

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

ОТЗЫВ

члена диссертационного совета, официального оппонента
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»

Диссертация Младеновой Елизаветы Вячеславовны посвящена теме, степень разработанности которой не позволяет в настоящее время говорить о ее всестороннем научном рассмотрении с позиций науки административного права. В то же время рассматриваемое в ней направление имеет большое практическое значение для деятельности федерального законодателя, а также целого ряда субъектов государственного управления – Президента РФ, федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ, - поскольку регулирование контрольных (надзорных) мероприятий при осуществлении государственного экологического контроля (надзора) является общей задачей различных властных структур, от решения которой зависит соблюдение прав субъектов предпринимательской деятельности.

Актуальность данной темы несомненна и обусловлена следующим. На современном этапе развития государства и общества продолжается реформирование контрольно-надзорной деятельности, в развитие принятых в 2020 году Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и

муниципальном контроле в Российской Федерации» и Федерального закона «Об обязательных требованиях Российской Федерации». При этом проблема регулирования контрольно-надзорных мероприятий при осуществлении государственного экологического контроля (надзора) сама по себе не является новой для российского государства, поскольку широко известны факты имеющихся нарушений прав субъектов предпринимательской деятельности при проведении таких мероприятий. Отчасти эти проблемы обуславливались недостатками правового регулирования в указанной сфере. Одной из важнейших задач современного административно-правового регулирования является недопущение возникновения и развития негативных тенденций при проведении проверочных мероприятий контролирующими и надзорными органами. К сожалению, несмотря на все предпринимаемые государством усилия по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики и в настоящее время существует ряд как теоретических, так и практических проблем, которые являются следствием недостаточно чёткого и системного законодательного регулирования в указанной сфере.

Вышеизложенное дает основания полагать, что тема диссертационного исследования Е.В. Младеновой, безусловно, является не только актуальной и практически значимой. В рецензируемой работе диссертант формулирует ряд обоснованных теоретических положений, которые служат базисом для предложений по оптимизации административно-правового регулирования мероприятий при осуществлении государственного экологического контроля (надзора). Диссертация Е.В. Младеновой является, по мнению оппонента, успешной попыткой осветить комплекс имеющихся проблем, а также предложить пути их разрешения.

Все это позволяет существенно расширить научное представление о содержании административно-правового регулирования контрольных (надзорных) мероприятий при осуществлении государственного экологического контроля (надзора). Сказанному созвучна и цель диссертационного исследования, которой является полное и всестороннее

изучение особенностей организации и проведения контрольных (надзорных) мероприятий при осуществлении государственного экологического контроля (надзора), позволяющее сформулировать научно обоснованные выводы и предложения, направленные на совершенствование механизма их проведения. Эта цель работы, по мнению оппонента, достигнута посредством постановки и решения основных исследовательских задач.

В основу научного исследования темы диссертации автором была положена прочная теоретическая база, которую составили научные труды ведущих российских ученых в области административного права, а также работы специалистов в области общей теории права и конституционного права. Кроме того, диссертант не ограничился исследованием только научных работ. Младенова Е.В., анализируя теоретические вопросы, проиллюстрировала их критическим рассмотрением примеров из некоторой правоприменительной практики, отражающих проблемы административно-правового регулирования в области государственного экологического контроля (надзора).

Представленная к защите диссертация позволяет говорить о высоком уровне методологической подготовленности автора, наличии у нее навыков исследователя и аналитика. Использование автором современной общенаучной, частно-научной и специальной методологии обусловили достоверность выводов и научных обобщений исследования.

Научная новизна работы состоит в том, что она представляет собой первое в науке административного права комплексное монографическое исследование анализируемых проблем, поскольку в нем нашли освещение и подвергнуты анализу как общие вопросы административно-правового регулирования мероприятий при осуществлении государственного экологического контроля (надзора), так и сама система субъектов государственного управления - от эффективного функционирования которых зависит состояние законности в данной сфере.

Научная новизна представленной диссертации также выражается в успешной попытке Е.В. Младеновой охарактеризовать собственное видение путей совершенствования законодательства, регулирующего вопросы административно-правового регулирования мероприятий при осуществлении государственного экологического контроля (надзора), что, несомненно, обуславливает теоретическую и практическую значимость работы, ценность ее основных положений для науки административного права и юриспруденции в целом.

Тем самым, на основе комплексного анализа действующего российского законодательства, регулирующего общественные отношения, связанные с административно-правовым регулированием мероприятий при осуществлении государственного экологического контроля (надзора), диссертантом подготовлены предложения, направленные на совершенствование федерального законодательства, подзаконных нормативных правовых актов федерального уровня, и обоснованы основные средства повышения эффективности организации федеральных субъектов государственного управления. В связи с этим можно сделать вывод, что настоящее исследование вносит заметный вклад в развитие науки административного права.

Изучив диссертацию Е.В. Младеновой и опубликованные ей по теме диссертации работы, можно констатировать высокую степень обоснованности сформулированных автором научных положений, выводов и рекомендаций. На большом эмпирическом материале показаны ключевые проблемы, сделаны аргументированные предложения по совершенствованию законодательства и подзаконных нормативных правовых актов в анализируемой сфере.

Следует также указать, что основные положения, выносимые автором на защиту, содержат ключевые выводы проведенного исследования и подтверждают научную новизну диссертации.

Объем и структура работы соответствуют логике и содержанию проведенного исследования. Диссертация состоит из оглавления, введения,

трех глав, разделенных на 6 параграфов, заключения, библиографического списка и приложения.

В первой главе, включающей в себя три параграфа, автором предложено собственное понимание окружающей среды как объекта административно-правовой охраны, рассмотрены основные теоретические моменты, касающиеся этого понятия, проанализирована нормативная база административно-правового института охраны окружающей среды, дано определение административно-правовой охраны окружающей среды. Заслуживают поддержки мысли автора о необходимости вывести природопользование за пределы определения охраны окружающей среды, определив его в качестве разновидности экологической деятельности, а также уточнить и дополнить перечень объектов охраны природно-антропогенными объектами.

Во второй главе Е.В. Младеновой определены органы, осуществляющие контрольные (надзорные) мероприятия при осуществлении государственного экологического контроля (надзора), проведен анализ их компетенции, предложено применение в экологическом надзоре территориального принципа, при котором инспектор будет осуществлять контроль по всем направлениям в пределах определенной территории.

Небезынтересны идеи автора о необходимости устранить несоответствие между широким подходом к определению окружающей среды, получившим нормативное закрепление, и фактическим регулированием экологических отношений с помощью норм специального законодательства.

Весьма оригинальной видится идея автора использовать в рамках диссертационного исследования узкого подхода к пониманию категории «окружающая среда», в соответствие с которым она включает: компоненты природной среды, в числе которых: земля, недра, почвы, поверхностные и подземные воды, атмосферный воздух, растительный, животный мир и иные организмы, озоновый слой атмосферы и околоземное космическое пространство, а также объекты, обладающие природными свойствами.

Третья глава содержит в себе анализ системы контрольных (надзорных) мероприятий при осуществлении государственного экологического контроля (надзора). При этом, вызывает научный интерес идея диссертанта о необходимости систематизации запретов и обязанностей государственных инспекторов, закрепив их в соответствующих статьях общего Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

В то же время анализ представленной диссертации показывает и наличие в ней некоторых дискуссионных либо не доведенных до логического завершения положений.

1. Как видно из содержания работы, и, в частности, из положения 4, выносимого на защиту, автор предлагает с целью усиления 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.

Однако, в диссертации механизма реализации указанного требования делает данное предложение не имплементируемым. Представляется, что диссертанту следует проработать и обосновать правовой механизм реализации предлагаемых изменений в рамках публичной защиты.

2. При проведении автором анализа системы контрольно-надзорных (мероприятий) при проведении государственного экологического контроля (надзора), автором отмечено, что в России запущен в работу Реестр обязательных требований – федеральная государственная информационная система (ФГИС), - который способствует совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в данной сфере - с целью систематизации обязательных требований, содержащихся в нормативных правовых актах, введения актуальной электронной базы данных таких актов, информирования заинтересованных лиц об обязательных требованиях.

К сожалению, в тексте диссертации не раскрывается вопрос о доступности размещенных в данной системе сведений. Хотелось бы услышать пояснения на эту тему в рамках публичной защиты.

3. В диссертационном исследовании в качестве одного из положений, выносимых на защиту, предлагается дополнить статью 4.1 КоАП РФ, регламентирующую общие правила назначения административного наказания пунктом 2.4, обозначив в перечне обстоятельств, учитываемых при назначении административного наказания за совершение административных правонарушений предусмотренных главой 8 КоАП РФ «Административные правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования» «риск негативного воздействия на окружающую среду». Данное положение видится нам несколько спорным, или, по крайней мере, недостаточно проработанным. Как известно, родовым объектом всех административных правонарушений, предусмотренных главой 8 КоАП РФ, являются общественные отношения в области охраны окружающей среды и природопользования. При этом большинство из них сформулированы как составы «поставления в опасность», то есть, включают в себя в качестве элемента объективной стороны несоблюдение установленных требований в указанной сфере. Соответственно, совершение их в любом случае влечет риск негативного воздействия на окружающую среду и указание на него в п. 2.4 ст. 4.1 КоАП РФ представляется избыточным.

Высказанные замечания носят, во многом, рекомендательный характер и не влияют на высокую положительную оценку диссертационного исследования. Автором внесен существенный личный вклад в разработку путей совершенствования административно-правового регулирования контрольных (надзорных) мероприятия при осуществлении государственного экологического контроля (надзора), соответствующий современному этапу развития административно-правовой науки и отвечающий потребностям юридической практики.

Положения, выносимые автором на защиту, теоретически обоснованы, оригинальны, прошли необходимую апробацию в опубликованных автором по теме исследования работах, а также в выступлениях диссертанта на ряде научных форумов.

Таким образом, можно сделать вывод, 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:

доктор юридических наук, профессор,
заведующий кафедрой административного и
финансового права

ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский
Нижегородский государственный
университет им. Н.И. Лобачевского»

А.В. Мартынов

«13» июня 2023 г.

Подпись Мартынова А.В. удостоверяю



У. секретарь