

## **АННОТАЦИЯ**

**на диссертацию Щитовой Натальи Владимировны, представленную на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. «Публично-правовые (государственно-правовые) науки» на тему «Административно-правовой механизм обеспечения законности в области охраны окружающей среды»**

Активное развитие экологического законодательства Российской Федерации на протяжении последних десятилетий, обусловленное конституционным закреплением права каждого на благоприятную окружающую среду (ст. 42 Конституции РФ), а также стратегическими приоритетами обеспечения национальной безопасности и достижения целей устойчивого развития, затронуло вопросы совершенствования деятельности органов публичной власти в сфере природоохранных отношений. Обеспечение законности в данной сфере выступает одним из основополагающих факторов обеспечения эффективности принимаемых государством мер природоохранной направленности, способствуя повышению доверия общества к органам государственной власти и местного самоуправления как гарантам реализации экологических прав граждан. В то же время, Стратегия экологической безопасности Российской Федерации констатирует, что, несмотря на предпринимаемые усилия, состояние окружающей среды на территории государства остается небезопасным.

Данные официальной статистики подтверждают остроту отмеченной проблемы. Так, Росприроднадзор в рамках осуществления государственного экологического контроля (надзора) в 2024 году зафиксировал 38968 нарушений обязательных требований, 2453 факта неисполнения предписаний, 2648 фактов нарушений, по которым возбуждены дела об административных правонарушениях (из них по 2329 назначены административные наказания), а также 4432 административных наказания. Результаты прокурорского надзора за последние пять лет свидетельствуют о ежегодном выявлении в среднем 298

тысяч нарушений экологического законодательства, однако количество возбужденных по постановлениям прокуроров дел об административных правонарушениях составляет лишь около 27 тысяч (менее 10 %), что указывает на критический дисбаланс в системе правоприменения. Количество административных правонарушений экологического характера при этом стабильно превышает число преступлений аналогичного профиля более чем в три раза.

Анализ правоприменительной практики показывает, что судьи и должностные лица органов исполнительной власти в целом руководствуются нормами КоАП РФ, Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» и разъяснениями Пленума Верховного Суда РФ. Однако возникающий проблемы правоприменительного характера связаны прежде всего с конструкцией административно-правового механизма обеспечения законности, его элементным составом, а также с недостатками правового регулирования взаимодействия контрольно-надзорных органов, коллизиями в терминологическом аппарате («окружающая среда» – «окружающая природная среда», «экологический контроль» – «экологический надзор»), противоречиями в регулировании обращения с отходами (лицензирование и имеющие место исключения) и процессуальными ограничениями (запрет взаимодействия при выездном обследовании при одновременном требовании присутствия контролируемого лица). Эти недостатки обусловлены фрагментарностью правового регулирования, отсутствием должной межведомственной координации и недостаточной институционализацией отдельных элементов механизма обеспечения законности в сфере охраны окружающей среды.

В связи с этим актуальность темы исследования определяется необходимостью комплексной институциональной и процедурной оптимизации административно-правового механизма обеспечения законности

в области охраны окружающей среды как ключевого звена системы государственного управления в сфере экологической безопасности.

В структурном плане диссертация включает введение, три главы, объединяющие девять параграфов, заключение, библиографический список и приложения.

Во введении обоснована актуальность темы, сформулированы цель и задачи, объект и предмет, степень разработанности проблемы, теоретическая и методологическая основы, научная новизна, теоретическая и практическая значимость, результаты апробации.

Первая глава посвящена теоретико-правовым основам обеспечения законности в области охраны окружающей среды: анализируется охрана окружающей среды как объект правового регулирования, исследуется генезис отечественной системы правового регулирования, раскрывается содержание механизма правового обеспечения охраны окружающей среды.

Вторая глава содержит характеристику административно-правового механизма охраны окружающей среды, уделяя особое внимание таким аспектам как особенности и составные элементы данного механизма, административная ответственность, юрисдикционные полномочия органов исполнительной власти.

Третья глава исследует роль контрольно-надзорной составляющей рассматриваемого механизма, акцентируя внимание на таких вопросах как более эффективная организация прокурорского надзора, взаимодействие органов экологического контроля и прокурорского надзора, восстановление системы муниципального экологического контроля.

В заключении сформулированы основные выводы и предложения. Приложения содержат разработанные модельные акты: регламент совместных проверок, соглашение о сотрудничестве между региональной (межрайонной) природоохранной прокуратурой и региональным Министерством природных ресурсов и экологии, положение о муниципальном экологическом контроле.

В результате проведения диссертационного 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.

Сущностная характеристика охраны окружающей среды как объекта правового регулирования, рассматриваемая в первой главе диссертации, претерпела значительную эволюцию, перейдя от узкого понимания защиты отдельных природных ресурсов к комплексному обеспечению экологической безопасности и устойчивого развития общества. В рамках современной правовой доктрины окружающая среда определяется не просто как совокупность природных компонентов, но как сложная интегрированная система, включающая естественные экосистемы, природно-антропогенные и чисто антропогенные объекты. Подобная широкая трактовка, закреплённая в федеральном законодательстве, обуславливает специфику административно-правового воздействия, которое должно учитывать как биологическую целостность природных комплексов, так и техногенное влияние человеческой деятельности на среду жизнедеятельности.

Охрана окружающей среды как объект правового регулирования рассматривается как совокупность общественных отношений по сохранению, восстановлению и улучшению качества окружающей среды, обеспечению экологической безопасности и реализации экологических прав граждан. При этом важнейшим элементом в рамках системы указанных отношений выступает законность в области охраны окружающей среды. Её содержание представляет собой не просто формальное следование букве закона, а сложную систему формирования, соблюдения и обеспечения правовых норм, определяющих совокупность принципов, направлений и форм упорядоченного воздействия человека и общества на окружающую среду.

Авторское понимание категории «законность 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. Такое понимание позволяет разграничить общую категорию законности и специфический экологический правопорядок.

Обеспечение законности в области охраны окружающей среды определяется 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, привлечение к административной ответственности и создание условий для гражданско-правовой и уголовной ответственности (восстановительная функция).

Анализ генезиса отечественной системы правового регулирования охраны окружающей среды показал ее эволюцию от фрагментарных норм «Русской Правды» к комплексному современному регулированию. Современная модель характеризуется активным использованием административно-правовых форм и методов воздействия, что обусловлено исторически укоренившейся государственно-центричной моделью управления природными ресурсами и недостаточной вовлеченностью частных лиц в природоохранную деятельность. Именно эта публично-правовая направленность предопределяет принципиальную важность оптимизации правового механизма охраны окружающей среды, который функционирует как последовательность взаимосвязанных процедур, охватывающих правотворческую, правоприменительную и юрисдикционную формы. Правотворческая форма связана с разработкой и принятием нормативных актов, формирующих иерархическую систему от Конституции РФ до муниципальных правил. Правоприменительная форма обеспечивает практическую реализацию этих норм в деятельности хозяйствующих субъектов и органов власти. Юрисдикционная форма предполагает реализацию властными органами своих полномочий по воздействию на субъектов правоотношений, включая изменение или прекращение этих отношений в случае нарушения закона.

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 вторая глава диссертации сфокусирована на анализе характерных черт административно-правового механизма обеспечения законности в этой сфере, а также формулировании направлений его оптимизации.

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. Исходя из этого, изложенный подход к трактовке сущности административно-правового механизма обеспечения законности в области охраны окружающей среды предполагает его рассмотрение как комплексной, иерархически организованной системы административно-правовых средств (норм, институтов, процедур), обеспечивающих реализацию принципа законности в сфере экологических отношений. Структура механизма включает нормативную основу, субъектов (органы исполнительной власти, прокуратуру, органы местного самоуправления), процессуальные формы (контроль, надзор, юрисдикционная деятельность) и гарантии эффективности

(взаимодействие, ответственность). К числу его ключевых особенностей относятся: преобладание императивных методов, сочетание контрольно-надзорных и юрисдикционных полномочий, необходимость межведомственной координации.

Особенности рассматриваемого механизма проявляются в его адаптации к специфике экологических отношений, где нарушение закона часто носит латентный характер и требует оперативного реагирования. Административная ответственность традиционно рассматривается как наиболее эффективный вид юридической ответственности в природоохранной сфере благодаря оперативности процедур и возможности применения мер к юридическим лицам.

При этом важнейшей проблемой в плане обеспечения законности при применении мер административной ответственности является крайне низкий уровень штрафных санкций для физических лиц по большинству составов главы 8 КоАП. В отношении юридических лиц ситуация осложняется тем, что штрафы часто не соразмерны экономической выгоде, которую предприятие получает, игнорируя природоохранные требования.

Для решения этой проблемы предлагается внедрение системы штрафных санкций, которые регулируются на уровне регионального законодательства, основанной на фиксированной минимальной пропорции в соотношении 1:20:100 для физических, должностных и юридических лиц соответственно. Такой коэффициент обеспечит соразмерность наказания административно-управленческому статусу, соответствие масштабу ущерба и усиление превенции. Базовый уровень штрафов определяется степенью общественной опасности правонарушения с учетом региональной специфики, но не ниже МРОТ.

Важнейшим элементом рассматриваемого механизма выступает система субъектов обеспечения законности. Министерство природных ресурсов и экологии РФ осуществляет общую координацию, в то время как специализированные службы (Росприроднадзор, Россельхознадзор,

Рослесхоз) реализуют контрольно-надзорные функции в конкретных сферах. Проблема современной системы управления заключается в отсутствии единого централизованного органа экологического контроля, а имеющее место распыление полномочий между ведомствами ведет к возникновению ситуаций «коллективной ответственности» и подмене исполняемых различными субъектами функций.

В рамках механизма обеспечения законности в рассматриваемой сфере фиксируется критический дисбаланс: ежегодные результаты прокурорского надзора свидетельствуют о выявлении почти 300 тысяч нарушений экологического законодательства, однако количество возбужденных административных дел составляет лишь порядка 30 тысяч. Подобный низкий уровень конверсии выявленных нарушений в реальные правоприменительные действия указывает на серьезные сбои в реализации юрисдикционных полномочий. Ключевыми факторами здесь выступают слабая доказательная база, ограниченность полномочий инспекторов и отсутствие надлежащей координации между различными ведомствами.

В данном контексте в третьей главе диссертационной работы разработан комплекс практических рекомендаций, направленных на усовершенствование правового регулирования различных аспектов анализируемой проблемы, качественное улучшение взаимодействия структур контрольно-надзорного профиля, а также развитие муниципального экологического контроля.

Существенным направлением развития института прокурорского надзора в области охраны окружающей среды является переход к экосистемному принципу организации деятельности специализированных прокуратур. В отличие от традиционного административно-территориального деления, экосистемный подход предполагает осуществление надзора в границах целостных природных комплексов (водных бассейнов, прибрежно-морских зон, горных систем), объединенных устойчивыми функциональными связями. Это позволяет более эффективно управлять каскадными

экологическими рисками на территориях, находящихся в разной административной юрисдикции.

В данном контексте обосновывается необходимость воссоздания Азово-Черноморской межрегиональной природоохранной прокуратуры (АЧМПП). Объединение надзорной деятельности в регионах Южного и Северо-Кавказского федеральных округов, включая новые субъекты Федерации, позволит комплексно управлять экологическими рисками уникальной прибрежно-морской экосистемы. Это обеспечит единство подходов к надзору в условиях углубления хозяйственных связей между регионами и позволит предотвратить ситуации, когда нарушители уходят от ответственности, перемещая деятельность за границы зон ответственности локальных прокуратур.

Взаимодействие органов экологического контроля и прокурорского надзора признается правовой гарантией соблюдения законности в сфере охраны окружающей среды. Основой выступает общность целеполагания, что трансформирует отношения в стратегическое партнерство.

Для практической реализации взаимодействия предлагается использование Модельного регламента проведения совместных выездных проверок, проект которого представлен в диссертационной работе. Данный регламент должен четко разграничивать функции сторон: прокурорские работники обеспечивают правовую квалификацию нарушений и соблюдение процессуальных норм, а специалисты Росприроднадзора проводят техническую оценку, отбор проб и инструментальные замеры. Такое распределение полномочий устраняет дублирование действий, повышает юридическую устойчивость собранных доказательств и формирует модель институционально оформленного стратегического партнерства.

Перспективным инструментом также является заключение Соглашений о сотрудничестве между органами прокуратуры и региональными министерствами экологии, которые должны предусматривать не только формальный информационный обмен, но и обязательное согласование планов

проверок, участие прокуроров в рассмотрении дел об административных правонарушениях и совместную выработку единых правоприменительных позиций. Это позволит трансформировать разрозненные действия ведомств в устойчивый, нормативно урегулированный координационный механизм, повышающий общую эффективность обеспечения законности.

Одним из наиболее значимых пробелов в современном административном механизме является фактическое исключение муниципального звена из системы экологического контроля. В период с 2004 по 2011 годы серия законодательных изменений привела к тому, что органы местного самоуправления утратили статус полноценных субъектов контроля. Это решение было мотивировано финансовым дефицитом муниципалитетов и отсутствием у них квалифицированных кадров, однако оно привело к образованию правового вакуума на низовом уровне.

Федеральные и региональные органы контроля в силу ограниченности ресурсов не в состоянии эффективно отслеживать локальные угрозы, такие как мелкие нарушения правил благоустройства, несанкционированные свалки в поселениях или состояние муниципальных зеленых насаждений. Муниципальный контроль призван обеспечить реализацию публичных функций в отношении именно тех объектов, которые выпадают из сферы внимания вышестоящих институтов. Его восстановление необходимо для оперативного реагирования на угрозы экологическому благополучию местного сообщества.

В целях совершенствования законодательства предлагается дополнить Федеральный закон № 7-ФЗ статьей 68.1 «Муниципальный контроль в области охраны окружающей среды (муниципальный экологический контроль)». Данная норма должна легализовать деятельность органов местного самоуправления по обеспечению соблюдения требований в пределах территории муниципального образования. Органы местного самоуправления должны реализовывать контроль за соблюдением правил, установленных муниципальными актами, при четком разграничении предметов ведения с

федеральным и региональным контролем во избежание дублирования. Это устранит имеющиеся место коллизионные моменты, повысят юридическую неоспоримость доказательств и эффективность правоприменения.

Для устранения системных сбоев в работе административно-правового механизма охраны окружающей среды требуется реализация пакета еще целого ряда законодательных предложений, направленных на усиление полномочий прокуроров и инспекторского состава. Одним из них является изменение редакции пункта 1 статьи 25.11 КоАП РФ. В рамках новой редакции прокурору должно быть предоставлено право требовать приостановления действия опротестованных им незаконных правовых актов до момента их рассмотрения по существу. В экологической сфере это имеет критическое значение, так как исполнение незаконного решения о застройке лесного фонда или выделении земли в водоохранной зоне может привести к необратимым последствиям еще до того, как протест прокурора будет рассмотрен.

Другим важным шагом является уточнение пункта 2 статьи 76 Федерального закона № 248-ФЗ. Обязательное применение видеозаписи в качестве альтернативы присутствию контролируемого лица станет процессуальной гарантией прозрачности процедуры и исключит возможность фальсификации доказательств. Это особенно актуально при выявлении несанкционированных выбросов или сбросов, требующих немедленной фиксации в момент обнаружения.

Системная реализация этих предложений позволит преодолеть функциональную фрагментацию и повысить уровень конверсии выявленных нарушений в эффективные правоприменительные акты. Административно-правовой механизм обеспечения законности в области охраны окружающей среды должен трансформироваться из реактивного инструмента фиксации свершившихся фактов в проактивную систему предупреждения экологических рисков, что требует не только внесения точечных правок в законодательство, но и глубокой институциональной перестройки принципов взаимодействия между субъектами этого механизма.

