 штрафов на общую сумму 3746,9 тыс. руб., в то же время 49 назначенных в течение года штрафов на сумму 209,5 тыс. руб. добровольно уплачены не были.

37 вынесенных решений были обжалованы в судебных инстанциях, при этом в 6 случаях поданные жалобы были удовлетворены. 9 из вынесенных

постановлений были опротестованы прокурором вышестоящему должностному лицу, а одно – в суд. Два протеста прокурора вышестоящему должностному лицу по поводу вынесенных министерством определений оставлены без удовлетворения.

При этом, говоря о совершенствовании механизмов контрольной деятельности, осуществляемой министерством, следует отметить внедрение риск-ориентированного подхода в его деятельность.

Этот подход основан на проведении классификации подлежащих проверке хозяйствующих субъектов по категориям риска. Эта классификация позволяет разделить их на четыре группы в зависимости от воздействия их производственной деятельности, а также используемых в ее процессе технологий на окружающую среду. Объекты, отнесенные к более высоким категориям риска, то есть оказывающие существенное негативное воздействие указанного рода, подлежат более частым проверкам.

Е.В. Курилова к кругу субъектов, обеспечивающих законность в природоохранной сфере, вполне справедливо относит также должностных лиц, наделенных полномочиями по фиксации правонарушений путем составления протоколов об административных правонарушениях и проведению расследований их обстоятельств.¹ Развернутый перечень подобных должностных лиц содержится в ст. 28.3 КоАП РФ. В частности, применительно к отдельным видам правонарушений, регламентируемых Главой 8 Кодекса, правом составлять подобные протоколы наделены должностные лица органов внутренних дел, таможенных органов, органов лесного, пожарного, транспортного и строительного надзора, а также целого ряда других структурных подразделений, входящих в систему исполнительной власти, в том числе и регионального уровня в случае передачи им полномочий федерального центра, связанных с осуществлением

¹Курилова Е.В. Правовые и организационные основы прокурорского надзора за исполнением законодательства об административной ответственности в экологической сфере: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2014.

контрольно-надзорных функций. При этом в ст. 22.2 КоАП РФ определен круг должностных лиц, наделенных полномочиями осуществлять производство по делам об административных правонарушениях от имени органов исполнительной власти.

В соответствии с п. 6 ст. 28.3 КоАП РФ, перечень должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях в сфере охраны окружающей среды на региональном уровне, должен быть четко определен и закреплён в соответствующих законах субъектов Федерации.

Рассмотрение дел об указанных правонарушениях, а также при наличии подобной необходимости - возбуждение дел и проведение административных расследований отнесены к компетенции уполномоченных должностных лиц региональных органов исполнительной власти.

Круг субъектов, участвующих в обеспечении законности в сфере охраны окружающей среды, включает в себя также должностных лиц органов, обладающих полномочиями по применению мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. К ним относятся органы внутренних дел, пограничные и специализированные надзорные органы.

При этом следует отметить, что административное задержание как мера обеспечения производства по делу в области охраны окружающей среды, как правило, реализуется не непосредственно уполномоченными органами, а через направление ими соответствующего обращения в органы внутренних дел.¹

Еще одну категорию рассматриваемых субъектов составляют органы и должностные лица, перечисленные в главе 23 КоАП, к полномочиям которых отнесено рассмотрение дел об административных правонарушениях

¹Винокуров А.Ю. О некоторых особенностях применения законодательства об административных правонарушениях за совершение экологических проступков // Вестник Университета Российской академии образования. – 2003. - № 4. – С. 22.

экологического характера и применение к нарушителям соответствующих мер административной ответственности.

Следует отметить, что в ряде субъектов Российской Федерации, в частности, в Камчатской и Амурской областях, отдельные полномочия по рассмотрению дел об административных правонарушениях в сфере охраны окружающей среды переданы органам местного самоуправления. Так, должностные лица, осуществляющие муниципальный экологический контроль, уполномочены составлять протоколы о совершении таких правонарушений как мойка транспортных средств вне специально обозначенных для этого мест, повреждение зеленых насаждений, нарушение правил содержания домашних животных и т.д., а административные комиссии рассматривают эти дела и принимают соответствующие решения.

В качестве примера можно обратиться к Протоколу заседания административной комиссии Парабельского района Томской области от 15 июля 2024 года, в котором в отношении нескольких жителей данного района было вынесено решение о наложении на них административного штрафа в размере 1000 рублей за допущение нахождения животного вне места содержания без сопровождения владельца, либо в неустановленных местах.¹

Исследование показывает, что в рамках современного административно-правового механизма обеспечения законности в сфере охраны окружающей среды отсутствует основанная на принципах подчинения единая система субъектов, наделенных правом возбуждения административных дел в отношении правонарушителей, которая бы обеспечивала координацию действий этих субъектов. В то же время очевидно, что эффективность функционирования административно-правового механизма обеспечения законности в природоохранной сфере находится в непосредственной

¹Протокол № 11 заседания административной комиссии Парабельского района Томской области от 15 июля 2024 года [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://parabelskij-r69.gosweb.gosuslugi.ru/netcat_files/367/2409/Protokol_zasedaniya_administrativnoy_komissii_ot_15.07.2024_g._11.doc (дата обращения: 16.11.2024).

зависимости от степени слаженности действий элементов этого механизма и, в первую очередь, рассмотренных нами субъектов обеспечения законности.

При этом рассматриваемому механизму присущи как позитивные черты, так и проблемные моменты, в определенной степени снижающие уровень эффективности рассматриваемого механизма. К последним, в частности, следует отнести отсутствие нормативной трактовки категории «экологическое правонарушение» на уровне законодательных актов, необоснованная мягкость положений КоАП РФ в отношении ответственности физических лиц в рамках ряда составов правонарушений природоохранной направленности, нечеткое определение специфики контрольных и надзорных полномочий субъектов обеспечения законности в рассматриваемой сфере, а также недостаточная реализация органами власти субфедерального уровня имеющихся у них полномочий, связанных с установлением административной ответственности за правонарушения, имеющие отношение к природоохранной проблематике.

Позитивное разрешение указанных проблем должно способствовать обеспечению более эффективного функционирования административно-правового механизма обеспечения законности в сфере охраны окружающей среды.

3 КОНТРОЛЬ И НАДЗОР В АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОМ МЕХАНИЗМЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

3.1 Прокурорский надзор в области охраны окружающей среды

Целевым ориентиром, интегрирующим направленность деятельности субъектов административно-правового механизма обеспечения законности в сфере окружающей среды, выступает совокупность задач, определенных законодательством, однако проблема единообразности применения его положений иногда обретает свое явное проявление. Именно поэтому значимую роль в обеспечении эффективности функционирования административно-правового механизма обеспечения законности в области охраны окружающей среды играет надзорная деятельность, реализуемая органами прокуратуры.

Следует отметить, что органы прокуратуры, наделены правом возбуждения соответствующих дел в отношении любого административного правонарушения, влекущего наступление ответственности в соответствии с КоАП РФ либо законодательным актом, принятом на региональном уровне.

В данном контексте важно отметить существенные различия между ее надзорными функциями в сфере обеспечения законности в области охраны окружающей среды и функциями специализированных органов экологического контроля.

Предметом прокурорского надзора является соблюдение законодательства всеми органами и должностными лицами, которые обозначены в ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»,¹ включая и органы экологического контроля, что предполагает осуществление оценки различных аспектов их деятельности на предмет

¹Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. – 1992. - № 8. - Ст. 366.

соответствия установленным в законодательстве нормам. Это позволяет прокурорам проводить проверки исполнения законов в любом органе, осуществляющим контрольную деятельность в сфере охраны окружающей среды. Из данного положения проистекает концептуальное отличие понятий контроля и надзора применительно к обеспечению законности в природоохранной сфере, заключающееся в том, что экологический контроль, реализуемый уполномоченными органами исполнительной власти, фокусируется на оценке технического и нормативного соответствия деятельности контролируемых субъектов (соблюдение лимитов, нормативов выбросов, регламентов обращения с отходами).

В то же время, прокурорский экологический надзор фокусируется на системной правовой проверке исполнения законодательных предписаний (включая проверку законности нормативных актов и действий контролирующих органов, например, при выдаче разрешений или лицензий), что является критически важным для обеспечения конституционного права на благоприятную окружающую среду (ст. 42 Конституции РФ) и предотвращения системных, а не только локальных экологических правонарушений.

Следует также отметить, что, помимо этого, специфика прокурорского надзора в сфере охраны окружающей среды заключается не только в возможности проведения проверок и наблюдения за деятельностью органов экологического контроля, но и в активном участии прокуроров в предотвращении и пресечении экологических правонарушений.

Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 15 апреля 2021 г. № 198 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в экологической сфере» определяет, что подобный надзор относится к числу основных направлений деятельности органов прокуратуры, а условиями его осуществления являются комплексность, гласность и взаимодействие с институтами гражданского общества.

Ключевая задача прокурорского надзора в рамках данного направления в соответствии с приказом, заключается в обеспечении реализации закрепленного в ст. 42 Конституции РФ права на благоприятную окружающую среду, получение достоверной информации о ее состоянии и возмещение ущерба, причиненного имуществу либо здоровью вследствие экологических правонарушений.

При этом в приказе обозначены другие задачи, поставленные в рамках ее реализации перед Главным управлением по надзору за исполнением законодательства во взаимодействии с иными подразделениями Генеральной прокуратуры, а также прокурорам субъектов РФ и приравненным к ним военным и иным специализированным прокурорам.

В частности, применительно к вышеуказанному Управлению они заключаются в осуществлении надзора за исполнением норм экологического законодательства со стороны федеральных органов исполнительной власти, проведении на систематической основе анализа состояния законности в указанной сфере, определении на основе его результатов имеющих место проблем и разработке предложений по их решению, а также оказании нижестоящим прокуратурам практической и методической помощи в организации прокурорского надзора в экологической сфере, осуществлении руководства и контроля за его осуществлением.

В свою очередь, список подобных задач, определенных в отношении прокуроров указанных категорий является более развернутым и включает 26 конкретизированных позиций.

Статья 25.11 КоАП определяет непосредственное участие прокурора в административном производстве. Важно отметить, что во многих случаях это позволяет восполнить недостаточность полномочий органа или должностного лица, составившего протокол об административном правонарушении.¹ С

¹Мелехин А.В. Административно-правовой механизм обеспечения законности в сфере экологии // Lex Russica. – 2016. - № 11. - С. 40.

другой стороны, прокурором реализуется процедура надзора за соблюдением законности возбуждения административных дел в рассматриваемой сфере.

Осуществление прокурорского надзора в сфере соблюдения норм законодательства об административной ответственности за нарушение природоохранного законодательства, выступает в качестве важнейшего компонента административно-правового механизма обеспечения законности в природоохранной сфере, в значительной степени способствуя повышению степени его практической эффективности.

Так, в первом полугодии 2023 году Генеральной прокуратурой РФ было выявлено более 190 тыс. случаев нарушения природоохранного законодательств. При этом в судебные инстанции было подано 16 тыс. исков на сумму, превышающую 18 млрд. руб.¹

Прокуроры также выявили более 15 тыс. нормативных актов, нарушающих требования природоохранного законодательства. На основании принятых ими постановлений почти 40 тыс. виновных лиц были привлечены к административной ответственности. Если проанализировать изменение данного показателя на протяжении нескольких последних лет на примере Ростовской области, то можно увидеть динамику в целом возрастающего тренда его значений, что иллюстрирует рисунок 7.

¹В первом полугодии 2023 года прокурорами предъявлено свыше 16 тысяч исков о возмещении экологического ущерба [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/mass-media/news?item=89888488> (дата обращения: 11.02.2025).

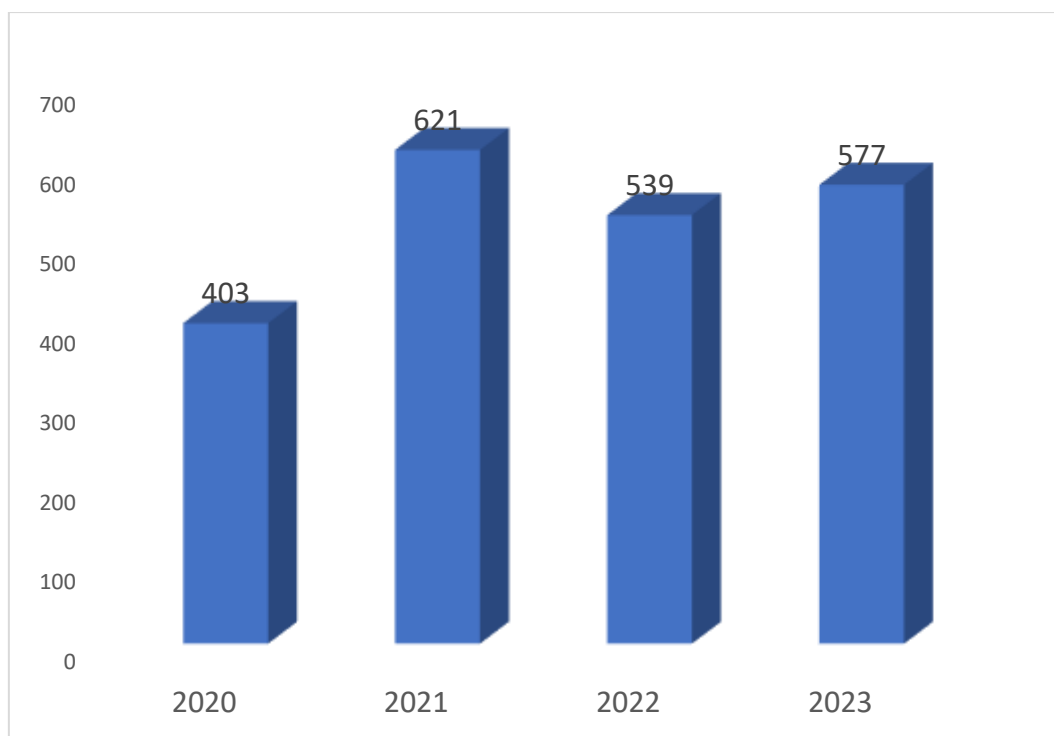


Рисунок 7 – Количество нарушителей норм законодательства об охране окружающей среды, привлеченных к административной ответственности в Ростовской области по представлению прокуроров¹

Анализируя направленность реализуемых мероприятий, следует отметить, что наиболее существенные нарушения природоохранного законодательства, выявленные прокуратурой, были связаны со сферой обращения с отходами производства и потребления, с которой было связано около 40% от общего числа правонарушений.

Например, Сальской городской прокуратурой Ростовской области в январе 2024 года, был установлен факт нарушения ООО «ЭкоЦентр» требований законодательства в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами. Проведенный анализ графика вывоза ТКО и данных спутниковой навигации позволил выявить имевшие место отклонения от установленных нормативов периодичности вывоза отходов с контейнерных площадок. По

¹Результаты деятельности органов прокуратуры РФ [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://epp.genproc.gov.ru/web/proc_61/activity/statistics/office/result (дата обращения: 10.02.2025).

результатам проверки виновные должностные лица были привлечены к дисциплинарной ответственности, а в отношении указанного юридического лица были приняты меры административного воздействия.¹ При этом в результате вмешательства органов прокуратуры в масштабах страны каждый год ликвидируются более 10 тысяч несанкционированных свалок.

В данном контексте в связи с достаточно большим количеством случаев выявления органами прокуратуры наличия правовых актов, нарушающих нормы природоохранного законодательства, представляется целесообразным закрепить наличие у прокуроров соответствующих ресурсов реагирования.

В этой связи п. 1 ст. 25.11 Кодекса РФ об административных правонарушениях предлагается изложить в следующей редакции:

«1. Прокурор в пределах своих полномочий вправе:

1) возбуждать производство по делу об административном правонарушении;

2) участвовать в рассмотрении дела об административном правонарушении, представлять доказательства, заявлять ходатайства, давать заключения по вопросам, возникающим во время рассмотрения дела;

3) приносить протест на постановление по делу об административном правонарушении независимо от участия в деле, требовать приостановления действия опротестованных им правовых актов до рассмотрения протеста по существу, а также совершать иные предусмотренные федеральным законом действия».

Предлагаемое изменение текста п. 1 ст. 25.11 КоАП РФ, закрепляющее право прокурора требовать приостановления действия опротестованных им правовых актов до рассмотрения протеста по существу, имеет важнейшее

¹Сальской городской прокуратурой проведена проверка исполнения законодательства в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://salsknews.ru/salskoj-gorodskoj-prokuraturaj-provedena-proverka-ispolneniya-zakonodatelstva-v-sfere-obrashheniya-s-tverdymi-kommunalnymi-othodami/?utm_source=ya.ru&utm_medium=referral&utm_campaign=ya.ru&utm_referrer=ya.ru и (дата обращения: 07.12.2024).

значение в контексте имеющей место специфики экологических правонарушений. В природоохранной сфере незаконные акты исполнительной власти (например, решение о выделении земельного участка в водоохранной зоне под застройку) могут привести к необратимому экологическому ущербу. Обычное опротестование без приостановления действия акта может занять длительное время, в течение которого вред будет уже нанесен. Таким образом, данное дополнение в КоАП РФ выступает как исключительная мера административно-правовой защиты, направленная на оперативную превенцию экологического бедствия, что полностью соответствует целеполаганию административно-правового механизма обеспечения законности в сфере охраны окружающей среды.

Важно отметить, что существенную роль в повышении эффективности надзора в области обеспечения охраны окружающей среды сыграло создание в середине 1980-х института специализированных природоохранных прокуратур. Первыми в их ряду стали сформированные в феврале 1986 года Восточно-Байкальская и Западно-Байкальская природоохранные прокуратуры.

Стоит отметить, что, прежде всего, природоохранные прокуратуры формировались в тех регионах, для которых в наибольшей степени было характерно наличие комплекса экологических проблем. Так, вслед за прибайкальским они были созданы в прикаспийском и поволжском регионах. В целом же, в СССР по состоянию на 1990 год функционировали 110 специализированных природоохранных прокуратур, примерно две трети из числа которых располагались на территории Российской Федерации.

Специфическим моментом, характерным для процесса создания указанных правовых институтов, имеющих межрегиональный характер, явилось их формирование на базе бассейнового принципа. В его основу был положен подход к управлению надзором в природоохранной сфере, отталкиваясь не только от административно-территориального деления, но и от природно-географического районирования, прежде всего, в привязке к

экосистемам крупных водных объектов. При этом, как показал опыт последующих десятилетий, его практическое использование позволяет достичь большей степени гибкости, глубины, динамизма, последовательности, динамичности и целенаправленности надзорной деятельности в природоохранной сфере.

В России функционируют три созданные на основании следования указанному принципу межрегиональные природоохранные прокуратуры, имеющие статус прокуратур субъектов РФ, – Волжская и Байкальская межрегиональные, а также Амурская бассейновая. В их состав в общей сложности входят 34 межрайонные прокуратуры. При этом межрегиональные природоохранные прокуратуры подчиняются непосредственно Первому заместителю Генерального прокурора РФ.

Кроме того, по состоянию на 2022 год в субъектах Российской Федерации осуществляли свою деятельность 58 межрайонных природоохранных прокуратур, структурно входящие в состав прокуратур субъектов Российской Федерации.¹

Приказ Генерального прокурора РФ от 7 мая 2008 г. № 84 определяет в числе полномочий природоохранных прокуроров обеспечение надзора за соблюдением законодательства в сфере охраны окружающей среды и природопользования, экологических прав граждан со стороны как государственных, так и негосударственных структур, их руководящих органов, в том числе в плане соответствия нормам законодательства принимаемых ими нормативных документов, а также надзора за соблюдением правовых норм при работе с сообщениями об экологических преступлениях, в частности при проведении мероприятий, связанных с выявлением и расследованием подобных преступлений. Кроме того, к их полномочиям была отнесена координация деятельности правоохранительных структур в области

¹Ермаченко С.В. Особенности деятельности природоохранных прокуратур на современном этапе // Вестник Восточно-Сибирского института МВД России. – 2022. - № 3. - С. 174.

организации и осуществления борьбы с преступлениями в экологической сфере.¹

Говоря о совокупности важнейших особенностей, характеризующих организацию деятельности природоохранных прокуратур в Российской Федерации, прежде всего, следует отметить достаточно узкий предмет осуществляемой ими надзорной деятельности, который относится к исполнению положений природоохранного законодательства и обеспечения прав граждан на благоприятную окружающую среду. При этом даже в подобных обстоятельствах сотрудники природоохранных прокуратур не обладают правом проверки отдельных аспектов деятельности органов власти, полномочия которых связаны с реализацией природоохранных функций, например, исполнения требований законодательства о труде, что относится к предмету надзорной деятельности территориальных прокуратур.

Это имеет непосредственное отношение к такому аспекту, оказывающему непосредственное влияние на эффективность деятельности природоохранных прокуратур как недостаточное разграничение функций в области охраны окружающей среды между достаточно широким кругом структур, наделенных правом осуществления контрольно-надзорной деятельности в рассматриваемой сфере.

Для деятельности природоохранных прокуратур, особенно организованных по бассейновому принципу, также характерна существенная площадь поднадзорной территории. Причем в настоящее время имеет место тенденция, обретающая свое проявление в укрупнении данных прокуратур, в связи с чем актуализируется проблема существенного увеличения числа работников данных органов, так как в настоящее время многие из природоохранных прокуратур характеризуются небольшой численностью

¹Приказ Генерального прокурора РФ от 7 мая 2008 г. № 84 «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/documents?item=1733016> (дата обращения: 07.12.2024).

работников, что существенно осложняет реализацию ими надзорных функций на постоянной основе.

Еще одной специфической особенностью, оказывающей непосредственное влияние на осуществление деятельности природоохранных прокуратур и во многом определяющей степень ее эффективности, является наличие достаточно большого количества других уполномоченных органов, в функции которых входит реализация процедур экологического надзора и контроля. В этой связи возникает опасность пересечения указанных функций, противоречивости принимаемых этими органами решений и, как следствие, снижения эффективности процесса совместного выполнения ими общегосударственных задач, связанных с обеспечением противодействия нарушениям природоохранного законодательства.

В данном контексте достаточно интересным представляется ознакомление с зарубежным опытом функционирования специализированных природоохранных прокуратур.

В частности, в качестве основных функций природоохранной прокуратуры Казахстана определены обеспечение точного и единообразного применения природоохранного законодательства, надзор за досудебным производством, следственными и правоприменительными действиями, связанными с пресечением правонарушений экологического профиля, а также содействие процессам рационализации природопользования. Ключевая направленность деятельности прокуратуры с осуществлением проверок соблюдения экологического, водного, санитарного и эпидемиологического законодательства. Существенное внимание уделяется проведению рейдовых мероприятий по предупреждению и пресечению правонарушений в сфере ресурсопользования.¹ Также одним из важнейших направлений деятельности прокуратуры является оценка соответствия положений нормативных актов

¹Куликов А.А. Природоохранные прокуратуры в некоторых постсоветских странах и США // Вопросы экономики и права. – 2019. - № 5. - С. 51.

местных органов исполнительной власти положениям национального природоохранного законодательства.

При этом она обладает статусом специализированной прокуратуры, а ее правовой статус и полномочия изложены в Законе Республики Казахстан «О прокуратуре».¹ В свою очередь, на уровне регионов Казахстана созданы 12 специализированных природоохранных прокуратур.

Несмотря на относительно непродолжительный срок своего функционирования, Природоохранная прокуратура Казахстана добилась достаточно существенных успехов в противодействии распространению правонарушений экологического профиля и обеспечению права населения республики на благоприятную окружающую среду.

Однако, как отмечают местные специалисты, в процессе правового регулирования ее деятельности присутствует целый ряд областей, требующих существенного улучшения. В частности, к их числу можно отнести размытость функций данной структуры, их определенное пересечение с задачами территориальных органов прокуратуры, определенная пассивность в осуществлении своих полномочий и т.д.² Как можно увидеть, в существенной степени указанные проблемные моменты соотносятся с теми не до конца решенными вопросами, которые усложняют процесс эффективного функционирования отечественных природоохранных прокуратур.

При этом одним из направлений решения этих проблем представляется включение в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» нового раздела «Особенности организации и обеспечения деятельности органов специализированных прокуратуры», в рамках которого должны быть обозначены основные аспекты регулирования деятельности подобных прокуратур, в том числе, и природоохранных. Прежде всего, это относится к

¹Конституционный закон Республики Казахстан 155-VII ЗРК от 05.11.2022 «О прокуратуре» // Казахстанская правда. – 2022. - № 212.

²Сарпеков М.Н. Актуальные вопросы деятельности природоохранной прокуратуры Республики Казахстан // Актуальные вопросы современной науки. – 2016. - № 1. - С. 137.

законодательному закреплению круга полномочий, которыми наделяются природоохранные прокуроры.

Говоря о перспективах дальнейшего развития института природоохранных прокуратур в Российской Федерации, представляется вполне обоснованным обозначить в качестве парадигмы их развития движение по пути формирования сети межрегиональных специализированных прокуратур, сформированных по экосистемному принципу.

Сложившаяся в настоящее время практика создания межрегиональных природоохранных прокуратур в значительной степени опирается на бассейновый подход. Он предполагает формирование органов, юрисдикция которых распространяется на водосборную территорию конкретного водного объекта независимо от административно-территориального деления субъектов Российской Федерации. Основной целью применения данного принципа являлось обеспечение целостного надзора за состоянием водных ресурсов и предотвращение трансграничного загрязнения водных артерий, возникающего вследствие хозяйственной деятельности на различных участках бассейна. Практическим воплощением такого подхода выступают Волжская и Байкальская межрегиональные природоохранные прокуратуры.

Вместе с тем бассейновый принцип, несмотря на его достаточно высокую эффективность в сфере охраны водных объектов, носит отраслевой и в определенной степени ограниченный характер, тогда как экологические риски, напротив, имеют комплексную природу и обусловлены взаимосвязанным воздействием на различные элементы окружающей среды.

В этой связи более перспективным представляется экосистемный принцип организации деятельности природоохранных прокуратур. Его содержание заключается в ориентации деятельности специализированных прокуратур на защиту целостных природных комплексов, в рамках которых отдельные компоненты окружающей среды - водные объекты, леса, почвы, атмосферный воздух, животный и растительный мир - функционируют как взаимосвязанная система. Экосистемный подход предполагает

распространение надзорной юрисдикции на территорию, объединенную природно-географическими, ландшафтными и биогеохимическими связями (например, горные экосистемы, прибрежно-морские зоны, степные природные комплексы).

Значимость данного подхода обусловлена тем, что большинство экологических нарушений имеет каскадный характер и проявляется в виде цепочек взаимосвязанных негативных последствий. Так, деградация почв и применение токсичных агрохимикатов в одном регионе могут приводить к загрязнению водных объектов, накоплению вредных веществ в пищевых цепях и, как следствие, к гибели популяций птиц или рыб на значительном удалении от источника воздействия. Аналогичным образом вырубка лесов способна усиливать эрозионные процессы, ухудшать гидрологический режим территорий и повышать риск паводков. В условиях административной фрагментации такие процессы нередко выпадают из поля системного прокурорского реагирования.

Экосистемная модель организации специализированных прокуратур позволяет преодолеть указанные ограничения за счет концентрации надзорных полномочий в отношении совокупности взаимосвязанных экологических факторов в пределах единого природного комплекса. Это способствует более полной оценке причинно-следственных связей экологических правонарушений, повышает эффективность координации деятельности контролирующих органов и обеспечивает переход от реагирования на отдельные факты нарушений к предупреждению системных экологических рисков.

Кроме того, экосистемный принцип соответствует современным тенденциям развития экологического управления и международной практике, ориентированной на интегрированное управление природными ресурсами и сохранение экосистемной целостности. Его внедрение в организацию природоохранной прокуратуры позволит повысить адаптивность прокурорского надзора к пространственной и функциональной природе

экологических угроз, проявления которых, как правило, не совпадают с границами административно-территориальных образований.

Таким образом, формирование сети межрегиональных природоохранных прокуратур по экосистемному принципу может рассматриваться как логический этап институционального развития природоохранного надзора, направленный на обеспечение комплексной защиты окружающей среды и повышение эффективности прокурорского реагирования в условиях усложнения структуры современных экологических рисков.

При этом результаты опроса, проведенного среди работников специализированных прокуратур, показывают, что более двух третей респондентов (68,4%) считают, что в наиболее эффективной мере осуществление надзорных функций в природоохранной сфере может осуществляться межрегиональными природоохранными прокуратурами со статусом прокуратур субъекта РФ, в состав которых, в свою очередь, входят специализированные межрайонные прокуратуры.¹

Вполне логичным, отталкиваясь от подобного посыла, выглядит предложение Д.Г. Добрецова и его соавторов о создании в связи с вхождением в состав Российской Федерации новых субъектов такой структуры как Азово-Черноморская межрегиональная природоохранная прокуратура. При этом, по нашему мнению, зона ее ответственности может быть распространена как на Краснодарский край, Ростовскую область, Республику Крым и Севастополь, как это предлагали отмеченные авторы, так и на четыре региона, вошедшие в состав РФ в 2022 году, что обуславливается, с одной стороны, их непосредственной принадлежностью к зоне Азово-Черноморского бассейна, а с другой стороны, постоянно углубляющимися хозяйственными взаимосвязями «старых» и «новых» регионов, что позволит более эффективно отслеживать цепочки хозяйственных взаимодействий, которые могут

¹Ермаченко С.В. Особенности деятельности природоохранных прокуратур на современном этапе // Вестник Восточно-Сибирского института МВД России. – 2022. - № 3. - С. 174.

выступать источниками потенциальной либо реальной угрозы состоянию окружающей среды.

Кроме того, данное предложение представляется особенно актуальным в контексте того обстоятельства, что именно в Южном, а также в Северо-Кавказском федеральных округах развитие института природоохранных прокуратур по состоянию на текущий момент времени получило развитие в наименьшей степени.

Причем следует отметить, что у подобного подхода есть не столь давняя историческая первооснова. Так, в 1990 году была сформирована Азово-Черноморская межреспубликанская природоохранная прокуратура, которая стала первой подобной специализированной прокуратурой, в зону ответственности которой входили территории нескольких союзных республик (Россия, Украина, Грузия). Просуществовала данная прокуратура немногим более одного года и была расформирована примерно за месяц до распада СССР.¹

При этом, как уже было отмечено, формирование межрегиональных природоохранных прокуратур может происходить как по бассейновому принципу, что применимо к субъектам Федерации, связанным крупными водными объектами, так и на основе принадлежности определенных регионов к достаточно крупным территориальным экосистемам.

Особенно важным это представляется в контексте того, что роль прокуратуры в обеспечении законности в области охраны окружающей среды заключается не только в осуществлении надзора за соблюдением нормативных предписаний, но и в укреплении сотрудничества в данной сфере между различными государственными структурами.

¹30 лет межрайонной природоохранной прокуратуре в Ростовской области: от истоков до сегодняшних дней [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://rostov-fishcom.ru/news/10312/?ysclid=ls9gr6uiym136478303> (дата обращения: 16.11.2024).

3.2 Взаимодействие органов экологического контроля и прокурорского надзора как условие повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности

Роль прокуратур в обеспечении законности в области охраны окружающей среды состоит не только в осуществлении надзора за соблюдением нормативных предписаний, но и в укреплении эффективного взаимодействия в данной сфере с другими государственными структурами, также обладающими контрольными полномочиями в рассматриваемой сфере.

Это находит свое отражение и в тексте ряда нормативных правовых актов. Так, Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» предписывает государственным и муниципальным контрольным органам учитывать предложения прокуратуры при разработке ежегодных планов проверок.¹

Необходимо отметить, что в самом общем представлении взаимодействие являет собой совместную деятельность нескольких субъектов, ориентированную на достижение единых целевых ориентиров и решение в данном контексте общих задач и характеризующееся целенаправленностью, согласованностью, взаимностью и эффективностью. Характеризуя сущность отмеченных признаков, которые присущи процессу взаимодействия, следует отметить следующее:

1. Деятельность участников взаимодействия подчинена достижению заранее определенных целей, которые являются общими для всех субъектов этого процесса.
2. Действия взаимодействующих между собой сторон

¹Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2008. - № 52, ч. 1. - Ст. 6249,

скоординированы и согласованы между собой. Участники взаимодействуют на основе единого плана или программы действий, которая определяет порядок и методы их совместной деятельности.

3. Взаимодействие предполагает взаимный обмен информацией и ресурсами между участниками, а также оказание ими разносторонней взаимной поддержки. Участники взаимодействуют на равноправной основе, уважая интересы и потребности друг друга.

4. Взаимодействие должно быть эффективным, то есть приводить к достижению поставленных целей и решению возникающих в его ходе задач. Эффективность взаимодействия оценивается на основании оценки степени достижения запланированных итоговых результатов.

Важные аспекты категориальной сущности взаимодействия можно выделить из данного уже достаточно давно В.М. Шванковым определения этой категории. Он полагал, что взаимодействие представляет собой направленную на достижение общих целевых ориентиров и решение единых задач спланированную и скоординированную во временном, методическом и ресурсном аспектах совместную деятельность структур, не находящихся в отношениях прямого подчинения.¹

Исходя из сути приведенного определения, можно заключить, что взаимодействие основано на горизонтальных связях. Это означает, что участвующие в его процессе структуры юридически и административно не подчинены друг другу, действуя как равноправные партнеры, добровольно сотрудничающие в процессе достижения определенных целей.

Условием обеспечения эффективного взаимодействия является согласованность действий его сторон в разрез трех ключевых аспектов:

1. Временной аспект. Участники синхронизируют свои действия, чтобы обеспечить своевременное выполнение задач и избежать задержек.

2. Методологический аспект. Взаимодействующие стороны

¹Шванков В.М. Теоретические основы координации и взаимодействия в органах внутренних дел. - М., 1978. – С. 11.

придерживаются общих процедур и практик, что позволяет им координировать свои усилия.

3. Ресурсный аспект. Участники объединяют свои ресурсы, такие как персонал, оборудование и финансирование, создавая синергетический эффект в рамках обеспечения достижения единых целей.

Представляется возможным обозначить два основных типа взаимодействия уполномоченных органов в сфере охраны окружающей среды.

Первым из них является комплексно-территориальное взаимодействие, предполагающее разработку и реализацию всеобъемлющего комплекса мероприятий по предотвращению и пресечению экологических правонарушений в рамках административно-территориальных образований. Подобные мероприятия охватывают социально-экономические, образовательные и правовые аспекты охраны окружающей среды.

Ведомственно-отраслевое взаимодействие ориентировано на обеспечение согласованности действий уполномоченных органов в области обеспечения охраны окружающей среды. Оно включает в себя координацию разработки и реализации мер по предотвращению экологических правонарушений, а также совместное планирование и осуществление специальных мероприятий.

Анализируя специфику взаимодействия органов прокурорского надзора и экологического контроля, следует подчеркнуть, что обе эти институты преследуют единую цель - обеспечение законности в сфере охраны окружающей среды путем выявления и предотвращения имеющих место в ее рамках правонарушений. Функции, реализуемые прокуратурами, в том числе природоохранными, и органами экологического контроля имеют достаточно много точек соприкосновения, что имманентно формирует благоприятные возможности для их взаимодействия, повышающего оперативность и эффективность деятельности по выявлению и устранению нарушений в области природопользования и охраны окружающей среды, а также предупреждению их проявления. Таким образом, совместная работа

указанных органов самым непосредственным образом способствует достижению более высокой степени обеспечения законности в рассматриваемой сфере.

Взаимодействие прокуратур, в том числе природоохранных, с государственными органами, осуществляющими экологический контроль, представляет собой согласованное сотрудничество, в рамках которого его стороны на основе принципа равноправия объединяют усилия и координируют осуществляемые ими действия в рамках реализации своих полномочий в целях обеспечения соблюдения норм законодательства, защиты прав граждан и интересов общества и государства в природоохранной сфере.¹

Основной целью подобного взаимодействия является повышения эффективности защиты прав и интересов граждан, а также обеспечение соблюдения положений федерального и регионального законодательства, регулирующего отношения в сферах природопользования и охраны окружающей среды.

При этом, рассуждая о роли сторон подобного взаимодействия, некоторые специалисты вполне справедливо отмечают, что в современных условиях роль органов прокуратуры в системе взаимодействия органов, осуществляющих контрольно-надзорные функции в природоохранной сфере, выходит далеко за рамки простой координации. В силу функционального содержания реализуемой деятельности, правового статуса и роли в системе органов государственной власти, можно со всей определенностью констатировать, что прокуратуре имманентно присущи функции не только координатора, но и организатора взаимодействия в рассматриваемой области.²

¹Дицевич Я.Б. Организация взаимодействия природоохранных прокуратур с территориальными прокуратурами и иными государственными органами в деле охраны окружающей среды // Вопросы российского и международного права. – 2016. - № 5. - С. 173.

²Саулин М.Ю. Взаимодействие органов прокуратуры с другими государственными органами и правозащитными организациями при осуществлении надзора за исполнением законодательства о животном мире // Общество: политика, экономика, право. – 2014. - № 1. - С. 164.

Вполне очевидным является то, что объединение усилий позволяет объединять ресурсы и компетенции различных ведомств, обеспечивая более результативную деятельность. При этом ключевой принцип, лежащий в основе подобного взаимодействия, заключается в недопущении подмены взаимодействующими органами функций друг друга при осуществлении ими совместных контрольно-надзорных мероприятий, что, в частности, предусматривается в ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

Исходя из этого, прокуратуры и органы экологического контроля взаимодействуют, основываясь на равенстве сторон и взаимодополнении их полномочий. Такой подход направлен на поддержание верховенства закона и укрепление законности, обеспечение защиты прав граждан, а также интересов общества и государства. Он позволяет обеспечить эффективную координацию деятельности ведомств, направленную на реализацию общих приоритетов, что способствует оптимизации использования ресурсов и повышению результативности реализуемых мероприятий.

Взаимодействие органов прокуратуры и экологического контроля выходит за рамки простого межведомственного сотрудничества, представляя собой стратегическое партнерство, ориентированное на решение критически важных проблем и достижение общих для его сторон целевых ориентиров в сфере охраны окружающей среды.

Ключевыми чертами, присущими этому взаимодействию, являются:

1. Наличие общей цели. Стороны объединяют усилия для решения экологических проблем, что в рамках компетенции отдельных ведомств зачастую сделать достаточно проблематично. Наличие же общих целевых ориентиров служит объединяющим фактором, побуждающим к сотрудничеству и координации действий сторон.

2. Реализация согласованных действий, осуществляемых сторонами. Взаимодействующие стороны совместно планируют и осуществляют в рамках своей компетенции комплекс мероприятий по обеспечению законности в сфере

охраны окружающей среды. Они разрабатывают общие стратегические подходы, распределяют функциональные обязанности и координируют свои действия, чтобы в максимальной степени повысить эффективность и результативность своей деятельности в рассматриваемой области.

3. Взаимное влияние на осуществляемую деятельность. Стороны обмениваются информацией, методическими разработками и практическими подходами, что позволяет им повышать эффективность правоприменительных мер. Взаимодействие обогащает представления сторон о путях решения проблем природоохранного профиля, влияет на их практическую деятельность и даже организационную структуру. Они адаптируют опыт партнера к специфике своей работы и совершенствуют внутренние процессы.

Подобное взаимодействие в современных условиях осуществляется чаще всего в рамках следующих основных направлений:

1. Координация усилий в области борьбы с преступными проявлениями в природоохранной сфере.

2. Совместная разработка и экспертиза нормативно-правовых актов.

3. Обмен статистическими и аналитическими данными, характеризующими соблюдение природоохранного законодательства.

4. Проведение мероприятий консультативной и совещательной направленности, посвященных различным аспектам эколого-правовой проблематики.

Рассматривая их содержательную сторону более подробно, следует отметить, что в целях повышения эффективности противодействия экологическим правонарушениям проводятся координационные совещания с участием представителей прокуратур, правоохранительных органов и профильных государственных ведомств, реализующих контрольные функции (например, Росприроднадзора, Росрыболовства и т.д.). Подобные мероприятия помогают выработать общую стратегическую линию борьбы с нарушениями в рассматриваемой сфере и улучшить соблюдение природоохранного законодательства.

Природоохранные прокуратуры организуют тематические семинары, где обсуждаются актуальные проблемы борьбы с экологическими правонарушениями. Участники подобных семинаров совместно определяют наиболее эффективные пути противодействия браконьерству, незаконной вырубке лесов, загрязнению окружающей среды и многим другим формам проявления противоправных действий природопользователей.

Прокуратуры участвуют в разработке и экспертизе проектов нормативно-правовых актов в сфере экологии, принимаемых на различных уровнях систем государственного и муниципального управления. Выявленные в представленных проектах нарушения положений законодательства доводятся до сведения соответствующих органов. Также прокуратурой вносятся соответствующие представления об устранении указанных нарушений.

Также прокуратуры, в том числе природоохранные, получают статистическую и другую информацию от контрольных органов регионального и местного уровней о состоянии соблюдения природоохранного законодательства.

В частности, прокуратуры на регулярной основе получают от контрольных органов данные о возмещении вреда, причиненного экологическими правонарушениями. Эти данные систематизируются и используются для оценки эффективности деятельности указанных органов, что позволяет выявлять имеющиеся проблемные области и принимать необходимые меры для их оптимизации. При этом прокуратура наделена правом запрашивать результаты проверок, проведенных контрольными органами, с целью всестороннего анализа полученной информации и принятия мер прокурорского реагирования в случае выявления нарушений природоохранного законодательства.

Для решения наиболее острых экологических проблем на региональном уровне могут создаваться работающие на постоянной либо временной основе межведомственные рабочие группы, объединяющие представителей

прокуратур (в т.ч. межрайонных) и контрольных органов, а также силовых структур и органов региональной и муниципальной власти.

Целью таких групп является объединение усилий различных органов в деле обеспечения законности в природоохранной сфере, что предполагает концентрацию их деятельности на реализации следующих направлений межведомственного взаимодействия:

1. Формирование единого стратегического видения обеспечения противодействия правонарушениям экологической направленности.

2. Совместное планирование реализуемых участниками процесса взаимодействия мероприятий и разработка рекомендаций по их наиболее эффективному осуществлению.

3. Обмен информацией и практическим опытом в области обеспечения законности в сфере охраны окружающей среды.

При этом планирование деятельности подобных межведомственных групп, как правило, основывается на предложениях территориальных и природоохранных прокуратур, которые также осуществляют информационно-аналитическое обеспечение этой деятельности.

Подобный механизм обеспечения взаимодействия контрольно-надзорных органов способствует эффективному решению общих задач, выработке комплексных решений и обеспечению их исполнения. Это позволяет не только более эффективно решать имеющиеся место проблемы, но и более обеспечивать соблюдение законности в области охраны окружающей среды.

Ряд специалистов указывают на важность такой формы взаимодействия как проведение органами прокуратур, в том числе природоохранных, учебных мероприятий, ориентированных на повышение уровня квалификации специалистов контрольных органов. Совместные занятия могут проводится в форме лекций, практических занятий и семинаров, ориентированных на обсуждение наиболее актуальных проблем, возникающих в

правоприменительной практике.¹

В процессе взаимодействия органов прокуратуры и экологического контроля возникает целый ряд проблемных моментов, требующих своего решения в контексте совершенствования рассматриваемого нами механизма обеспечения законности в сфере охраны окружающей среды. Среди основных из этих моментов следует выделить следующие:²

1. Несвоевременное выявление нарушений и недостаточное реагирование. Правонарушения, имеющие место в экологической сфере, зачастую обнаруживаются с существенной задержкой, что снижает эффективность принимаемых в отношении допустивших их субъектов мер административного воздействия.

2. Отсутствие необходимой степени оперативности взаимодействия между органами прокуратуры и экологического контроля. Недостаточно быстрая координация действий, предпринимаемых указанными органами, затрудняет должное реагирование на факты имеющих место нарушений, проведение соответствующих проверок и сбор доказательной базы.

3. Ограниченные возможности для проведения исследований и экспертиз. При расследовании экологических правонарушений достаточно часто требуется проведение специализированных мероприятий для определения степени нанесенного окружающей среде ущерба, однако имеющиеся возможности в данном плане пока весьма ограничены.

Укрепление межведомственного взаимодействия между органами прокуратуры и экологического контроля является одним из ключевых факторов успешного решения указанных проблем. При этом обретать свое

¹Булгакова Л.С. Проведение органами прокуратуры с органами контроля совместных проверок в сфере экологии // Таможенные чтения - 2019. Наука и образование в условиях становления инновационной экономики: сборник материалов Международной научно-практической конференции. - СПб.: Санкт-Петербургский имени В.Б. Бобкова филиал Российской таможенной академии, 2019. – Т. 2. – С. 126.

²Ермаченко С.В. Актуальные вопросы теории и практики при обеспечении взаимодействия прокуратуры и органов экологического контроля // Глаголь правосудия. - 2023. № 3. – С. 28-29.

проявление, среди прочего, оно может в форме проведения данными структурами совместных выездных проверок.

Объединение усилий двух сторон с учетом присущей деятельности каждой из них специфики позволяет получить более детальную информацию об имеющихся местах экологических правонарушений и их причинах, способствует распределению реализуемых функций и ответственности между взаимодействующими сторонами и гармонизирует юридические и технические аспекты функционирования административно-правового механизма обеспечения законности в сфере охраны окружающей среды.

Проведение подобной проверки предваряется углубленной предконтрольной подготовкой. В ее рамках осуществляется разработка ее комплексного плана (программы) с участием обеих взаимодействующих сторон, что обеспечивает учет всех ключевых аспектов предстоящей совместной работы и требований, предъявляемых к ее участникам.

Ключевым элементом плана или программы проверки является формулирование целей и задач, которые должны быть, соответственно, достигнуты и решены в ходе ее проведения. Эти цели и задачи должны быть, во-первых, четко сформулированы, а во-вторых, соотноситься между собой.

Помимо определения целей и задач, в плане или программе проверки также устанавливается последовательность ее проведения. Такой подход предполагает ее разбиение на отдельные этапы, каждый из которых имеет свои специфические задачи и предусматривает реализацию определенных мероприятий, ориентированных на обеспечение решения этих задач.

Важным элементом плана или программы проверки является определение перечня структурных подразделений объекта проверки, которые будут охвачены ее проведением. В этот перечень включаются цеха, отделы, лаборатории и другие функциональные единицы, деятельность которых может иметь отношение к предмету проверки.

В рамках разработки плана (программы) проверки также осуществляется идентификация должностных лиц, обладающих

информацией, имеющей отношение к предмету проводимой проверки. Проведение бесед с данными лицами является неотъемлемым компонентом инспекционного процесса, поскольку позволяет получить ценные сведения, необходимые для достижения поставленных в разрабатываемом плане целей проверки.

Кроме того, определяется перечень наименований организационной документации и иных материалов, которые подлежат изучению в ходе проведения проверки. В него включаются документы, которые могут содержать информацию, свидетельствующую о соблюдении либо нарушении требований природоохранного законодательства и установленных нормативов.

Для обеспечения объективности и полноты проверки в формируемом плане (программе) также указываются источники информации о возможных нарушениях природоохранного законодательства, которые подлежат изучению. Они могут включать жалобы, сообщения и другие материалы, указывающие на наличие проблем в деятельности предприятия применительно к рассматриваемым в ходе проведения проверки аспектам этой деятельности.

В плане (программе) проверки также формулируются правовые и технологические вопросы, которые подлежат обязательному выяснению в ее рамках. Эти вопросы должны быть четко сформулированы и охватывать все ключевые аспекты проверяемой деятельности объекта проверки.

Помимо определения целей, задач, последовательности проведения проверки и других организационных моментов, в формируемом плане (программе) также указываются специалисты, которые будут привлечены к проведению проверки. Эти специалисты должны обладать необходимой квалификацией и опытом для выполнения поставленных задач.

Наконец, в плане (программе) проверки описываются конкретные технические и технологические мероприятия, которые должны быть выполнены проверяющими в ходе ее осуществления.

Принципиальное значение при этом имеет грамотное разделение зон

ответственности работников прокуратуры и соответствующего контрольного органа, принимающих участие в совместной проверке. Это позволит избежать дублирования функций, конфликта интересов и субъективности в принятии решений.¹ Только при условии четкого распределения компетенций между взаимодействующими сторонами можно гарантировать, что проверка будет проводиться в соответствии с установленными процедурными требованиями.

В частности, можно обозначить целесообразность концентрации усилий прокурорских работников на правовой составляющей проводимой проверки, тогда как в центре внимания сотрудников контрольного органа, обладающих соответствующей компетенцией, в большей степени должны находиться технические и узкоспециальные аспекты.

В целом, к числу задач, решаемых прокурорскими работниками, следует отнести формулирование правовых оснований проведения проверки, обеспечение соблюдения процессуальных норм, оценка деятельности проверяемого субъекта на предмет соблюдения правовых норм, принятие решений о применении соответствующих мер прокурорского реагирования.

В свою очередь, задачами представителей органа экологического контроля выступают проведение инспекционного обследования, отбор необходимых проб, проведение соответствующих замеров, анализ документации, оценка фактического состояния деятельности проверяемого объекта, выявление наличия нарушений и подготовка материалов для принятия мер административного воздействия.

При этом важно обратить внимание на следующий достаточно специфический аспект. Работники соответствующего органа экологического контроля, как правило, обладают более глубокими знаниями положений, содержащихся в нормативной базе того органа, который они представляет. В силу этого они имеют более четкое понимание специфических требований и

¹Семенов А.С. Институт взаимодействия прокуратуры с органами государственной власти и муниципальными органами // Государственная власть и местное самоуправление. – 2012. - № 1. - С. 25.

процедур, установленных ведомственными актами.

Кроме того, последовательность производимых в рамках достижения поставленных целей проверки действий прокурорскими работниками и сотрудниками органа экологического контроля, как и используемые ими методические подходы в целом могут в определенной степени различаться между собой. В этой связи вполне допустимым и даже оправданным представляется использование обусловленных спецификой конкретной ситуации индивидуализированных подходов к ее проведению, что должно быть согласовано проверяющими сторонами.

Состав рабочей группы, в функции которой входит осуществление проверки, определяется с учетом ряда факторов, обусловленных специфическими условиями ее проведения. К числу важнейших из них следует отнести характер реализуемых контрольных мероприятий, объем предстоящих работ, продолжительность их проведения и т.д.

Обязательным условием формирования данной группы является включение в ее состав специалистов, обладающих глубокими теоретическими знаниями и практическим опытом в сфере организации производственной деятельности, осуществляемой на проверяемом объекте, в том числе, применительно к ее технологическим аспектам. Это является необходимым условием для обеспечения всестороннего и объективного анализа ситуации, сложившейся в плане оказания воздействия на окружающую среду.

По инициативе взаимодействующих сторон в состав рабочей группы могут быть включены специалисты из других структур, а также работники самого объекта проверки. Такой подход позволяет учесть различные точки зрения и обеспечить максимально полное и достоверное исследование различных аспектов сложившейся на этом объекте ситуации.

Таким образом, формирование состава рабочей группы осуществляется на основе комплексного подхода, учитывающего целый ряд специфических моментов, что способствует повышению эффективности контрольных процедур и минимизации риска возникновения проблемных ситуаций.

Алгоритм осуществления подобной совместной проверки на примере ее организации органами прокуратуры и Росприроднадзора может быть представлен следующим образом:

1. Определение органами прокуратуры объекта совместной проверки и направление соответствующего предложения органам Росприроднадзора.
2. Включение органами Росприроднадзора проверки в план предстоящих мероприятий.
3. Создание совместной рабочей группы для проведения проверки.
4. Сбор информации об объекте проверки и его деятельности.
5. Распределение задач членов рабочей группы в соответствии с их функциональными компетенциями.
6. Реализация членами рабочей группы вмененных им функций в процессе реализации контрольных мероприятий.
7. Совместное изучение и обобщение собранных материалов.
8. Установление фактов нарушения природоохранного законодательства и степени тяжести выявленных нарушений.

Совместные контрольные мероприятия завершаются подготовкой соответствующего акта, в котором в подробной форме излагаются выводы, касающиеся различных аспектов проделанной работы. На его основании производится вынесение предписаний об устранении нарушений природоохранного законодательства, внесение протестов на незаконные правовые акты, возбуждение дел об административных правонарушениях.

Далее органами прокуратуры и Росприроднадзора реализуется совместный контроль исполнения принятых решений, а в случае наличия подобной необходимости может быть осуществлено проведение повторной совместной выездной проверки.

Вследствие совершенствования форм и инструментов взаимодействия прокуратуры с контрольными органами в природоохранной сфере укрепляются принципы сотрудничества и подотчетности, что положительно сказывается в целом на обеспечении законности в ее рамках. Благодаря общим

ресурсам, знаниям и скоординированным действиям коллективная работа представителей различных контрольно-надзорных органов позволяет получить целостный результат, формирующийся на основе концентрации их усилий на решении более близких специфике их деятельности задач.

При этом для повышения степени эффективности проведения совместных проверок указанными субъектами административного механизма обеспечения законности в области охраны окружающей среды представляется целесообразной разработка административного регламента взаимодействия органов прокуратуры и экологического контроля, основные положения которого представлены в Приложении 1.

Предлагаемый Регламент формирует процессуально упорядоченную модель взаимодействия, основанную на поэтапном разграничении функциональной ответственности сторон. Закрепление согласованного порядка планирования совместных мероприятий позволяет исключить параллельные проверки и заранее определить предмет доказывания, обеспечивая концентрацию ресурсов на наиболее значимых объектах экологического контроля. В ходе проведения проверки разграничивается установление фактических обстоятельств и их юридическая оценка, что обеспечивает соответствие выполняемых действий компетенции каждого органа и повышает достоверность доказательственной базы.

Существенное значение имеет закрепление порядка документирования результатов в форме единого акта совместной проверки, что позволяет сформировать согласованную доказательственную позицию и исключить противоречия в выводах органов. Одновременно разграничение мер реагирования устраняет неопределённость в вопросах компетенций сторон, поскольку прокурор реализует надзорные полномочия, а контрольный орган применяет административно-правовые меры воздействия. Закрепление совместного контроля исполнения принятых решений обеспечивает завершённость контрольного цикла и повышает фактическую результативность выявления нарушений.

Таким образом, он закладывает базисные основания для формирования нормативной модели процессуально дифференцированного взаимодействия органов надзора и государственного контроля, основанной на разграничении технической и правовой компетенции в рамках единого проверочного мероприятия и распределении ответственности за формирование доказательственной базы. В отличие от существующей практики координации, носящей преимущественно организационный характер, Регламент формирует институционально оформленный механизм совместного доказывания, обеспечивающий согласованность действий органов на всех стадиях проверки.

Практическая значимость использования подобного регламента выражается в повышении юридической устойчивости результатов проверок, снижении риска их оспаривания, сокращении сроков проведения контрольных мероприятий за счёт устранения дублирования действий и более рациональном использовании кадровых и экспертных ресурсов. Формализация процедур взаимодействия повышает предсказуемость и прозрачность межведомственной деятельности и способствует формированию устойчивой модели стратегического партнёрства органов прокуратуры и Росприроднадзора в контексте обеспечения законности в природоохранной сфере.

В контексте специфики рассматриваемого инструмента взаимодействия, представляется важным отметить, что проведение выездных проверок в настоящее время в определенной степени осложняется рядом противоречий, имеющих место в регулятивных положениях действующего законодательства. Так, Федеральный закон № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» характеризуется наличием несоответствия между запретом на взаимодействие с контролируемым лицом при выездном обследовании (ст. 75) и требованием присутствия этого лица либо его представителя в процессе осмотра, который

является частью процесса проведения подобного обследования (ст. 76).¹ Также в рамках данного процесса допускается использование видеозаписи.

Урегулирование отмеченных правовых противоречий представляется возможным на основе изложения п. 2 ст. 76 в следующей редакции:

«2. Осмотр осуществляется инспектором в присутствии представителя контролируемого лица и (или) с применением видеозаписи».

Подобное уточнение приобретает особую значимость именно в сфере экологического контроля. Экологические правонарушения, такие как несанкционированные выбросы или сбросы, часто требуют фиксации неопровержимых доказательств в момент обнаружения. Обязательное применение видеозаписи (как альтернатива или дополнение к присутствию контролируемого лица) в ходе проведения выездных проверок является процессуальной гарантией законности и прозрачности процедуры осмотра, а также повышает доказательственную силу актов контрольно-надзорной деятельности. Это критически важно для предотвращения фальсификации данных и привлечения виновных к ответственности, что напрямую способствует укреплению законности в рассматриваемой сфере.

Подобное разрешение указанной правовой коллизии позволит не только усовершенствовать механизм проведения совместных проверок органами прокуратуры и государственного экологического контроля, но и в целом будет способствовать развитию нормативной регламентации осуществления одной из важнейших процедур контрольно-надзорной деятельности.

Важно отметить, что эффективность взаимодействия органов прокуратуры и экологического контроля в значительной мере определяется степенью его институционализации. Заключение соглашений между этими органами, осуществляющим свою деятельность на определенном территориальном уровне (как правило, региональном), позволяет создать

¹Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2020. - № 31, ч. I. - Ст. 5007.

устойчивую основу для сотрудничества, обеспечивая четкое распределение функций, координацию действий и повышение эффективности природоохранной деятельности.

Соглашения о сотрудничестве между ними определяют основные направления и формы взаимодействия прокуратуры и соответствующих контрольных органов. Они также регламентируют информационное взаимодействие сторон, закрепляя за ними наличие обязанности обмениваться информацией о выявленных нарушениях, проводимых контрольных мероприятиях и принятых на основе их результатов мерах реагирования.

В качестве примера подобного документа о взаимодействии сторон в Приложении 2 представлен проект модельного варианта соглашения о сотрудничестве между региональными природоохранной прокуратурой и Министерством природных ресурсов и экологии, охватывающего все ключевые аспекты сотрудничества, включая информационный обмен, участие прокуроров в административных делах, проведение совместных проверок и т.д.

Несмотря на то что возможность заключения соглашений о взаимодействии между органами государственного контроля и иными органами публичной власти предусмотрена частью 5 статьи 20 Федерального закона № 248-ФЗ, действующая практика в данной сфере носит преимущественно рамочный и декларативный характер и не формирует устойчивого механизма институционализированного взаимодействия сторон. Как правило, подобные соглашения ограничиваются фиксацией общих намерений о сотрудничестве и информационном обмене, не конкретизируя распределение ролей, процедур согласования действий и форм координации в сфере обеспечения законности. В этой связи предлагаемый подход не воспроизводит уже существующий практический опыт, а наполняет его новым содержанием, придавая взаимодействию органов системный и нормативно определённый характер.

В отличие от общих межведомственных соглашений, предлагаемая модель ориентирована на интеграцию потенциала прокурорского надзора и отраслевого экологического контроля в единую координационную систему, предусматривающую не только обмен информацией, но и согласование планирования проверок, участие прокуроров в рассмотрении дел об административных правонарушениях, формирование совместных рабочих механизмов анализа состояния законности и выработки единых правоприменительных подходов. Тем самым заключение подобных соглашений приобретает характер правового механизма согласованного публичного управления, направленного на минимизацию фрагментарности процедур экологического контроля.

Предлагаемая модель Соглашения конкретизирует формы и пределы взаимодействия сторон, устраняя зачастую имеющую место неопределенность и обеспечивает системную взаимосвязь между выявлением нарушения, его правовой оценкой и последующим реагированием, что способствует повышению степени согласованности правоприменительной практики и исключению ситуаций, в рамках которых меры прокурорского реагирования и административные решения контрольного органа реализуются изолированно.

Закрепление участия прокуроров в рассмотрении дел об административных правонарушениях способствует повышению качества процессуального оформления материалов и снижает вероятность отмены принятых решений. Одновременно согласованное планирование совместных мероприятий обеспечивает концентрацию усилий на наиболее проблемных объектах природопользования, что повышает результативность надзорной и контрольной деятельности в целом.

Таким образом, предлагаемый подход трансформирует имеющую место практику заключения подобных соглашений в структурированный механизм стратегического партнёрства органов прокуратуры и экологического контроля. Его внедрение позволяет перевести межведомственное сотрудничество из сферы формального информационного обмена в плоскость институционально

закреплённого координационного управления, направленного на повышение эффективности обеспечения законности и правопорядка в сфере охраны окружающей среды.

Заключение соглашений о сотрудничестве между прокуратурами и органами экологического контроля на основе предложенного модельного подхода позволит обеспечить целый ряд позитивных последствий в контексте повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности в рассматриваемой сфере. Во-первых, это повышает эффективность взаимодействия за счет установления четких целей и форм работы, что позволяет сторонам координировать свои действия и достигать поставленных целей. Во-вторых, регулярный обмен информацией и проведение совместных проверок способствуют своевременному выявлению и пресечению экологических правонарушений. В-третьих, участие представителей прокуратуры в рассмотрении дел об административных правонарушениях укрепляет выполнение надзорной функции прокуратуры и повышает результативность привлечения нарушителей к ответственности. И, наконец, заключение подобных соглашений формирует необходимую правовую основу для организации рассматриваемого взаимодействия, обеспечивая его постоянный, упорядоченный и регулируемый характер.

В целом подобная практика имеет существенное значение для повышения эффективности охраны окружающей среды и обеспечения законности в данной сфере. Соглашения устанавливают четкие направления и формы взаимодействия, регламентируют информационный обмен, предусматривают участие прокуроров в рассмотрении дел об административных правонарушениях и создают правовую основу для совместных действий. Внедрение практики заключения подобных соглашений является перспективным направлением развития механизма обеспечения законности в сфере охраны окружающей среды.

При этом, рассматривая направления совершенствования данного механизма, представляется принципиально важным указать на факт

недостаточной правовой урегулированности отношений в рассматриваемой сфере, обретающих свое выражение на муниципальном уровне, находящей, в частности, свое проявление в отсутствии должной правовой регламентации функционирования органов муниципального экологического контроля, как и в целом нормативного закрепления трактовки самого этого понятия. Подобная ситуация, по нашему мнению, требует своего разрешения, так как в существенной степени именно учет местной специфики во многом определяет достижение целевых ориентиров функционирования административно-правового механизма обеспечения законности в сфере охраны окружающей среды.

3.3 Полномочия органов местного самоуправления в механизме обеспечения законности в области охраны окружающей среды

Одним из важнейших направлений совершенствования административно-правового механизма обеспечения законности в области охраны окружающей среды представляется развитие его муниципального звена, что предполагает и реализацию функций системы экологического контроля на данном уровне. Данная форма экологического контроля реализуется органами местного самоуправления в целях обеспечения соблюдения экологических требований и защиты окружающей среды на территории муниципального образования.

Специфическая природа экологического контроля, реализуемого на муниципальном уровне, обусловлена особенностями местного самоуправления, органы которого наделены полномочиями по решению наиболее важных вопросов местного значения, а существенная часть экологических проблем имеет именно локальную природу своего происхождения. Кроме того, необходимо учитывать, что в муниципальной собственности находятся отдельные природные компоненты, в связи с чем контроль за их состоянием и использованием имманентно является одной из

функций органов местного самоуправления.

При этом, как вполне справедливо замечают исследователи, федеральное законодательство в рамках целого ряда нормативных правовых актов непосредственно предусматривает, что органы местного самоуправления имеют право осуществлять экологический контроль в отдельных сферах деятельности, связанной с охраной окружающей среды.¹

Важнейшая и, в то же время, специфическая роль муниципального экологического контроля обуславливается несколькими причинами, в ряду которых, прежде всего, следует бы выделить следующие:

1. Реализация функций экологического контроля на муниципальном уровне позволяет в наиболее полной степени учитывать специфику эколого-экономических условий конкретного территориального образования, что приводит к более целенаправленным и эффективным мерам воздействия в отношении нарушителей норм природоохранного законодательства. Во многом, подобная ситуация обусловлена тем, что, как отмечают специалисты, указанная местная специфика просто выпадает из поля зрения органов экологического контроля федерального либо регионального уровней.²

2. Муниципальный контроль способствует вовлечению местного сообщества в процесс охраны окружающей среды, с одной стороны, и зачастую инициируется поступающими с его стороны сигналами о наличии правонарушений в сфере экологии, с другой.

3. Будучи максимально приближенной к местной проблематике, система муниципального экологического контроля более оперативно реагирует на имеющиеся место нарушения, что позволяет существенно минимизировать их негативные последствия для окружающей среды.

¹Коряковцев Ю.Н. Муниципальный контроль в области охраны окружающей среды, природопользования и обеспечения экологической безопасности // Конституционализм и правоохранительная деятельность: материалы всероссийской научно-практической конференции. - СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2020. - С. 84.

²Зотов В.Б., Проказова Ю.В. Организация экологического контроля на муниципальном уровне // Муниципальная академия. – 2019. № 2. - С. 19.

4. Развитие данной формы контроля логически дополняет функциональную роль других звеньев системы экологического контроля, обеспечивая всесторонний и многоуровневый подход к решению комплекса проблем природоохранного профиля.

Таким образом, муниципальный экологический контроль является важнейшим элементом механизма обеспечения законности в сфере охраны окружающей среды ввиду его способности эффективно защищать права граждан, обеспечивать экологическую безопасность и содействовать устойчивому развитию на местном уровне.

Институт муниципального экологического контроля получил распространение во многих зарубежных государствах. Например, в Германии как федеративном государстве функционируют три уровня системы экологического контроля – федеральный, региональный (на уровне земель) и муниципальный.¹ Также трехуровневая система контроля в сфере окружающей среды (государство – департамент – муниципалитет) выстроена во Франции. Особый акцент при этом в данных государствах делается на информационной функции муниципального контроля и привлечении общественности к экологическому мониторингу.

Что же касается эволюции правового регулирования функционирования института муниципального экологического контроля в Российской Федерации, то анализ этого процесса позволяет констатировать неоднозначность его развития и современного состояния.

В ранний постсоветский период местные органы власти несли ответственность за осуществление контроля в данной сфере в пределах территории муниципального образования. Однако имеющиеся у них полномочия, как и наделенность ресурсами, необходимыми для эффективного осуществления контрольных функций, были явно недостаточны.

Федеральный закон «Об охране окружающей среды», принятый в 2002

¹Киблицкая О.А. Историко-правовой анализ особенностей экологического контроля в странах ближнего и дальнего зарубежья // Философия права. - 2010. № 3. – С. 121.

году, формализовал роль муниципалитетов в экологическом контроле. Закон определив задачи муниципального экологического контроля и установив права и обязанности органов, его осуществляющих.

В 2004 году Федеральный закон № 122-ФЗ обозначил полномочия муниципалитетов в сфере экологического контроля, передав им достаточно широкий круг функций, ранее относившихся к юрисдикции региональных властей.¹ Этот шаг был направлен на повышение эффективности системы экологического контроля как цельного, но, в то же время, многогранного образования и привлечение местных органов власти к более активному решению экологических проблем, наиболее актуальных на территории муниципального образования.

Однако, несмотря на законодательное закрепление статуса института муниципального экологического контроля, его реализация на практике столкнулась с весьма существенными трудностями из-за недостаточного финансирования. В этой связи в 2006 году были внесены изменения в отечественное законодательство, которые исключили муниципальный экологический контроль из перечня нормативно закрепленных видов подобного контроля. Это решение, по мнению целого ряда специалистов, вступало в противоречие с принципами местного самоуправления. Критики этого изменения утверждали, что оно ослабляет эффективность всей системы экологического контроля, существенно ограничивая возможности муниципалитетов в сфере охраны окружающей среды, входя также в непосредственное противоречие с самой идеей усиления роли местного самоуправления.²

¹Федеральный закон от 22.08.2004 № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. - № 35. - Ст. 3607.

²Боголюбов С.А. Теоретические проблемы правового регулирования видов экологического контроля // Правовые проблемы государственного, муниципального и иных видов экологического контроля в России: материалы «круглого стола» (Москва, 9 апреля 2008 г.). - М.: Юриспруденция, 2008. - С. 9.

Ключевой и наиболее банальной причиной отказа от данного института стало фактическое отсутствие у большинства муниципальных образований необходимой материально-технической и кадровой базы для эффективной реализации возложенных полномочий. В частности, собственные доходы в бюджетах муниципальных образований в первой половине 2000-х годов составляли лишь около 10%, что указывало на недостаточность финансово-экономической самостоятельности муниципалитетов для решения вопросов местного значения, включая сферу охраны окружающей среды.¹

Недостаток гибкости и унификация полномочий органов местного самоуправления в области охраны окружающей среды при том, что крупные муниципалитеты могли успешно реализовывать расширенные функции, а небольшие сельские и городские поселения не справлялись с этим, привели к тому, что подобное наделение полномочиями пошло во вред самому муниципальному экологическому контролю.

Второй блок причин отказа от реализации функций экологического контроля на муниципальном уровне был связан с недостатками правового и организационного регулирования. Закрепленная на уровне федерального законодательства формулировка о том, что муниципальный экологический контроль осуществляется в порядке, устанавливаемом органами местного самоуправления, но «в соответствии с законодательством РФ», требовала разработки на федеральном уровне регламентации соответствующих процедур. Однако Федеральный закон от 10 января 2002 г. «Об охране окружающей среды» изначально не установил полномочия должностных лиц местного самоуправления при проведении контрольных мероприятий, что сделало деятельность в данной сфере в значительной степени декларативной.

Ключевым системным дефектом стало отсутствие у органов местного самоуправления необходимого комплекса экологических полномочий. В

¹Муртазалиев Р.А. Полномочия органов местного самоуправления в области охраны окружающей среды: на материалах Республики Дагестан: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2003. – С. 12.

частности, у муниципальных инспекторов отсутствовало право привлекать к административной ответственности за экологические правонарушения (составлять протоколы), что существенно ограничивало эффективность реализуемой ими контрольной функции.¹ В результате полномочия муниципальных инспекторов в лучшем случае ограничивались информированием уполномоченных государственных органов о результатах проверок.

Весьма значимой правовой проблемой, которая, по мнению экспертов, сыграла не последнюю роль в упразднении института муниципального экологического контроля, стало отсутствие четкого разграничения объектов данного контроля, реализуемого на различных уровнях вертикали власти.² Объекты муниципального экологического контроля часто совпадали с объектами государственного экологического контроля субъектов РФ, что серьезно препятствовало эффективному осуществлению контроля.

Более того, судебная практика, в том числе решение Верховного суда РФ от 26 мая 2003 года, запрещала разграничение объектов публичного экологического контроля на региональном уровне.³ Суд указывал, что Федеральный закон об охране окружающей среды не содержал ограничений в отношении объектов муниципального экологического контроля, а наделение органов государственной власти полномочиями не лишает органы местного самоуправления права осуществлять контроль на тех же объектах. Таким образом, объекты исключительно муниципального экологического контроля законодательно не были определены, а отсутствие механизма разграничения

¹Бакирова Р.Т., Левахин В.Г. Муниципальный экологический контроль: проблема присутствия // Правовые проблемы государственного, муниципального и иных видов экологического контроля в России: материалы «круглого стола» (Москва, 9 апреля 2008 г.). – М.: Юриспруденция, 2008. - С. 87.

²Кичигин Н.В. Правовые проблемы публичного экологического контроля (надзора). – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2012. – С. 142.

³Определение Верховного Суда РФ от 26.05.2003 по делу № 44-Г03-10 [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://normativ.kontur.ru/document?documentId=27742&moduleId=7&utm_source=chatgpt.com.

объектов между федеральным государственным и муниципальным контролем являлось одной из основных проблем практической реализации этого института.

В целом, подоплека этого решения была обусловлена сложным сочетанием финансового дефицита на местах, концептуальных правовых недоработок, нерешенных вопросов разграничения полномочий и общей тенденции к централизации и ослаблению публичного надзора в пользу экономических интересов.

После его принятия на федеральном уровне многие регионы также исключили упоминание о данной форме экологического контроля из своих нормативных правовых актов. В рамках дальнейшего развития данного тренда в 2011 году из текста ФЗ «Об охране окружающей среды» была исключена ст. 64, предоставлявшая органам местного самоуправления статус субъектов экологического контроля. Однако стоит отметить, что нормативное обозначение существования данной формы контроля продолжает содержаться в Земельном и Лесном кодексах РФ.

При этом органы местного самоуправления продолжают обладать полномочиями, имеющие самое непосредственное отношение к сфере экологического контроля, которые закреплены в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 14, 14.1 и 15), а также в вышеупомянутых отраслевых кодексах.

Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» в п. 1 и п. 2 ст. 16 определяет организацию деятельности по охране окружающей среды в числе вопросов местного значения для уровня муниципальных районов и городских округов. Это означает, что органы местного самоуправления обязаны решать вопросы обеспечения природоохранной деятельности на подведомственной территории, что представляется невозможным без реализации соответствующих контрольных функций.

Пункт 5 указанной статьи относит к вопросам местного значения выявление и ликвидацию вреда окружающей среде на территории муниципального образования. Это требует от органов местного самоуправления осуществления специальных мероприятий, направленных на выявление источников загрязнения, что также актуализирует необходимость функционирования системы муниципального экологического контроля.

В результате статус муниципального экологического контроля в настоящее время с правовой точки зрения остается неопределенным, что привело к значительному сокращению масштабов распространения института подобного контроля в Российской Федерации.

В некоторых регионах он сохраняется в ограниченном объеме, в то время как в других такая форма экологического контроля отсутствует в принципе. Подобная ситуация создает существенный правовой пробел в системе регулирования экологического контроля, поскольку муниципалитеты, обладая ответственностью за решение целого комплекса экологических проблем на своей территории, в то же время лишены возможности контролировать выполнение соответствующих требований природоохранного законодательства.

Что касается количественных характеристик, отражающих использование инструментария муниципального экологического контроля в Российской Федерации, можно отметить их крайне низкие значения. В качестве примера можно привести результаты функционирования институтов данного контроля в 2018 году (таблица 7).

Таблица 7 – Показатели функционирования системы муниципального экологического контроля в общероссийском масштабе в 2018 году¹

Показатель	Значение
Количество контрольных органов	17
Количество инспекторов	31
Количество проведенных проверок	123
Число проверок на одного инспектора	4,0
Доля плановых проверок (%)	22,8

При этом, к числу основных проблем, сдерживающих развитие муниципального экологического контроля в отечественных условиях, помимо отсутствия четкого законодательного регулирования, специалисты относят недостаточное финансовое и кадровое обеспечение функционирования данного звена контроля. дублирование реализуемых полномочий с другими органами контроля, слабая информационная база, низкая степень вовлечения местного сообщества в природоохранную деятельность.²

Чтобы более предметно охарактеризовать особенности организации экологического контроля в тех немногих муниципальных образованиях, где эта форма контрольной деятельности урегулирована нормативными правовыми актами, действующими в настоящее время, рассмотрим опыт ее регламентации в трех МО различных типов – сельском поселении, муниципальном районе и муниципальном участке, расположенных в различных регионах РФ (таблица 8).

¹Кузнецова Д.А., Кучаков Р.К. Муниципальный контроль в действии // Муниципальный контроль: от реальной практики к идеальной модели /под ред. Е.С. Шугриной, М.П. Ряшина. - М., 2019. – С. 92.

²Зотов В.Б., Проказова Ю.В. Организация экологического контроля на муниципальном уровне // Муниципальная академия. – 2019. № 2. - С. 20.

Таблица 8 – Основные сравнительные характеристики нескольких Положений о муниципальном экологическом контроле, действующих в настоящее время

Характеристика	Положение о муниципальном экологическом контроле в Ивняковском сельском поселении Ярославского муниципального района Ярославской области ¹	Положение о муниципальном экологическом контроле на территории Истринского муниципального района Московской области ²	Положение о муниципальном экологическом контроле на территории МО «Бежтинский участок» Республики Дагестан ³
Цели и задачи	Сохранение благоприятной окружающей среды и обеспечение рационального использования природных ресурсов на территории поселения	Реализация права каждого на благоприятную окружающую среду и предотвращения нарушения законодательства в области охраны окружающей среды	Обеспечение благоприятной окружающей среды и рационального использования природных ресурсов
Объекты контроля	Все объекты хозяйственной и иной деятельности, независимо от форм собственности и ведомственной принадлежности, расположенные на территории поселения	Объекты хозяйственной и иной деятельности, находящиеся на территории района	Объекты, которые могут оказать негативное воздействие на окружающую среду
Виды контроля	Предварительный и текущий	Плановый, внеплановый и камеральный	Предварительный и текущий
Орган контроля	Администрация поселения	Администрация района	Главный специалист по экологии, защите окружающей среды и учету транспорта Администрации МО

¹Положение о муниципальном экологическом контроле в Ивняковском сельском поселении [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://ивняковское-адм.рф/documents/508.html> (дата обращения: 18.12.2024).

²Положение о муниципальном экологическом контроле на территории Истринского муниципального района Московской области [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://docs.cntd.ru/document/558901523?ysclid=m2xdq9kvot531023223> (дата обращения: 18.12.2024).

³Положение о муниципальном экологическом контроле на территории МО «Бежтинский участок» Республики Дагестан [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://bezhta-mo.ru/novosti/yekologija-zaschita-okruzhayuschei-sredy/untitled.html?ysclid=m2xdyq3iu168280214> (дата обращения: 18.12.2024).

Ответственные лица	Муниципальные инспекторы в области охраны окружающей среды, назначаемые распоряжением администрации	Лица, утвержденные главой района	Муниципальные инспекторы по охране окружающей среды
Документирование	Акт проверки, подписываемый инспектором и представителем проверяемой стороны	Акт установленной формы в трех экземплярах	Акт проверки (обследования) и прилагаемые документы
Права ответственных лиц	Посещать объекты контроля, проверять соблюдение экологических требований, составлять протоколы об административных правонарушениях	Запрашивать информацию, посещать объекты контроля, выдавать заключения, составлять акты и предписания	Посещать объекты контроля и проверять документацию, запрашивать информацию и документы, выдавать предписания, привлекать к административной ответственности, приостанавливать хозяйственную деятельность, определять объем убытков
Обязанности должностных лиц	Предупреждать, выявлять и пресекать нарушения законодательства в области охраны окружающей среды	Проверять соблюдение экологических требований и нормативов, оказывать содействие природопользователям	Предупреждать, выявлять и пресекать нарушения, обеспечивать объективность проверок, информировать другие органы о нарушениях, соблюдать порядок проведения контроля и требования законодательства
Специальные требования	Не установлены	Не разглашать охраняемую законом тайну	Не установлены

Характеризуя вышеприведенные данные, представляется важным отметить, что если положения о муниципальном экологическом контроле, действующие в Ивняковском сельском поселении и Истринском муниципальном районе, были приняты еще до исключения упоминания о такой форме экологического контроля как муниципальный из большинства законодательных актов федерального и регионального уровней, то Положение о муниципальном экологическом контроле на территории МО «Бежтинский

участок» вступило в действие совсем недавно, а именно в 2022 года. При этом в нем указывается, что основанием для принятия данного акта являются положения, закрепленные в Федеральных законах № 7-ФЗ от 10 января 2002 г. «Об охране окружающей среды», № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ и № 248-ФЗ от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

Если сравнить основные положения, приведенные в трех указанных нормативных правовых актах, то при достаточно схожем подходе к формулированию их концептуальных положений в наиболее позднем по дате принятия документе следует обратить внимание на конкретизацию должностного лица, выполняющего функции органа экологического контроля на муниципальном уровне. Таким образом, в современных условиях правовой неурегулированности положения института муниципального экологического контроля его осуществление становится более персонализирован, как бы «уходя» из спектра функций администрации муниципального образования в целом.

Важно отметить, что государственный и муниципальный экологический контроль, имеют общие черты, различаются по уровню реализации, территориальному охвату, правовому статусу и полномочиям реализующих их субъектов.

Основная задача системы государственного экологического контроля заключается в обеспечении соблюдения норм природоохранного законодательства в масштабах всего государства либо в пределах конкретных регионов. Должностные лица, осуществляющие государственный контроль, имеют статус государственных служащих и наделены широкими полномочиями, которые уже были достаточно подробно рассмотрены в работе

¹Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. - № 40. – Ст. 3822.

ранее.

В свою очередь, муниципальный экологический контроль осуществляется на местном уровне органами местного самоуправления в целях обеспечения правовых норм, имеющих отношение к регулированию различных аспектов взаимодействия человека и окружающей среды в пределах территории конкретного муниципального образования. Должностные лица, осуществляющие муниципальный экологический контроль, имеют более ограниченные полномочия.

Указанные отличия, как и целый ряд других специфических моментов, делают вполне обоснованным теоретическое и практическое отграничение сущностного содержания и функционального наполнения деятельности институтов государственного и муниципального экологического контроля. В данном контексте принципиально важным представляется вернуться к законодательному закреплению понятия муниципального экологического контроля и его ключевых характеристик.

Во многом это объясняется тем, что устранение законодательного закрепления института муниципального экологического контроля привело к образованию определенного правового вакуума на местном уровне: федеральные и региональные органы не в состоянии эффективно контролировать локальные объекты (IV категория риска, мелкие нарушения правил благоустройства, управление зелеными насаждениями), которые напрямую влияют на реализацию права граждан на благоприятную окружающую среду, определенного ст. 42 Конституции РФ. Следовательно, его легитимизация необходима для заполнения этой правовой лакуны и обеспечения эффективной реализации публичных полномочий в отношении вопросов местного значения, связанных с охраной окружающей среды и управлением муниципальной собственностью

В данной связи предлагается дополнить Федеральный закон № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» статьей 68.1 «Муниципальный контроль в области охраны окружающей среды (муниципальный экологический контроль)»,

изложив ее следующим образом:

«68.1. Муниципальный контроль в области охраны окружающей среды (муниципальный экологический контроль).

1. Муниципальный контроль в области охраны окружающей среды осуществляется уполномоченными органами местного самоуправления в целях обеспечения соблюдения нормативно установленных требований в сфере охраны окружающей среды на территории муниципального образования в соответствии с законами Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, нормативными правовыми актами муниципальных образований, регулируемыми порядок решения вопросов местного значения.

2. Органы местного самоуправления реализуют контроль соблюдения правил охраны окружающей среды, установленных муниципальными правовыми актами.

3. Порядок осуществления муниципального контроля в области охраны окружающей среды устанавливается нормативными правовыми актами муниципального образования».

Объединение в рамках одной статьи указанного законодательного акта рассмотрения понятий муниципального и общественного контроля представляется вполне логичным ввиду направленности целей их реализации на первоочередное удовлетворение интересов граждан – в первом случае общественности как достаточно широкого категориального понятия, а во втором – жителей конкретного муниципального образования, объединяемых более узким по своему сущностному содержанию понятием «местное сообщество».

Воссоздание института муниципального экологического контроля на законодательном уровне должно осуществляться непременно с учетом анализа накопленного ранее опыта и устранения недостатков, существовавших в ранее, включая недопустимость нарушений положений, предусмотренных Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении

государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», на что уже обращалось внимание рядом исследователей.¹

Кроме того, среди ключевых факторов, оказавших влияние на эффективность института в прошлом, следует выделить нормативную неопределённость предмета и объекта контроля, отсутствие детализированных процедур осуществления проверок, ограниченность материально-технической базы и ресурсов, недостаточную координацию с федеральными и региональными органами, что порождало дублирование функций и снижало эффективность процедур контроля.

Нивелирование этих причин в современных условиях возможно через реализацию комплексного подхода, объединяющего правовую, организационную и финансовую составляющие. В первую очередь необходимо закрепить на законодательном уровне институт муниципального экологического контроля, обеспечив его автономность при взаимодействии с федеральными и региональными органами и исключив дублирование функций. Одновременно важно формализовать процедуры контроля, включая регламентированные способы проведения проверок, документирования нарушений и принятия мер реагирования, а также определить критерии оценки эффективности контроля.

Особое внимание должно уделяться ресурсному обеспечению, включая материально-техническую и кадровую составляющие. В современных условиях необходимым является использование современных информационных технологий для оперативного контроля и обмена данными, организация систем мониторинга и аналитики, а также создание условий для профессионального роста сотрудников, включая повышение квалификации в области экологического и административного права.

¹Лялюк Н.А., Макроменко В.Д. Экологический контроль и надзор на муниципальном уровне: создание или воссоздание // Правозащитная деятельность в современной России: проблемы и их решение: сборник научных трудов VI Международной научно-практической конференции. - СПб.: Санкт-Петербургский университет технологий управления и экономики, 2020. - С. 177.

Не менее важным элементом является финансовое обеспечение деятельности структур, осуществляющих муниципальный экологический контроль, которое должно быть предусмотрено на нормативном уровне. Финансовая стабильность института в значительной степени является ключевым фактором, обеспечивающим его независимость, эффективность и оперативность реагирования на экологические риски.

Наконец, восстановление рассматриваемого института должно сопровождаться разработкой механизмов правовой ответственности и стимулирования за эффективное исполнение функций контроля. Такой комплексный подход позволит закрепить юридическую значимость института, повысить его результативность и доверие со стороны общественности, а также обеспечить системную защиту объектов муниципальной собственности и локальной экологической среды.

Таким образом, восстановление системы муниципального экологического контроля в современных условиях предполагает не просто возвращение ранее упраздненного института, но и создание комплексного механизма, сочетающего законодательные, организационные и финансовые меры, направленные на устранение причин имевшей место недостаточной эффективности данной формы контроля.

При этом до момента урегулирования статуса муниципального экологического контроля на федеральном уровне законодательные акты, принимаемые субъектами РФ, вполне способны сформировать необходимую основу для его развития. Также следует отметить, что действующее законодательство предусматривает наличие возможности передачи органам местного самоуправления функций в области осуществления контрольных функций в отношении объектов хозяйственной деятельности, которые не подлежат федеральному экологическому контролю. Однако пока лишь несколько субъектов РФ осуществили нормативную регламентацию подобной процедуры.

Важнейшее значение имеет также поиск оптимальных для условий

конкретного региона форм организационного построения систем муниципального экологического контроля.

В данном контексте, анализируя накопленный за последние два десятка лет в российских регионах опыт правовой регламентации осуществления процедур муниципального экологического контроля, можно обозначить несколько реализуемых концептуальных подходов.

В рамках первого из них муниципальные экологические инспекторы осуществляют проверки и сообщают об их результатах уполномоченным органам государственного экологического контроля для принятия последними соответствующих мер. При этом у них самих правоприменительные полномочия отсутствуют, что делает подобную модель достаточно схожей с механизмом общественного экологического контроля.

Второй подход предполагает передачу ряда полномочий по осуществлению государственного экологического контроля местным органам власти. Хотя он и устраняет определенные правовые и финансовые барьеры, он не наделяет последние самостоятельностью в плане организации проведения контрольных мероприятий, которая остается прерогативой контрольных органов регионального уровня.

Наконец, третий подход базируется на реализации комплексной модели, в рамках которой органы муниципального управления, с одной стороны, наделяются собственными экологическими полномочиями, а с другой, они реализуют и определенные полномочия, делегированные им. Такой подход позволяет муниципалитетам использовать как свои собственные, так и при наличии подобной необходимости и государственные ресурсы. Исходя из этого, подобная модель может быть признана наиболее эффективной, поскольку позволяет обеспечить учет интересов как местного сообщества, так региона и государства в целом.

Практическая реализация любого из этих подходов предполагает необходимость закрепления правовых норм, регулирующих как порядок реализации процедуры муниципального экологического контроля, так и

функции органов, ответственных за ее реализацию. Осуществленный в работе анализ нормативной базы и практического опыта функционирования органов муниципального экологического контроля в различных субъектах Российской Федерации позволил сформулировать ключевые концепты, которые учтены при регламентации порядка осуществления подобного контроля в форме модельного Положения о муниципальном экологическом контроле, проект которого представлен в Приложении 3.

В соответствии с ним, целью муниципального экологического контроля определяется оценка соответствия принимаемых подлежащими контролю органами управления, организациями и их должностными лицами решений и реализуемых ими действий установленным правовым нормам в целях улучшения состояния окружающей среды в рамках муниципального образования и защиты права жителей данного образования на благоприятную окружающую среду.

Объектами контроля, помимо указанных выше субъектов, являются особо охраняемые природные территории, земли природоохранного назначения, обособленные водные и другие экологически значимые объекты.

Осуществляется контроль двумя основными способами: дистанционно (в форме документальных проверок) и непосредственно (в форме выездных проверок). Специалисты, реализующие контрольные мероприятия, должны быть наделены достаточно широкими полномочиями, к числу которых отнесены посещение объектов, проверка документов, выявление и фиксация имеющихся мест нарушений природоохранного законодательства, и применение в отношении нарушителей соответствующих мер административного воздействия.

При этом устанавливается, что текущий экологический контроль охватывает широкий спектр направлений, включая соблюдение экологических нормативов, мониторинг производственной деятельности, организацию производственного экологического контроля, ситуацию в сфере обращения с отходами, озеленение городских пространств и т.д. Предусматривается

возможность проведения как плановых, так и внеплановых проверок.

Также определяется комплекс обязанностей лиц, осуществляющих муниципальный экологический контроль, к числу которых, в частности, отнесены осуществление своих полномочий в соответствии с нормами законодательства, обеспечение объективности проводимых ими проверок, своевременное информирование уполномоченных органов о выявленных нарушениях, оказание консультационной поддержки по вопросам выбора форм и методов устранения выявленных нарушений. При этом устанавливаются формы ответственности за неисполнение либо ненадлежащее выполнение своих обязанностей лицами, реализующими контрольные функции.

В обязанности органа, ответственного за реализацию муниципального экологического контроля, вменяется ведение реестра объектов данного контроля, взаимодействие с другими контрольно-надзорными органами в сфере охраны окружающей среды, а также регулярное информирование населения о своей деятельности через информационные ресурсы.

Положение также регламентирует порядок привлечения к ответственности нарушителей экологического законодательства и механизм обжалования вынесенных по результатам реализации контрольных процедур решений.

В целях оценки результативности проводимых контрольных мероприятий представляется необходимым использование системы показателей, состоящей из целевых, индикативных и контрольных параметров. Целевые параметры (группа А) оценивают степень достижения ключевых задач контрольной деятельности, состоящей в предотвращении либо максимально возможном снижении вреда, наносимого окружающей среде, обеспечиваемого вследствие реализации контрольных мероприятий. Индикативные параметры (группа Б) характеризуют уровень результативности контрольной деятельности и затрат на ее реализацию. Контрольные параметры (группа В) отражают основные технологические показатели

функционирования системы муниципального экологического контроля. Перечень показателей, входящих в каждую группу, приведен в таблице 9.

Таблица 9 – Показатели оценки результативности муниципального экологического контроля

Код	Группа и наименование показателей
1	Целевые параметры
1.1	Доля нарушений, повлекших причинение вреда окружающей среде, среди нарушений, выявленных в ходе контрольных мероприятий
1.2	Величина ущерба окружающей среде, предотвращенного в результате проведения контрольных мероприятий
2	Индикативные параметры
2.1	Общий объем ущерба, причиненного окружающей среде и выявленного в ходе контрольных мероприятий
2.2	Сумма возмещенного ущерба
2.3	Количество субъектов, допустивших нарушения
2.4	Объем бюджетных средств, выделенных на выполнение контрольных функций
3	Контрольные параметры
3.1	Количество проведенных контрольных мероприятий
3.2	Число плановых проверок
3.3	Число внеплановых проверок
3.4	Число сотрудников, выполняющих контрольные функции

Уровень результативности системы муниципального экологического контроля определяется на основе соотнесения плановых и фактических параметров, отражающих различные аспекты реализации контрольных мероприятий.

В целом можно констатировать, что восстановление и последующее укрепление правового института муниципального экологического контроля имеет во многом важнейшее значение в контексте обеспечения законности в природоохранной сфере. Муниципалитеты обладают уникальными возможностями для решения экологических проблем, возникающих на местном уровне, и они должны быть наделены соответствующими этим возможностям полномочиями и ресурсами для выполнения этой принципиально важной задачи.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенные в диссертационной работе теоретический анализ и разработка практических рекомендаций, направленных на оптимизацию системы взаимодействий между субъектами административно-правового механизма обеспечения законности в области охраны окружающей среды как комплексной и системной юридической категории, позволяют сформулировать следующие выводы:

Большинство национальных правовых систем, в том числе и российская, закрепляют конституционное право каждого человека на здоровую окружающую среду. Под этим понятием, как правило, понимается такая природная среда, состояние которой обеспечивает устойчивое функционирование экосистем и благоприятные условия для жизни индивида.

Анализируя развитие системы отечественной системы природоохранного регулирования, можно отметить, что она прошла достаточно продолжительный путь своего становления, характеризуемый неоднократной сменой парадигм, формировавших ключевые целевые ориентиры данного регулирования. При этом период социально-экономических трансформаций 1990-2000-х годов, с одной стороны, позволил заложить экоориентированную направленность системы регулирования отношений человека и общества в целом с окружающей средой, а с другой, обусловил существенный всплеск нарушений законности в рассматриваемой сфере, обусловивший ухудшение состояния природной среды и, соответственно, необходимость поиска новых подходов к обеспечению ее охраны.

Наличие состояния законности в сфере охраны окружающей среды является важнейшей характеристикой эффективности реализуемых государством мер правотворческой, правоприменительной и организационной направленности, целевым образом ориентированных на обеспечение ее благоприятного состояния. Само же понятие законности в рамках отмеченной

сферы можно определить как систему формирования и соблюдения правовых установлений, определяющих совокупность принципов, направлений и форм взаимодействий человека и общества с окружающей средой в контексте обеспечения воспроизводства ее качественных параметров.

Правовой механизм охраны окружающей среды можно представить как динамическую систему, включающую последовательность взаимосвязанных процедур: нормотворчество в области природопользования и охраны окружающей среды, реализацию правовых норм на практике, осуществление государственного экологического контроля и надзора, а также применение мер юридической ответственности за экологические правонарушения, предусмотренных действующими законодательством. При этом важнейшее значение в его рамках принадлежит административно-правовой составляющей, что обусловлено чрезвычайно высокой ролью административно-правовых методов и инструментов обеспечения подобной охраны.

Крайне важна их значимость и в обеспечении соблюдения законности в области охраны окружающей среды, в связи с чем диссертация сфокусирована на анализе характерных черт административно-правового механизма обеспечения законности в этой сфере, а также формулировании направлений его оптимизации. При этом рассматриваемому механизму присущи как позитивные черты, так и проблемные моменты, в определенной степени снижающие уровень эффективности его функционирования, которая находится в непосредственной зависимости от степени слаженности действий его элементов и, в значительной степени, от степени реализации контрольно-надзорных функций в его рамках.

В данном контексте в работе разработан ряд практических рекомендаций, направленных на усовершенствование правового регулирования различных аспектов анализируемой проблемы, качественное улучшение взаимодействия структур контрольно-надзорного профиля, а также развитие муниципального экологического контроля.

В частности, как прокурорский надзор, так и деятельность являющихся его объектом органов экологического контроля, направлены на выявление и предотвращение нарушений законодательства, и, как следствие, обеспечение законности в природоохранной сфере. Функции, реализуемые прокуратурами, в том числе природоохранными, и органами экологического контроля имеют достаточно много точек соприкосновения, что имманентно формирует благоприятные возможности для их взаимодействия, повышающего оперативность и эффективность деятельности по выявлению и устранению нарушений в области природопользования и охраны окружающей среды, а также предупреждению их проявления. Именно поэтому предложенные в работе направления усовершенствования взаимодействия указанных органов в самой непосредственной степени будут способствовать более эффективному обеспечению законности в области охраны окружающей среды.

Одним из важнейших направлений совершенствования рассматриваемого механизма представляется развитие его муниципального звена, что предполагает и реализацию функций системы экологического контроля на данном уровне. Недостаточная правовая урегулированность отношений в рассматриваемой сфере находит, в частности, свое проявление в отсутствии должной правовой регламентации функционирования органов муниципального экологического контроля, как и в целом нормативного закрепления трактовки самого этого понятия. Именно поэтому восстановление и последующее укрепление правового института муниципального экологического контроля, в том числе, с учетом предложений, высказанных в представленном исследовании, имеет важнейшее значение в контексте обеспечения законности в природоохранной сфере.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Конституция Российской Федерации

1. Конституция Российской Федерации (ред. от 04.10.2022) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2014. - № 31. - Ст. 4398.

2. Международные правовые акты

2. Конвенция о биологическом разнообразии от 05.06.1992 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. - № 19. - Ст. 2254.

3. Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция) (Орхус, 25 июня 1998 г.) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://base.garant.ru/2570739> (дата обращения: 30.11.2024).

4. Конвенция о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду № 2692 [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://ecology.gpntb.ru/usefullinks/oficialdoc/zakonrf/zakons_foreign/zakons_274 (дата обращения: 12.12.2024).

5. Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия (Париж, 16 ноября 1972 г.) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://base.garant.ru/2133078> (дата обращения: 18.11.2024).

6. Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Эспо (Финляндия), 25 февраля 1991 г.) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://base.garant.ru/2540621> (дата обращения: 14.01.2025)

7. Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата от 09.05.1992 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. - № 46. - Ст. 5204.

8. Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата (Нью-Йорк, 9 мая 1992 г.) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://base.garant.ru/2133066> (дата обращения: 19.11.2024).

9. Стокгольмская конвенция о стойких органических загрязнителях от 22.05.2001 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2012. - № 7. - Ст. 785.

10. Convention du 19 mars 1902 pour la protection des oiseaux utiles à l'agriculture // Journal Officiel de la République Française, le 19.XII.1905.

11. Model Act on the Protection of the Environment, adopted by a group of independent experts within a programme of co-operation sustained by the Council of Europe with the central and eastern European countries in 1994 // Déjeant-Pons M., Pallemarts M. Human rights and the environment. - Strasbourg: Council of Europe, 2002.

3. Нормативные правовые акты Российской Федерации и субъектов

Российской Федерации

12. Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 № 74-ФЗ (ред. от 24.07.2023) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2006. - № 23. - Ст. 2381.

13. Гражданский кодекс Российской Федерации (ч.2) от 14.01.1996 № 14-ФЗ (ред. от 08.08.2024) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. - № 5. – Ст. 410.

14. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 08.08.2024) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. - № 44. – Ст. 4147.

15. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 29.10.2024) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2002. - № 1. – Ст. 1.

16. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 08.08.2024) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2015. - № 10. – Ст. 1391.

17. Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ (ред. от 08.08.2024) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2006. - № 50. - Ст.5278.

18. Уголовный кодекс Российской Федерации от 17.06.1996 № 25-ФЗ (ред. от 09.11.2024) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. - № 25. – Ст. 2954.
19. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (ред. от 30.09.2024) // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. – 1992. - № 8. - Ст. 366.
20. Закон Российской Федерации от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» (ред. от 08.08.2024) // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. - 1992. - № 16. – Ст. 834.
21. Федеральный закон от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (ред. от 08.08.2024) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. - № 12. – Ст. 1024.
22. Федеральный закон от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире» (ред. от 08.08.2024) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. - № 17. – Ст. 1462.
23. Федеральный закон от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» (ред. от 08.08.2024) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. - № 48. – Ст. 4556.
24. Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (ред. от 08.08.2024) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. - № 26. - Ст. 3009.
25. Федеральный закон от 04.05.1999 № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» (ред. от 08.08.2024) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1999. - № 18. – Ст. 2222.
26. Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (ред. от 08.08.2024) // Собрание законодательства РФ. – 2002. - № 2. – Ст. 133.
27. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

(ред. от 08.08.2024) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. - № 40. – Ст. 3822.

28. Федеральный закон от 22.08.2004 № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. - № 35. - Ст. 3607.

29. Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (ред. от 01.09.2024) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2008. - № 52, ч. 1. - Ст. 6249,

30. Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (ред. от 25.12.2023) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. - № 30 (ч. 1). – Ст. 4213.

31. Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (ред. от 08.08.2024) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2020. - № 31, ч. I. - Ст. 5007.

32. Закон Ленинградской области от 28.11.2023 № 144-оз «Об особо охраняемых природных территориях регионального и местного значения в Ленинградской области» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://normativ.kontur.ru/document?moduleId=1147&documentId=12351> (дата обращения: 20.11.2024).

33. Закон Республики Саха (Якутия) от 16.06.2005 250-3 № 507-III «О регулировании пользования и распоряжения особым природным ресурсом – ископаемыми остатками мамонтовой фауны» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://docs.cntd.ru/document/802046362?ysclid=m84s6tmt2151695952> (дата обращения: 04.12.2024).

34. Областной закон Ростовской области от 25.10.2002 № 273-ЗС «Об административных правонарушениях» (ред. от 30.09.2024) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.donland.ru/documents/2196/?ysclid=ltn7wdj5uc202204416> (дата обращения: 27.10.2024).

35. Постановление Правительства РФ от 03.03.2017 № 255 «Об исчислении и взимании платы за негативное воздействие на окружающую среду» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://base.garant.ru/71624748/?ysclid=m0pjs5x4s4539778231> (дата обращения: 20.10.2024).

36. Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 № 1096 «Об утверждении Положения о федеральном государственном экологическом контроле (надзоре)» (ред. от 01.09.2024) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2028. - № 28, ч. I. - Ст. 5526.

37. Распоряжение Правительства РФ от 31.08.2002 № 1225-р «Об экологической доктрине Российской Федерации» // Российская газета. – 2002. - № 176.

38. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 15.04.2021 № 198 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в экологической сфере» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/400558868>.

39. Приказ Генерального прокурора РФ от 07.05.2008 № 84 «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/documents?item=1733016> (дата обращения: 07.12.2024).

40. Приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 12.07.2017 № 403 «Об утверждении порядка организации деятельности общественных инспекторов по охране окружающей среды» [Электронный ресурс]. Режим доступа:

<http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201802220006?ysclid=m2xa1v4ld368774711> (дата обращения: 19.11.2024).

4. Нормативные правовые акты Российской Империи, РСФСР и СССР

41. Правила о размещении и устройстве частных заводов, мануфактурных, фабричных и иных заведений в Санкт-Петербурге от 22.09.1833 // Полное собрание законов Российской Империи. [Собрание 1-е]. – СПб., 1834. – Т.8. – № 6431.

42. Уложение о наказаниях уголовных и исправительных от 15.08.1845. – СПб.: Типография Второго отделения собственной Его Императорского Величества канцелярии, 1845.

43. Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями, разъясненный решениями Уголовного кассационного департамента Правительствующего Сената за 1866-1871 гг. – СПб., 1872.

44. Положение о сбережении лесов // Полное собрание законов Российской Империи. [Собрание 3-е]. – СПб., 1888. – Т. 8. – № 406.

45. Новое уголовное уложение, Высочайше утвержденное 22 марта 1903 года. - СПб.: Изд. В.П. Анисимова, 1903.

46. Устав лесной // Полное собрание законов Российской Империи. [Собрание 4-е]. – СПб., 1908. – Т. 8. – Ч. 1.

47. Об издании нового Устава Лесного: 10 июня 1913 г. - № 3680. – СПб.: Герольд, 1913.

48. Царский Наказ Астраханским воеводам князю Сицкому и Пушкину // Акты исторические, собранные и изданные Археографической комиссией. Т. 1: 1334-1598. – СПб.: Типография экспедиции заготовления гос. бумаг, 1841.

49. Указ именной «О неотводе на будные станы лесов никому, ни по каким указам, и о писании о том Государю» от 29.05.1669 // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание Первое. - Том 41. - № 250. – СПб.: Типография II Отделения собственной Его императорского величества канцелярии, 1830.

50. Статьи объезжим Головам от 19.03.1686 // Полное собрание законов Российской Империи. [Собрание 1-е]. – СПб., 1830. – Т. 2. – № 1181.

51. Об описи лесов во всех городах и уездах, от больших рек в сторону по 50, а от малых по 20 верст: именной указ от 19.11.1703 // Полное собрание законов Российской Империи. [Собрание 1-е]. – СПб., 1830. – Т. 4. – № 1950.

52. О введении сбора с рыбных ловель всего государства в Семёновской приказной палате: именной [указ], объявленный из приказной Семёновской палаты разряду от 18.01.1704 // // Полное собрание законов Российской Империи. [Собрание 1-е]. – СПб., 1830. – Т. 4. – № 1958.

53. О запрещении засаривать Неву и другие реки нечистотою; о содержании бечевника, о починке мостов и исправлении пожарной повинности: именной указ от 01.07.1719 // Полное собрание законов Российской Империи. [Собрание 1-е]. – СПб., 1830. – Т. 5. – № 3382.

54. Об учреждении Берг-коллегиума для ведения в оном дел о рудах и минералах: именной указ от 10.12.1719 // Полное собрание законов Российской Империи. [Собрание 1-е]. – СПб., 1830. – Т. 5. – № 3463.

55. Инструкция обер-вальдмейстеру от 03.12.1723 // Сенатский архив. Кн. 24. Подлинных именных высочайших указов и повелений. - Л. 304-318.

56. Инструкция Московскому обер-полицмейстеру Грекову от 09.07.1772 // Полное собрание законов Российской Империи. [Собрание 1-е]. – СПб., 1830. – Т. 6. – № 4047.

57. Постановление Совета Министров Российской Империи от 25.10.1916 «Об установлении правил об охотничьих заповедниках» // Собрание узаконений и распоряжений Правительства, издаваемое при Правительствующем Сенате. Отдел первый. – 1916, ст. 2396

58. Конституция РСФСР от 12.04.1978 // Ведомости Верховного Совета РСФСР. - 1978. - № 15. - Ст. 407.

59. Земельный кодекс РСФСР от 25.04.1991 № 1101-1 // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. – 1991. - № 22. – Ст. 768.

60. Кодекс РСФСР об административных правонарушениях от 20.06.1984 // Ведомости Верховного Совета РСФСР. – 1984. - № 27. - Ст. 909.
61. Закон РСФСР от 27.10.1960 «Об охране природы в РСФСР» // Ведомости Верховного Совета РСФСР. – 1960. - № 40. - Ст. 586.
62. Закон РСФСР от 19.12.1991 № 2060-I «Об охране окружающей природной среды» // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. – 1992. - № 10. - Ст. 457.
63. Декрет ВЦИК от 27.05.1918 «О лесах» // Собрание узаконений РСФСР. – 1918. - № 42. - Ст. 522.
64. Декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 05.10.1925 «Об охране участков природы и ее отдельных произведений, имеющих преимущественно научное или культурно-историческое значение» // Собрание узаконений РСФСР. – 1925. - № 70. - Ст. 559.
65. Декрет СНК РСФСР от 04.04.1919 «О лечебных местностях общегосударственного значения» // Собрание узаконений РСФСР. – 1919. № 19. - Ст. 492.
66. Декрет СНК РСФСР от 16.09.1921 «Об охране памятников природы, садов и парков» // Собрание узаконений РСФСР. – 1921. - № 65. - Ст. 492.
67. Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 20.06.1930 «Об охране и развитии природных богатств РСФСР» // Собрание уложений РСФСР. – 1930. - № 30. - Ст. 397.
68. Конституция (Основной Закон) СССР от 07.10.1977 // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1977. - № 41. - Ст. 617.
69. Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях // Ведомости Верховного Совета СССР. - 1980. - № 44. - Ст. 909.
70. Постановление Верховного Совета СССР от 03.07.1985 № 2764-XI «О соблюдении требований законодательства об охране природы и рациональном использовании природных ресурсов» [Электронный ресурс].

Режим доступа: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=781#dNLrnZTvVyWSQ5OE> (дата обращения: 24.11.2024).

71. Постановление Верховного Совета СССР от 27.11.1989 № 752 «О неотложных мерах экологического оздоровления страны» // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. – 1989. № 25. – Ст. 487.

72. Постановление Совета Министров СССР от 29.05.1949 № 2196 «О мерах борьбы с загрязнением атмосферного воздуха и об улучшении санитарно-гигиенических условий населенных мест» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://docs.cntd.ru/document/9010877> (дата обращения: 02.12.2024).

73. Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 19.12.1972 № 898 «Об усилении охраны природы и улучшении использования природных ресурсов» // Собрание постановлений Правительства СССР. - 1973. - № 2. – Ст. 6.

74. Постановление Центрального Комитета КПСС и Совета Министров СССР от 07.01.1988 № 32 «О коренной перестройке дела охраны природы в стране» // Собрание Постановлений Правительства СССР. – 1988. - № 6.

5. Нормативные правовые акты зарубежных государств

75. Конституционный закон Республики Казахстан 155-VII ЗРК от 05.11.2022 «О прокуратуре» // Казахстанская правда. – 2022, № 212.

76. Основной Закон Федеративной Республики Германии от 23.05.1949 [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://pnu.edu.ru/ru/faculties_old/full_time/isptic/iogip/study/studentsbooks/histsoources2/igpzio65 (дата обращения: 23.10.2024).

77. Canada Environmental Protection Act (S.C. 1999, с. 33) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.canada.ca/en/environment-climate-change/services/canadian-environmental-protection-act-registry/>

publications/canadian-environmental-protection-act-1999.html (дата обращения: 21.12.2024).

78. Gesetz über die Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden vom 10.05.2007 // BGBl. I. - S. 346.

79. Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege vom 29.07.09 // BGBl_I_09,2542.

80. Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (OWiG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 19.02.1987 // BGBl. I. - S. 602.

81. LOV 1970-06-19 nr 63: Lov om naturvern [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://faolex.fao.org/docs/pdf/nor3772E.pdf> (дата обращения: 03.12.2024).

82. LOV-1981-03-13 nr 6: Lov om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1981-03-13-6> (дата обращения: 03.12.2024).

83. Luonnonsuojelulaki (1096/1996) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/kumotut/1996/19961096> (дата обращения: 15.10.2024).

84. Ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000 relative à la partie législative du Code de l'environnement // Journal officiel de la République française. – 2000. – 21 septembre.

85. Protecting Alberta's Environment Act (SA 2013, с. P-26.8) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://faolex.fao.org/docs/pdf/al154341.pdf> (дата обращения: 30.11.2024).

86. Ympäristönsuojelulaki (527/2014) 136 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://docplayer.fi/157188750-Ymparistonsuojelulaki-527-2014-136.html> (дата обращения: 15.10.2024).

6. Иные официальные документы

87. Положение о муниципальном экологическом контроле в Ивняковском сельском поселении [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://ивняковское-адм.рф/documents/508.html> (дата обращения: 18.12.2024).

88. Положение о муниципальном экологическом контроле на территории Истринского муниципального района Московской области [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://docs.cntd.ru/document/558901523?ysclid=m2xdq9kvot531023223> (дата обращения: 18.12.2024).

89. Положение о муниципальном экологическом контроле на территории МО «Бежтинский участок» Республики Дагестан [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://bezhta-mo.ru/novosti/yekologija-zaschita-okruzhayuschei-sredy/untitled.html?ysclid=m2xdyq3iu168280214> (дата обращения: 18.12.2024).

7. Монографии, учебники, книги

90. Анисимов А.П., Рыженков А.Я., Черноморец А.Е. Научно-практический комментарий к Федеральному закону Российской Федерации «Об охране окружающей среды». - Волгоград: Панорама, 2005.

91. Байтин М.И. Сущность права: современное нормативное правопонимание на грани двух веков. - Саратов: Изд-во Саратовской государственной академии права, 2001.

92. Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды). - М.: Юристъ, 2002.

93. Васильева М.И. Экологические права граждан: основы теории. – Тверь, 1999.

94. Веремеенко И.И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка. - М.: Изд-во ВНИИ МВД СССР, 1981.

95. Вылегжанин А.В. Комплексное управление прибрежными зонами: (правовой глоссарий). – Рига: ВКІ, 2005.

96. Геоэкология и природопользование. Понятийно-терминологический словарь / В.В. Козин, В.А. Петровский. – Смоленск: Ойкумена, 2005.

97. Голиченков А.К. Экологическое право России словарь юридических терминов. – М.: Городец, 2008.

98. Головистикова А.Н., Дмитриев Ю.А. Теория государства и права в вопросах и ответах. - М.: Эксмо, 2004.
99. Елистратов А.И. Основные начала административного права. - М.: Г.А. Леман и С.И. Сахаров, 1917.
100. Ефремова Т.Ф. Новый словарь русского языка. Толково-словообразовательный. – М.: Русский язык, 2000.
101. Ивакин В.И. Теоретические проблемы формирования и развития эколого-правовой ответственности - М.: Изд-во Юридического института МИИТ, 2017.
102. Казанцев Н.Д., Колотинская Е.Н. Правовая охрана природы в СССР. - М.: Госюриздат, 1962.
103. Кичигин Н.В. Правовые проблемы публичного экологического контроля (надзора). – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2012.
104. Козлов Ю.М. Административное право. - М.: Юрист, 2005.
105. Комаров С.А. Общая теория государства и права. – М.: Норма, 2022.
106. Комментарий к главе 8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ «Административные правонарушения в сфере охраны окружающей среды и природопользования» (постатейный) / отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. - М.: ИНФРА-М, 2020.
107. Конституции государств Европы / под ред. Л.А. Окунькова. - М.: Норма, 2001.
108. Коренев А.П. Административное право России. - М.: Щит-М, 1999.
109. Крассов О.И. Экологическое право. – М.: Норма, ИНРА-М, 2014.
110. Лопатин В.Н. Экологическая безопасность: проблемы конституционной законности / Экологическая безопасность России: проблемы

правоприменительной практики / под ред. В.Н. Лопатина. - СПб.: Юридический центр Пресс, 2003.

111. Малько А.В. Теория государства и права в вопросах и ответах. - М.: Дело, 2022.

112. Нерсисянц В.С. Общая теория права и государства. – М.: Норма, ИНФРА-М, 2018.

113. О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2023 году. Государственный доклад. – М.: Минприроды России; МГУ им. М.В. Ломоносова, 2024.

114. Общее административное право / под ред. Ю.Н. Старилова. – Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2016.

115. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. - М.: А ТЕМП, 2006.

116. Охрана окружающей среды / под ред. Я.Д. Вишнякова. - М.: Академия, 2013.

117. Петров В.В. Экологическое право России. - М.: БЕК, 1995.

118. Петрова Т.В. Правовые проблемы экономического механизма охраны окружающей среды. - М.: Зерцало, 2000.

119. Политика Советского Союза в области охраны окружающей природной среды (Представлено в г. Спокане, США, на выставке ЭКСПО-74 23 октября 1974 г.). - М., 1974.

120. Попов Л.Л., Рысаев Ф.Б. Административно-правовое регулирование охраны окружающей среды в Российской Федерации. – Оренбург: Изд. центр ОГАУ, 2007.

121. Правда Русская. Т. I: Тексты. / Под ред. Б.Д. Грекова. - М.-Л.: Издательство АН СССР, 1940.

122. Правовые механизмы охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности / под науч. ред. Т.И. Макаровой. - Минск: БГУ, 2016.

123. Проблемы правовой охраны окружающей среды в СССР / под ред. Н.Т. Осипова. - Л.: Изд-во ЛГУ. 1979.
124. Прокопович Г.А. Теория государства и права. - М.: Юридический институт МИИТ, 2013.
125. Рабинович П.М. Проблемы теории законности развитого социализма. – Львов: Вища школа, 1979.
126. Реймерс Н.Ф. Охрана природы и окружающей человека среды. - М.: Просвещение, 1992.
127. Ромашов Р.А. Теория государства и права. - М.: Юрайт, 2023.
128. Рохлин В.И. Прокурорский надзор и государственный контроль: история, развитие, понятие, соотношение. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2003.
129. Сенякин И.Н., Арзуманян А.Э. Конкуренция норм российского права. - Саратов: Саратовская государственная академия права, 2011.
130. Соборное уложение 1649 года: Текст, комментарии / А.Г. Маньков (рук. авт. колл.). - Л.: Наука, Ленингр. отделение, 1987.
131. Стахов А.И., Кононов П.И. Административное право России. - М.: Юрайт, 2024.
132. Судебники XV-XVI веков / под общ. ред. Б.Д. Грекова. - СПб.: Наука, 2015.
133. Тарасов И.Т. Очерк науки полицейского права. - М.: Печатня С.П. Яковлева, 1897.
134. Теоретические основы исследования и анализа латентной преступности / под ред. С.М. Иншакова. - М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2011.
135. Теория государства и права / под ред. В.К. Бабаева. - М.: Юрайт, 2019.
136. Тихомиров Ю.А. Административное право на рубеже столетий // Административное право: теория и практика. Укрепление государства и динамика социально-экономического развития: материалы научной

конференции. - М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2002.

137. Тихомиров Ю.А. Правовое регулирование: теория и практика. - М.: Формула права, 2008.

138. Шванков В.М. Теоретические основы координации и взаимодействия в органах внутренних дел. - М., 1978.

139. Шемшученко Ю.С. Правовые проблемы экологии. - Киев: Наукова думка, 1989.

140. Шемшученко Ю.С., Мунтян В.Л., Розовский Б.Г. Юридическая ответственность в области охраны окружающей среды. - Киев: Наукова думка, 1978.

141. Экологические преступления в таблицах / под общ. ред. А.Н. Попова. – Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, 2022.

142. Экологический вестник Дона. «О состоянии окружающей среды и природных ресурсов Ростовской области в 2022 году». – Ростов н/Д.: Министерство природных ресурсов и экологии Ростовской области, 2023.

143. Экологическое право / под ред. Ю.Е. Винокурова. – М.: Изд-во Московского гуманитарного ун-та, 2009.

144. Эффективность юридической ответственности в охране окружающей среды / отв. ред. О.С. Колбасов и Н.И. Краснов. - М.: Наука, 1985.

8. Статьи

145. Агабекян Д.Р. Обеспечение законности в сфере охраны окружающей среды // Актуальные вопросы юриспруденции. Сборник статей IV Международной научно-практической конференции. - Пенза: Наука и просвещение, 2020.

146. Агафонов В.Б., Игнатъев Д.А. Особенности понятийного аппарата охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами в законодательстве Российской Федерации и зарубежных стран // Актуальные проблемы российского права. - 2018. - № 5.

147. Арханов В.В. Классификация субъектов административного права, обладающих полномочиями по обеспечению законности в деятельности органов местного самоуправления // Вестник Саратовской государственной юридической академии - 2016. - № 2.

148. Бакирова Р.Т., Левахин В.Г. Муниципальный экологический контроль: проблема присутствия // Правовые проблемы государственного, муниципального и иных видов экологического контроля в России: материалы «круглого стола» (Москва, 9 апреля 2008 г.). – М.: Юриспруденция, 2008.

149. Балякин К., Селяков Н.А. История уголовной ответственности за незаконный вылов водных биологических ресурсов // Вестник Международного института управления. – 2015. - № 1-2.

150. Бирюков А.В. Становление понятий «охрана окружающей среды», «экологическая безопасность» в Российской Федерации // Вопросы национальных и федеративных отношений. – 2022, вып. 2.

151. Боголюбов С.А. Новый Федеральный закон «Об охране окружающей среды» // Экологическое право. – 2002. - № 2.

152. Боголюбов С.А. Теоретические проблемы правового регулирования видов экологического контроля // Правовые проблемы государственного, муниципального и иных видов экологического контроля в России: материалы «круглого стола» (Москва, 9 апреля 2008 г.). - М.: Юриспруденция, 2008.

153. Большеротов А.Л. Характеристика и учет взаимодействия элементов среды обитания человека // Вестник МГСУ. – 2010. - № 4.

154. Бринчук М.М. О предмете экологического права // Вестник Международного университета. Серия «Право». - 1998, вып. 3.

155. Бринчук М.М. Благоприятная окружающая среда – важнейшая категория права // Журнал российского права. – 2008. - № 9.

156. Булгаков М.Б., Ялбуганов А.А. Природоохранные акты: от «Русской Правды» до петровских времен // Государство и право. – 1996. - № 1.

157. Булгакова Л.С. Проведение органами прокуратуры с органами контроля совместных проверок в сфере экологии // Таможенные чтения - 2019. Наука и образование в условиях становления инновационной экономики: сборник материалов Международной научно-практической конференции. - СПб.: Санкт-Петербургский имени В.Б. Бобкова филиал Российской таможенной академии, 2019.

158. Бутова Е.В. Административно-правовой механизм: к вопросу о понятии // Эволюция государства и права: история и современность. Сборник научных статей II Международной научно-практической конференции - Курск: Университетская книга, 2017.

159. Бялт В.С., Чимаров С.Ю. Соотношение понятий «дисциплина» и «законность»: теоретико-правовой аспект // Тенденции развития науки и образования. – 2020. - № 68-7.

160. Вакуленко А.В. Судебная практика по оспариванию предписаний и постановлений органов Росприроднадзора о привлечении к ответственности за нарушение условий, установленных лицензиями или техническими проектами // Золото и технологии. - 2021. - № 4.

161. Васильева М.И. Федеральный закон «Об охране окружающей среды»: новое содержание и старые проблемы // Спасение. – 2002. - № 11.

162. Велиева Д.С. Понятие, содержание и конституционно-правовая сущность экологической безопасности // Современное общество и право. – 2011. - № 3–4.

163. Вершило Д.М. К вопросу о государственном экологическом контроле и надзоре // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2017. - № 6.

164. Вершило Н.Д., Гуляев Я.А. Охрана природы: историко-правовой аспект // Публичное право сегодня. – 2016. - № 1.

165. Винокуров А.Ю. О некоторых особенностях применения законодательства об административных правонарушениях за совершение экологических проступков // Вестник Университета Российской академии образования. – 2003. - № 4.

166. Воронин Б.А., Воронина А.Б. Природоресурсное и экологическое законодательство в советской и современной России // Аграрное образование и наука. – 2018. - № 1

167. Гаджиалиева Н.Ш. Понятие и содержание права на благоприятную окружающую среду в законодательстве России // Закон и право. – 2020. - № 11.

168. Гамидуллаева Л.С. Субъекты административного права в области охраны окружающей среды и природопользования // Ученые записки Санкт-Петербургского имени В.Б. Бобкова филиала Российской таможенной академии. – 2015. - № 4.

169. Гартфильд А.А. Законодательство о незаконной охоте (браконьерстве) в Древней и Средневековой Руси // Актуальные проблемы публичного права. Сборник научных трудов Всероссийской научно-практической конференции. Вып. 8. – Владимир: Шерлок-Пресс, 2018.

170. Гогоберидзе Г.Г., Карелина Л.М., Богуш А.И., Анттила П. и др. Сравнительный подход в анализе экологического законодательства Российской Федерации и Финляндии // Ученые записки Российского государственного гидрометеорологического университета. – 2013. - № 32.

171. Голиченков А.К. Эколого-правовой словарь // Экологическое право. – 2005. - № 4.

172. Гончарова Е.А. Административно-правовая ответственность за экологические правонарушения // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2012. - № 3.

173. Горбунова А.В. Особенности административно-правовой охраны окружающей среды // Вестник Московского университета МВД России. – 2013. - № 5.

174. Девятаев В.В. Механизм нормативно-правового обеспечения управления охраной окружающей природной среды в регионе // NovaUm.Ru. – 2023. - № 41.

175. Дицевич Я.Б. Организация взаимодействия природоохранных прокуратур с территориальными прокуратурами и иными государственными органами в деле охраны окружающей среды // Вопросы российского и международного права. – 2016. - № 5.

176. Добрецов Д.Г. Мониторинг правоприменения в экологической сфере: определяющие факторы // Мониторинг правоприменения. - 2017. - № 4.

177. 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.

178. Дубовик О.Л. Эволюция развития института административной ответственности за экологические правонарушения // Административное право и процесс. - 2014. - № 9.

179. Евсикова Е.В., Петросян Г.А. Некоторые аспекты привлечения к административной ответственности за правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования // Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Юридические науки. – 2019. - № 2.

180. Ермаченко С.В. Актуальные вопросы теории и практики при обеспечении взаимодействия прокуратуры и органов экологического контроля // Глаголь правосудия. - 2023. № 3.

181. Ермаченко С.В. Особенности деятельности природоохранных прокуратур на современном этапе // Вестник Восточно-Сибирского института МВД России. – 2022. - № 3.

182. Желозинский А.А. Охрана природы как конституционно-правовая категория: понятие и содержание // Вестник Поволжской академии государственной службы. – 2009. - № 3.

183. Зайкова С.Н. Соотношение понятий «административно-правовой механизм» и «административно-правовое регулирование» // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – 2021. - № 4.

184. Зайцев М.С. Административная ответственность за правонарушения в области охраны окружающей среды: федеральный и региональный аспекты // Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2017. - № 3.

185. Зотов В.Б., Проказова Ю.В. Организация экологического контроля на муниципальном уровне // Муниципальная академия. – 2019. - № 2.

186. Исакова Ю.И., Пчельников М.В. Правовое регулирование организации деятельности общественных инспекторов по охране окружающей среды на территории Ростовской области // Экология. Риск. Безопасность. Материалы Всероссийской научно-практической конференции. - Курган: Курганский государственный университет, 2020.

187. Кайль Е.В. История становления экологического права России в период правления Петра I // Ученые записки Таврического национального университета имени В.И. Вернадского. Серия: Юридические науки. - 2014. - № 3.

188. Калашников С.В. Система конституционных гарантий обеспечения прав и свобод граждан в условиях формирования в России гражданского общества // Государство и право. – 2002. - № 10.

189. Киблицкая О.А. Историко-правовой анализ особенностей экологического контроля в странах ближнего и дальнего зарубежья // Философия права. - 2010. № 3.

190. Кичигин Н.В. Законодательное обеспечение экономического механизма охраны окружающей среды // Журнал российского права. – 2008. - № 10.

191. Колбасов О.С. Терминологические блуждания в экологии // Государство и право. – 1999. № 10.

192. Конфоркин Л.А. Лесоохранительная политика Российского государства дореволюционного периода // Вестник Тверского Государственного университета. Серия: экономика и управление. - 2016. - № 4.

193. Коряковцев Ю.Н. Муниципальный контроль в области охраны окружающей среды, природопользования и обеспечения экологической безопасности // Конституционализм и правоохранительная деятельность: материалы всероссийской научно-практической конференции. - СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2020.

194. Кочешков А.Д. Предмет, цели и задачи прокурорского надзора за исполнением природоохранного законодательства // Студенческий вестник. — 2020. - № 24-2.

195. Краснова И.О. Конкретизация как способ совершенствования законодательства // *Lex russica*. – 2016. - № 6.

196. Круглов В.В. Организационно-правовые меры по охране окружающей среды в современных экономических условиях // Российский юридический журнал. – 2015. - № 6.

197. Круглов В.В. Правовое и организационное обеспечение экологической безопасности и охраны окружающей среды в процессе хозяйственной и природоохранной деятельности в РФ // Бизнес, менеджмент и право. – 2016. - № 3-4.

198. Кузнецова Д.А., Кучаков Р.К. Муниципальный контроль в действии // Муниципальный контроль: от реальной практики к идеальной модели /под ред. Е.С. Шугриной, М.П. Ряшина. - М., 2019.

199. Куликов А.А. Природоохранные прокуратуры в некоторых постсоветских странах и США // Вопросы экономики и права. – 2019. - № 5.

200. Лисина Н.Л. История развития российского законодательства по охране окружающей среды в городах (X в. – первая четверть XVIII в.) // Вестник Удмуртского университета. – 2017, вып. 2.

201. Лукомская А.С. Генезис законодательства об ответственности за экологические преступления до 1917 года // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. - 2016. - № 4.

202. Лялюк Н.А., Макроменко В.Д. Экологический контроль и надзор на муниципальном уровне: создание или воссоздание // Правозащитная

деятельность в современной России: проблемы и их решение: сборник научных трудов VI Международной научно-практической конференции. - СПб.: Санкт-Петербургский университет технологий управления и экономики, 2020.

203. Малащенко О.В., Журавлев А.Л. Правовые аспекты становления отношений в сфере охраны окружающей среды в XVII в. в царской России // Вестник Международного юридического института. – 2017. - № 3.

204. Мелехин А.В. Административно-правовой механизм обеспечения законности в сфере экологии // Lex Russica. – 2016. - № 11.

205. Мингес И.А., Попов В.В. Типы правового регулирования: ошибки интерпретации различий // Труды Академии управления МВД России. – 2020. - № 2.

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

207. Младенова Е.В. Понятие и назначение государственного экологического контроля (надзора) // Вестник Поволжского института управления. – 2021. - № 5.

208. Мышко Ф.Г. Административно-правовая охрана окружающей среды в Российской Федерации // Вестник экономической безопасности. - 2021. - № 1.

209. Насонова А.В. Становление и развитие правовой охраны животного мира со времен «Русской правды» до начала XX века // Закон и право. - 2010. - № 2.

210. Негодаева Е.Г. Актуальные вопросы привлечения к административной ответственности за превышение нормативов допустимого воздействия на окружающую среду // Юрист-Правоведь. – 2021. - № 4.

211. Никифоров А.А. Юридическая ответственность за нарушение экологических норм в странах Северной Европы // Труды Института государства и права Российской академии наук. – 2013. - № 2.

212. Новосардова Э.С. Кодификация лесного законодательства России в XIX в. // Общество и право. – 2009. - № 4.
213. Паршина И.А. Развитие российского законодательства, регулирующего охрану рыбных запасов // Общество и право. – 2015. - № 1.
214. Пахомова Я.А. Административная ответственность за экологические правонарушения в области охраны окружающей среды // Вопросы российской юстиции. – 2021. - № 2.
215. Сарпеков М.Н. Актуальные вопросы деятельности природоохранной прокуратуры Республики Казахстан // Актуальные вопросы современной науки. – 2016. - № 1.
216. Саулин М.Ю. Взаимодействие органов прокуратуры с другими государственными органами и правозащитными организациями при осуществлении надзора за исполнением законодательства о животном мире // Общество: политика, экономика, право. – 2014. - № 1.
217. Селезнев В.А. Административная ответственность за нарушение требований в области обращения с отходами // Журнал российского права. – 2019. - № 12.
218. Семенов А.С. Институт взаимодействия прокуратуры с органами государственной власти и муниципальными органами // Государственная власть и местное самоуправление. – 2012. - № 1.
219. Султанов К.А. Административно-правовая охрана окружающей среды в субъектах Российской Федерации // Вестник Московского университета МВД России. - 2022. - № 4.
220. Тихомиров Ю.А. Как обеспечить законность? Новый подход // Российское правосудие. – 2016. - № 8.
221. Тонков Е.Е., Туранин В.Ю. Экологическая безопасность: понятие, проблемы и перспективы правового обеспечения // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: Философия. Социология. Право. – 2015. - № 2.

222. Тюлин Р.А. Проблемные вопросы административно правового регулирования охраны окружающей среды // Вестник Тамбовского университета. Гуманитарные науки. Право. – 2012. - № 11.

223. Федорук Н.А., Кирпичев И.А. История развития экологического законодательства в России до начала XX века // Научное обозрение. Педагогические науки. – 2019. - № 4.

224. Хабарова И.А., Хабаров Д.А., Жучкова О.В. Нормативно-правовое обеспечение охраны окружающей среды в РФ // Integral. – 2018. - № 4.

225. Хлуденева Н.И. Эффективность правового регулирования охраны окружающей среды в России: от «конфликта целей» к экологическому правопорядку // Журнал российского права. – 2017. - № 12.

226. Цховребов Э.С., Лебин А.Н., Белоусов В.Г. Новейшая история развития природоохранной деятельности в России // Вестник Костромского государственного университета им. Н.А. Некрасова. – 2012. - № 2.

227. Шергин А.П. Понятие и содержание механизма административно-правового регулирования // Научный портал МВД России. – 2009. - № 1.

228. Шмыглева А.В. Природоохранная политика Советского государства: основные этапы формирования и механизмы реализации // 1917 год в России: социалистическая идея, революционная мифология и практика. Сборник научных трудов. - Екатеринбург: Уральский федеральный университет им. первого Президента России Б.Н. Ельцина, 2016.

229. Шутова В.Н. Правовое регулирование административной ответственности за правонарушения в области охраны окружающей среды в субъектах Российской Федерации // Проблемы современного законодательства России и зарубежных стран. Материалы V Международной научно-практической конференции. - Иркутск: Иркутский институт (филиал) ВГУЮ (РПА Минюста России, 2016.

230. Ярковой С.В. Административно-правовое обеспечение законности административной правоприменительной деятельности: понятие и

основные черты // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – 2019. - № 2.

231. Ястребов А.Е. О структуре федеральных органов исполнительной власти в сфере природопользования и охраны окружающей среды // Вестник государственного и муниципального управления. – 2013. - № 2.

232. Ястребов А.Е. Государственный экологический надзор в Российской Федерации: состояние и перспективы развития // Вестник государственного и муниципального управления. – 2013. - № 3.

9. Диссертации и авторефераты диссертаций на соискание ученой степени

233. Булгакова Л.С. Административно-правовая охрана окружающей среды: дис. ... канд. юрид. наук. – СПб, 2024.

234. Велиева Д.С. Конституционно-правовые вопросы реализации права человека и гражданина на благоприятную окружающую среду в России: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. - Саратов, 2001.

235. Душакова Л.А. Правовое обеспечение стратегического государственного управления (теоретико-методологические аспекты): дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2021.

236. Зырянов С.М. Административный надзор органов исполнительной власти: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2010.

237. Курилова Е.В. Правовые и организационные основы прокурорского надзора за исполнением законодательства об административной ответственности в экологической сфере: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2014.

238. Лютягина Е.А. Административно-правовое регулирование природопользования и охраны окружающей среды: сравнительно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2011.

239. Мартынов А.В. Административный надзор в Российской Федерации: теоретические основы построения, практика осуществления и проблемы правового регулирования: дис. ... канд. юрид. наук. – Воронеж, 2011.

240. Младенова Е.В. Административно-правовое регулирование контрольных (надзорных) мероприятий при осуществлении государственного экологического контроля (надзора): дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2022.

241. Молчанов Б.А. Законодательство об охране природы Европейского Севера России XVII – начала XX в.: дис. ... д-ра юрид. наук. - Владимир, 2002.

242. Муртазалиев Р.А. Полномочия органов местного самоуправления в области охраны окружающей среды: на материалах Республики Дагестан: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2003.

243. Попов И.В. Преступления против природной среды: теоретические основы и практика применения: дис. ... д-ра юрид. наук. – Екатеринбург, 2014.

244. Рысаев Ф.Б. Административно-правовое регулирование охраны окружающей среды в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2003.

245. Шмалий О. В. Правовое обеспечение эффективности исполнительной власти (теоретико-методологические аспекты): дис. ... докт. юрид. наук: - Ростов-на-Дону, 2011.

10. Судебная практика

246. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 18.10.2012 № 21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования» // Российская газета. – 2012, № 251.

247. Постановление Пленума Верховного Суда СССР от 07.07.1983 № 4 «О практике применения судами законодательства об охране природы» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/10007891> (дата обращения: 01.12.2024).

248. Определение Верховного Суда РФ от 26.05.2003 по делу № 44-Г03-10 [Электронный ресурс]. Режим доступа:

https://normativ.kontur.ru/document?documentId=27742&moduleId=7&utm_source=chatgpt.com.

249. Решение Донецкого городского суда Ростовской области № 12-45/2021 от 22 июля 2021 г. по делу № 12-45/2021 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://sudact.ru/regular/doc/JFIs4gQyG56u> (дата обращения: 04.12.2024).

11. Интернет-ресурсы

250. 292 тысячи природоохранных нарушений вскрыто в прошлом году [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://ecologyofrussia.ru/292-tysyachi-narusheniy-prirodookhrannogo-zakonodatelstva-vskryto-v-proshlom-godu/?ysclid=ltmuct554w478356430>.

251. 30 лет межрайонной природоохранной прокуратуре в Ростовской области: от истоков до сегодняшних дней [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://rostov-fishcom.ru/news/10312/?ysclid=ls9grbuiym136478303> (дата обращения: 16.11.2024).

252. В Костромской области юридическое лицо привлечено Управлением Россельхознадзора к административной ответственности за нарушения земельного законодательства [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://pavino.kostroma.gov.ru/upload/iblock/e4e/181qyebccbrwdj55ywdgv4chvdsa80lx/25.11.2024.pdf> (дата обращения: 03.12.2024).

253. В первом полугодии 2023 года прокурорами предъявлено свыше 16 тысяч исков о возмещении экологического ущерба [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/mass-media/news?item=89888488> (дата обращения: 11.02.2025).

254. В Ростовской области за нарушение правил обращения с пестицидами и агрохимикатами к административной ответственности привлечено 30 хозяйствующих субъектов [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://61.fsvps.gov.ru/news/v-rostovskoj-oblasti-za-narushenie-pravil-obrashhenija-s-pesticidami-i-agrohimikatami-k-administrativnoj-otvetstvennosti->

privlecheno-30-hozsubektov/?ysclid=m6zj7c4w6745542836 (дата обращения: 21.11.2024).

255. Генпрокуратура назвала самые распространенные виды экопреступлений в России [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://plus-one.ru/news/2023/03/17/genprokuratura-nazvala-samy-e-rasprostranennye-vidy-ekoprestupleniy-v-rossii> (дата обращения: 10.02.2025).

256. Куракин И. Расплата за экологические преступления: судебная практика последних лет [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://pravo.ru/opinion/242592> (дата обращения: 19.11.2024).

257. Результаты деятельности органов прокуратуры РФ [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://epp.genproc.gov.ru/web/proc_61/activity/statistics/office/result (дата обращения: 10.02.2025).

258. Сальской городской прокуратурой проведена проверка исполнения законодательства в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://salsknews.ru/salskoj-gorodskoj-prokuraturoj-provedena-proverka-ispolneniya-zakonodatelstva-v-sfere-obrashheniya-s-tverdymi-kommunalnymi-othodami/?utm_source=ya.ru&utm_medium=referral&utm_campaign=ya.ru&utm_referrer=ya.ru (дата обращения: 07.12.2024).

259. Стенограмма парламентских слушаний Комитета по природным ресурсам, природопользованию и экологии на тему: «Развитие системы правового обеспечения охраны лесов от пожаров» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://pandia.ru/text/77/286/47505.php> (дата обращения: 25.12.2024).

260. Судебная статистика РФ [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://stat.апи-пресс.рф/stats/adm/t/31/s/68?ysclid=lfviustyz7504656132> (дата обращения: 09.12.2024).

261. Царева М. В суды поступает мало дел, связанных с экологией [Электронный ресурс]. Режим доступа:

<https://www.vedomosti.ru/society/articles/2022/06/26/928521-sudi-malo-ekologiei>
(дата обращения: 11.01.2025).

262. Penalty and Financial Models [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.epa.gov/enforcement/penalty-and-financial-models> (дата обращения: 21.01.2025).

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1 – Модельный Регламент проведения совместных проверок соблюдения природоохранного законодательства, осуществляемой органами прокуратуры и Росприроднадзора

I. Общие положения

Настоящий Регламент устанавливает порядок проведения совместных проверок прокуратуры и органов Росприроднадзора в сфере соблюдения природоохранного законодательства.

Совместные проверки проводятся в целях выявления и пресечения нарушений природоохранного законодательства в деятельности проверяемых субъектов.

К совместным проверкам привлекаются представители прокуратуры и Росприроднадзора, обладающие необходимыми полномочиями и компетенцией.

II. Разграничение полномочий

К компетенции представителей органов прокуратуры, участвующих в совместной проверке, относится анализ правовых аспектов функционирования объекта проверки и его должностных лиц, в том числе:

- а) проверка соблюдения требований природоохранного законодательства;
- б) оценка законности решений и действий должностных лиц проверяемого объекта;
- в) выявление нарушений прав граждан и юридических лиц в области природопользования и охраны окружающей среды.

К компетенции представителей органов Росприроднадзора, участвующих в совместной проверке, относится анализ и оценка технических и специализированных аспектов деятельности объекта проверки, в том числе:

- а) оценка соблюдения экологических норм и правил;
- б) обследование объектов и оборудования в целях выявления соответствия требованиям природоохранного законодательства;
- в) сбор проб и анализ полученных данных.

III. Планирование и подготовка к проверке

Ежегодно прокуратура направляет Росприроднадзору предложения о включении совместных проверок в план проверок.

Росприроднадзор рассматривает предложения прокуратуры и включает совместные проверки в план проверок с учетом имеющихся возможностей.

Руководители органов прокуратуры и Росприроднадзора утверждают план проведения совместной проверки, в котором указываются:

- наименование и местонахождение проверяемого объекта;
- цели и задачи проверки;
- сроки проведения проверки;
- состав рабочей группы.

IV. Проведение проверки

Проверка проводится в соответствии с утвержденным планом. Полномочиями по проведению проверки обладает совместная Рабочая группа.

Рабочая группа вправе:

- запрашивать и получать документы, необходимые для проведения проверки;
- проводить осмотры проверяемых объектов;
- отбирать пробы и проводить лабораторные исследования;
- опрашивать должностных лиц и сотрудников проверяемых субъектов.

В ходе проведения проверки представители прокуратуры и Росприроднадзора взаимодействуют друг с другом, обмениваются информацией и оказывают взаимную помощь.

V. Документирование результатов проверки

По результатам проверки рабочая группа составляет акт совместной проверки, в котором отражаются:

- выявленные нарушения природоохранного законодательства;
- установленные причины и условия совершения правонарушений;
- принятые меры реагирования.

Акт совместной проверки подписывается представителями прокуратуры и Росприроднадзора.

Акт совместной проверки направляется проверяемому субъекту, в вышестоящий орган прокуратуры и в вышестоящий орган Росприроднадзора.

VI. Принятие мер реагирования

Прокуратура принимает меры реагирования в соответствии с выявленными в процессе проверки нарушениями законодательства путем:

- вынесения представлений об устранении нарушений;
- внесения протестов на незаконные правовые акты;
- возбуждения дел об административных правонарушениях.

Росприроднадзор принимает меры реагирования в соответствии с выявленными в процессе проверки нарушениями законодательства путем:

- вынесения предписаний об устранении нарушений;
- приостановления хозяйственной деятельности нарушителя;
- наложения административных штрафов.

VII. Контроль исполнения принятых мер

Прокуратура и Росприроднадзор совместно осуществляют контроль исполнения принятых на основании результатов совместной проверки мер реагирования.

При наличии подобной необходимости могут быть проведены повторные совместные проверки.

Приложение 2 – Модельное соглашение о сотрудничестве между региональной (межрайонной) природоохранной прокуратурой и региональным Министерством природных ресурсов и экологии

Региональная природоохранная прокуратура, именуемая в дальнейшем «Прокуратура», в лице Прокурора [ФИО Прокурора] и Министерство природных ресурсов и экологии Ростовской области, именуемое в дальнейшем «Министерство», в лице Министра [ФИО Министра], руководствуясь Федеральным законом от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», Федеральным законом от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», иными федеральными законами и нормативными правовыми актами, а также в целях повышения эффективности взаимодействия в сфере охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности на территории региона, заключили Соглашение о нижеследующем:

Статья 1. Предмет Соглашения

Предметом настоящего Соглашения является установление основных направлений и форм взаимодействия Прокуратуры и Министерства в сфере охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности на территории региона.

Статья 2. Цели и задачи взаимодействия

Целью взаимодействия Прокуратуры и Министерства является повышение эффективности реализации полномочий сторон по охране окружающей среды, а также обеспечение соблюдения требований природоохранного законодательства хозяйствующими субъектами и гражданами.

Основными задачами взаимодействия выступают:

- выявление, пресечение и устранение нарушений природоохранного законодательства;
- координация действий по выявлению и пресечению экологических правонарушений;
- обмен информацией о выявленных нарушениях и проводимых проверках;
- участие прокуроров в рассмотрении дел об административных правонарушениях в сфере охраны окружающей среды, возбужденных по результатам деятельности Министерства;
- иные задачи, способствующие охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности.

Статья 3. Формы взаимодействия

Взаимодействие Прокуратуры и Министерства осуществляется в следующих формах:

- проведение совместных проверок соблюдения природоохранного законодательства;
- обмен информацией о выявленных нарушениях и проводимых проверках;
- совместные совещания и рабочие группы;
- участие прокуроров в рассмотрении дел об административных правонарушениях в сфере охраны окружающей среды;
- иные формы взаимодействия, не противоречащие действующему законодательству.

Статья 4. Информационное взаимодействие

Прокуратура и Министерство обязуются обмениваться информацией о:

- выявленных нарушениях природоохранного законодательства;
- проводимых проверках и расследованиях;

- мерах, принятых по результатам проверок и расследований;
- иных вопросах, связанных с охраной окружающей среды и обеспечением экологической безопасности.

Обмен информацией осуществляется в письменной, электронной или устной форме.

Статья 5. Участие прокуроров в рассмотрении дел об административных правонарушениях

Прокуроры участвуют в рассмотрении дел об административных правонарушениях в сфере охраны окружающей среды, возбужденных по результатам деятельности Министерства.

Участие прокуроров осуществляется в соответствии с требованиями Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и иных нормативных правовых актов.

Статья 6. Совместные проверки

Совместные проверки осуществляются Прокуратурой и Министерством по согласованному плану проверок.

План проверок составляется на основании анализа состояния законности в сфере охраны окружающей среды, а также с учетом информации о выявленных ранее нарушениях.

Статья 7. Совместные совещания и рабочие группы

Прокуратура и Министерство проводят совместные совещания и формируют рабочие группы для обсуждения актуальных вопросов взаимодействия, обмена опытом и выработки общих подходов к осуществлению контрольно-надзорной деятельности в сфере охраны окружающей среды.

Статья 8. Ответственность сторон

Стороны несут ответственность за выполнение взятых на себя обязательств в соответствии с настоящим Соглашением.

За неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств по настоящему Соглашению стороны несут ответственность в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации.

Статья 9. Срок действия Соглашения

Настоящее Соглашение вступает в силу с момента его подписания и действует в течение неопределенного срока.

Любая из сторон вправе выйти из настоящего Соглашения, письменно уведомив об этом другую сторону за 30 календарных дней до предполагаемой даты выхода.

Статья 10. Заключительные положения

Настоящее Соглашение составлено в двух экземплярах, имеющих одинаковую юридическую силу, по одному экземпляру для каждой из сторон.

Внесение изменений и дополнений в настоящее Соглашение осуществляется по взаимному согласию сторон в письменной форме.

Приложение 3 – Модельное Положение о муниципальном экологическом контроле

Статья 1. Цель муниципального экологического контроля

Целью муниципального экологического контроля является оценка соответствия принимаемых органами управления, организациями и их должностными лицами решений и осуществляемых ими действий установленным правовым нормам в целях улучшения состояния окружающей среды в рамках муниципального образования и защиты права жителей данного образования на благоприятную окружающую среду.

Статья 2. Объекты муниципального экологического контроля

Объектами муниципального экологического контроля являются:

1. Юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие деятельность, оказывающую негативное воздействие на окружающую среду в форме выбросов и сбросов загрязняющих веществ; размещения отходов; использования природных ресурсов; иного воздействия на окружающую среду, требующего получения специальных разрешений или лицензий.
2. Особо охраняемые природные территории.
3. Земли природоохранного назначения.
4. Обособленные водные объекты, в том числе поверхностные водные объекты, подземные водные объекты, ледники и болота.
5. Другие экологически значимые объекты, такие как зеленые насаждения; особо ценные природные территории; места обитания редких и исчезающих видов растений и животных.

Муниципальный экологический контроль не распространяется на объекты, контрольные функции в отношении которых реализуются федеральными органами государственной власти.

Статья 3. Формы муниципального экологического контроля

Муниципальный экологический контроль осуществляется в двух основных формах:

Дистанционный (документальный) экологический контроль, который производится путем запроса и получения информации о контролируемом объекте, а также ее последующего анализа.

Непосредственный (выездной) экологический контроль производится путем посещения объекта контроля и проведения осмотра, проверки документов и опроса должностных лиц и сотрудников проверяемого объекта.

Статья 4. Полномочия лиц, осуществляющих муниципальный экологический контроль

Лица, осуществляющие муниципальный экологический контроль, наделяются следующими полномочиями:

Посещать объекты контроля, в том числе производственные помещения, склады, хранилища и иные места, где осуществляется деятельность, оказывающая негативное воздействие на окружающую среду.

Проверять документы, связанные с деятельностью контролируемого объекта, в том числе разрешения и лицензии на осуществление деятельности; экологические паспорта; отчеты о производственном экологическом контроле; иные документы, предусмотренные законодательством.

Выявлять и фиксировать нарушения природоохранного законодательства, в том числе нарушения нормативов выбросов и сбросов загрязняющих веществ; нарушения правил обращения с отходами; нарушения режима охраны особо охраняемых природных территорий; иные нарушения, предусмотренные законодательством.

Отбирать пробы и образцы объектов окружающей среды (воздуха, воды, почвы, отходов) для проведения лабораторных исследований.

Применять в отношении нарушителей меры административного воздействия, предусмотренные законодательством, в том числе выдавать

предписания об устранении нарушений; налагать административные штрафы; приостанавливать деятельность объекта контроля на срок до 90 суток.

Статья 5. Текущий экологический контроль

Текущий экологический контроль охватывает широкий спектр направлений деятельности, оказывающей негативное воздействие на окружающую среду, в том числе соблюдение экологических нормативов; мониторинг производственной деятельности в плане оказания воздействия на окружающую природную среду; организация производственного экологического контроля на предприятиях и в организациях; обращение с отходами; озеленение публичных пространств.

Статья 6. Проведения проверок в рамках процедур экологического контроля

Осуществляемые органом муниципального экологического контроля проверки могут иметь плановый и внеплановый характер.

Плановые проверки проводятся в соответствии с утвержденным планом проверок, который составляется на календарный год и размещается на официальном сайте органа, ответственного за проведение муниципального экологического контроля.

Внеплановые проверки проводятся в случаях:

- получения информации о нарушениях природоохранного законодательства;
- поступления жалоб и обращений от граждан и организаций в связи с наличием нарушений природоохранного законодательства;
- возникновения чрезвычайных ситуаций, угрожающих окружающей среде;
- истечения срока исполнения ранее выданного предписания об устранении нарушений;
- необходимости проверки выполнения предписания об устранении нарушений.

Статья 7. Обязанности лиц, осуществляющих муниципальный экологический контроль

Лица, осуществляющие муниципальный экологический контроль, обязаны:

- осуществлять свои полномочия в соответствии с законодательством и настоящим Положением;
- обеспечивать объективность и достоверность результатов проводимых проверок;
- своевременно информировать уполномоченные органы (прокуратуру, органы внутренних дел, органы Росприроднадзора) о выявленных нарушениях, требующих принятия мер в рамках их компетенции;
- оказывать консультационную поддержку субъектам хозяйственной и иной деятельности по вопросам соблюдения природоохранного законодательства, выбора форм и методов устранения выявленных нарушений;
- соблюдать конфиденциальность информации, полученной в ходе проведения проверок, за исключением случаев, предусмотренных законодательством.

Статья 8. Ответственность лиц, осуществляющих муниципальный экологический контроль

За неисполнение либо ненадлежащее исполнение своих обязанностей лица, реализующие контрольные функции, несут ответственность в соответствии с законодательством.

Статья 9. Взаимодействие с другими органами экологического контроля

Орган, ответственный за реализацию контроля, осуществляет взаимодействие с другими контрольно-надзорными органами, реализующими свои функции в сфере обеспечения охраны окружающей среды, в том числе

Росприроднадзором; органами прокуратуры; органами внутренних дел; органами санитарно-эпидемиологического надзора; органами пожарного надзора.

Взаимодействие осуществляется путем обмена информацией, совместного проведения проверок, оказания методической помощи и поддержки.

Статья 10. Информирование населения

Орган, ответственный за осуществление муниципального экологического контроля, регулярно информирует население о своей деятельности через средства массовой информации, официальный сайт и другие доступные каналы связи. Размещаемая информация включает в себя сведения о результатах проведенных проверок, выявленных нарушениях, принятых мерах административного воздействия.

Статья 11. Порядок привлечения к ответственности нарушителей экологического законодательства

Орган, ответственный за осуществление муниципального экологического контроля, составляет протоколы об административных правонарушениях и направляет их в уполномоченные органы для рассмотрения и принятия решения о привлечении к ответственности нарушителей природоохранного законодательства.

Статья 12. Механизм обжалования результатов осуществления муниципального экологического контроля

Решения, вынесенные по результатам реализации контрольных процедур, могут быть обжалованы в законодательно установленном порядке.