

В Диссертационный совет ФГБОУ ВО
«Российская академия народного хозяйства и
государственной службы при Президенте
Российской Федерации»
119571, г. Москва, проспект Вернадского, д. 82

ОТЗЫВ

официального оппонента, члена диссертационного совета
Российской академии народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации
на диссертацию Младеновой Елизаветы Вячеславовны
«Административно-правовое регулирование контрольных (надзорных)
мероприятий при осуществлении государственного экологического контроля
(надзора)»,
представленную на соискание ученой степени кандидата юридических наук
по специальности 5.1.2 «Публично-правовые
(государственно-правовые) науки»

Проблемы административно-правового регулирования контрольных (надзорных) мероприятий при осуществлении государственного экологического контроля (надзора) находятся в центре внимания специалистов в сфере юридической науки уже длительное время. Этот факт обусловлен, с одной стороны, вовлеченностью в данный процесс большого количества субъектов, с другой – стремительным развитием отечественного законодательства в указанной сфере. При этом, среди наиболее серьезных проблем в ней можно выделить неопределенность в разграничении компетенции между органами, осуществляющими контрольно-надзорные мероприятия, а также несогласованность их деятельности в рамках их проведения.

Вышесказанное обуславливает не только актуальность, но и бесспорную практическую значимость тематики диссертационного исследования Е.В. Младеновой.

Диссертационное исследование Е.В. Младеновой является научно-квалификационной работой, в которой на основании комплексного теоретического и эмпирического исследования правовых норм и институтов,

правоприменительной практики, разработаны теоретические положения, совокупность которых можно оценить как существенный вклад в науку административного права и как успешное эффективное решение комплекса научных проблем, имеющих важное теоретическое и практическое значение для развития национальной правовой системы.

Теоретическая значимость диссертационного исследования Е.В. Младеновой состоит в формулировании в науке административного права концептуальных положений относительно административно-правового регулирования мероприятий при осуществлении государственного экологического контроля (надзора). Диссертантом представлено авторское понимание понятия объекта охраны окружающей среды, которое основано на уже сложившейся в целом теории государственного управления, но имеющее выраженную спецификацию, обусловленную современным состоянием, тенденциями и перспективами социально-экономического и политико-правового развития общества и государства. Также заслуживают внимания сформулированные в диссертации авторские определения терминов: «государственный экологический контроль», «государственный экологический надзор», «контрольное (надзорное) мероприятие».

Диссертационное исследование Е.В. Младеновой имеет и практическую значимость, поскольку его результаты могут быть использованы в нормотворческой, правоисполнительной и правоприменительной деятельности субъектов государственного управления. В частности, логичными выглядят предлагаемые в диссертации меры, направленные на усиление гарантий контролируемых субъектов при проведении КНМ:

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

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

Бесспорным достоинством диссертации является наличие в ней конкретных формулировок отдельных норм законодательства - Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» и Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Следует отметить, что диссертация Е.В. Младеновой основана на применении широкого спектра методов научного исследования, изучении и систематизации большого объема соответствующих нормативных источников и научной литературы. Это позволило автору всесторонне оценить современное состояние административно-правового регулирования проведения контрольно-надзорных мероприятий в сфере государственного экологического контроля (надзора), выявить недостатки в законодательном регулировании и правоприменительной практике в этой сфере и пути их устранения, сформулировать достоверные выводы и обоснованные предложения.

Изучив диссертацию Е.В. Младеновой и опубликованные ею по теме диссертации работы, можно констатировать высокую степень обоснованности сформулированных автором научных положений, выводов и рекомендаций. Основные положения и выводы, сформулированные диссертантом, а также рекомендации по совершенствованию действующего законодательства обосновываются существенным объемом изученных источников. В работе Е.В. Младеновой системно разрабатываются пути решения имеющихся при проведении контрольных (надзорных) мероприятий проблем, что, несомненно, обуславливает теоретическую и практическую значимость работы, ценность ее основных положений для науки административного права

и юриспруденции в целом. Объем и структура работы соответствуют логике и содержанию проведенного исследования.

Важно подчеркнуть, что работу отличают выдержанность, глубина подачи материала, строгая юридическая логика, точность научных формулировок. Представленные научные положения и выводы в достаточной степени обоснованы и аргументированы. Не вызывает сомнения их достоверность и новизна. Основные тезисы диссертационного исследования опубликованы в научных публикациях и представлены в докладах на международных конференциях.

Представленная к защите диссертация позволяет говорить о высоком уровне методологической подготовленности автора, наличии у нее навыков исследователя и аналитика.

В то же время, как и любое другое исследование, представленная к защите диссертация не лишена некоторых недостатков и спорных моментов, которые, как представляется, требуют своего пояснения в ходе публичной защиты.

1. Так, в положении 4, выносимом на защиту (с. 12 диссертации), автором предлагается законодательно установить возможность подконтрольных субъектов экологического контроля (надзора) оказывать влияние на формирование планов проверок посредством доведения до их сведения проектов указанных планов и предоставления возможности вносить по ним предложения об их корректировке. В принципе положительно оценивая данное предложение, в то же время, из содержания диссертации остается неясным: каким образом оно может быть реализовано, с учетом времени, которое будет затрачено на внесение корректировок и соответственно с учетом необходимой оперативности в решении данной проблемы.

Представляется, что диссертация бы выиграла, если бы в ней был предложен понятный механизм согласования планов проверок, возможно, с формулировкой конкретных норм законодательства.

2. В положении 6, выносимом на защиту диссертантом (с. 13 диссертации), предложено расширить перечень грубых нарушений, допущенных должностными лицами Росприроднадзора, совершение которых влечёт признание результатов проверки недействительными. Указанное потребует внесения в статью 91 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» подпункта 13: «превышение срока составления акта проверки по результатам специальных исследований, экспертиз более чем на три рабочих дня».

Данное предложение видится нам достаточно спорным. Учитывая сложность проведения отдельных видов проверок Роспотребнадзором, большое количество фактов, которые необходимо учитывать при составлении актов, а также серьезность последствий совершения правонарушений должностными лицами Росприроднадзора, признаваемых грубыми, вряд ли превышение всего на три рабочих дня следует считать грубым - с учетом юридических последствий такого признания.

3. В числе одного из направлений совершенствования административного законодательства (положение 9, выносимое на защиту), автор называет разработку и принятие специального Федерального закона «Об экологическом контроле (надзоре) в Российской Федерации». Вместе с тем, в рамках диссертационной работы отсутствует должная аргументация данного предложения. Так, на с. 87 диссертационной работы автор пишет: «...следует признать отсутствие эффективного взаимодействия органов экологического контроля (надзора) на всех уровнях власти в силу недостаточной урегулированности данного вопроса в законодательстве. Это, в свою очередь, не позволяет добиться полного контроля общества и государства над экологической ситуацией, может привести к серьёзным, порой катастрофическим последствиям для окружающей среды. Полагаем, принятие Федерального закона «Об экологическом контроле (надзоре)» позволит более разрешить правовые коллизии в этой области, решить проблемы разграничения полномочий в области экологического контроля (надзора),

упростить взаимодействие между его субъектами». Подобное обоснование необходимости подготовки и принятия специального Федерального закона «Об экологическом контроле (надзоре) в Российской Федерации» видится явно недостаточным и требует дополнительной аргументации.

Представляется, что названные вопросы вполне могут быть урегулированы посредством внесения изменений и дополнений в действующие законодательные и подзаконные нормативные акты, в частности, в «Положение о федеральном государственном экологическом контроле (надзоре)» от 30.06.2021 № 1096 (ред. от 26.02.2022).

Также диссертанту следует пояснить, какие вопросы, помимо взаимодействия органов экологического контроля (надзора) на всех уровнях власти, должен решить предлагаемый к принятию Федеральный закон «Об экологическом контроле (надзоре) в Российской Федерации».

Высказанные замечания носят дискуссионный, а, во многом, и уточняющий характер, и не влияют на высокую положительную оценку диссертационного исследования. Представляется, что автором внесен существенный личный вклад в совершенствование административно-правового механизма организации и проведения контрольных (надзорных) мероприятий как средства экологического контроля (надзора), а ставшие результатом диссертационного исследования авторские правовые конструкции способны позитивно повлиять на развитие административного законодательства, регулирующего институт экологического контроля (надзора), что отвечает потребностям как науки, так и юридической практики.

Научные публикации автора включают важнейшие и принципиальные положения диссертационного исследования. Положения, выносимые автором на защиту, теоретически обоснованы и оригинальны.

Все вышеизложенное позволяет сделать вывод о том, что диссертация Е.В. Младеновой «Административно-правовое регулирование контрольных (надзорных) мероприятий при осуществлении государственного экологического контроля (надзора)» соответствует требованиям Порядка

присуждения ученой степени кандидата наук, ученой степени доктора наук в Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, утвержденного приказом ректора ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» от 7 декабря 2021 года № 02-1336, а Младенова Елизавета Вячеславовна заслуживает присуждения ей ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2 «Публично-правовые (государственно-правовые) науки».

Официальный оппонент:

Профессор кафедры
информационного права и цифровых технологий
ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический
университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»
доктор юридических наук, доцент
(специальность 12.00.14 – Административное право;
административный процесс)



Добробаба Марина Борисовна

« 14 » июня 2023 г.

Наименование организации:

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)».

Адрес: 125993, Россия, Москва, Садовая-Кудринская ул., 9.

Телефон: +7 499 244 88 88. Электронная почта: msal@msal.ru; Интернет-сайт: <https://msal.ru/>



Добробаба М.Б.
Учредитель
Л.Б. Красильникова

2023