

Мухаметчин Артем Булатович

магистрант

Мурманский филиал ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»

г. Мурманск, Мурманская область

DOI 10.31483/r-149829

ПРОБЛЕМАТИКА ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ФУНКЦИИ РЕГИОНАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО ЭКОЛОГИЧЕСКОГО НАДЗОРА (КОНТРОЛЯ) И ВОЗМОЖНЫЕ МЕРЫ ПО НИВЕЛИРОВАНИЮ ЕЕ НЕГАТИВНОГО ДЕЙСТВИЯ

***Аннотация:** в статье рассмотрены некоторые аспекты, связанные с выполнением административных процедур в процессе реализации функции регионального экологического контроля (надзора) в современных условиях, и возникающие в связи с этим противоречия и трудности. Анализ результатов исследования показывает, что для повышения эффективности деятельности органов экологического контроля (надзора) субъектов Российской Федерации необходимо пересмотреть состав их ресурсного обеспечения, а также продолжить совершенствование законодательного управления в этой сфере деятельности.*

***Ключевые слова:** полномочия регионального экологического контроля (надзора), мобильное приложение «Инспектор», общественный инспектор по охране окружающей среды, дело об административном правонарушении в сфере экологической безопасности.*

Введение

В современном обществе отчетливо прослеживается тенденция к правовому нигилизму, в том числе и в сфере экологической безопасности. Индустриальная и постиндустриальная экономика порождает огромное количество негативных факторов, приносящих в совокупности существенный и зачастую непоправимый вред окружающей среде. В этом контексте трудно переоценить роль

государственной исполнительной власти в качестве сдерживающего фактора в части предупреждения, выявления и пресечения нарушений обязательных требований в части охраны окружающей среды.

Конъюнктура современного общества вызывает трансформации в контрольно-надзорной функции государства. На данный период времени приоритетным направлением законотворческой инициативы в Российской Федерации является правовое обеспечение предупредительных мер по предотвращению правонарушений и стимулирование добросовестности в части выполнения обязательных требований во всех сферах государственного регулирования, и региональный государственный экологический надзор (далее – РГЭН) здесь не является исключением.

Количество контрольных (надзорных) мероприятий, связанных с взаимодействием с контролируемым лицом, на данный момент минимально, под благоприятным предлогом уменьшения административной нагрузки на поднадзорные объекты, относящиеся к малому и среднему бизнесу. При рассмотрении оставшихся в распоряжении органов регионального государственного контроля (надзора) набора ресурсов и административных процедур, применяемых для решения поставленных перед ними задач, представляется возможным сделать вывод, что по состоянию на 2025 год, данные меры являются паллиативными, и не в полной мере действенны для эффективного обеспечения природоохранной деятельности.

Например, отсутствие возможности проведения контрольно-надзорных мероприятий при взаимодействии с контролируемым лицом, не позволяет органам РГЭН убедиться в достоверности сведений, указанных в отчетах об организации и результатах производственного экологического контроля. Неосуществима проверка фактического состояния средств измерений и учета показателей выбросов загрязняющих компонентов, соответствие установленным требованиям мест отбора проб. Несмотря на то, что административная ответственность за сокрытие или искажение экологической информации в 2024 году была

ужесточена, выявить факт такого нарушения на практике РГЭН крайне затруднительно.

Анализ правоприменительной практики и статистические данные по видам и количеству выявленных нарушений с момента введения федерального закона о контрольно-надзорной деятельности [1], разработанного в рамках «регуляторной гильотины», а так же в условиях действия моратория на плановые проверки, свидетельствует о снижении общего количества недостатков в установленной сфере деятельности. Этот факт скорее является свидетельством снижения эффективности работы контрольно-надзорных органов в части их выявления и пресечения, чем повышения ответственности по недопущению нарушения обязательных требований физическими лицами или организациями, эксплуатирующими объекты, оказывающие негативное воздействие на окружающую среду.

Проблематика осуществления регионального экологического контроля (надзора) и возможные пути повышения его эффективности (на примере Мурманской области).

Говоря о продолжающемся перманентном реформировании законодательства и внедрении риск-ориентированного подхода в части организации региональной контрольно-надзорной деятельности, следует отметить, что в органах исполнительной власти субъектов РФ нет единого толкования государственной политики по реализации государственной функции экологического контроля (надзора) в части определения задач и функций отделов РГЭН. Необходимы дополнительные меры по дальнейшему совершенствованию федерального законодательства.

Система обеспечения отделов РГЭН кадровыми и материально-техническими ресурсами зачастую составлена необоснованно, без дифференцированного подхода к конъюнктуре окружающей среды субъекта РФ, обусловленной биотическими и абиотическими факторами, распределением производственных мощностей и мест разработки недр, с целью добычи полезных ис-

копаемых. Что в итоге приводит, по сути, к формальному, номинальному присутствию РГЭН в системе органов исполнительной власти субъекта РФ.

«В Мурманской области, располагаются 17 муниципальных образований, расположенных на площади 144,9 тысяч квадратных километров. Протяженность Мурманской области с запада на восток – около 550 км, с севера на юг – 400 км, также к территории области относятся множество островов Баренцева и Белого морей» [8]. Функцию РГЭН в составе Министерства природных ресурсов, экологии и рыбного хозяйства Мурманской области осуществляют 4 штатных сотрудника. Автотранспортом и специальной техникой отдел не обеспечен. Осуществление надзора без взаимодействия с контролируемым лицом, в части оперативной организации проведения выездного обследования, с использованием имеемых штатных сил и средств отдела, в отдельных случаях практически не представляется возможным.

Сравнительный анализ с организационно-штатной структурой, организованной в Департаменте природных ресурсов и экологии Чукотского автономного округа, показывает, что соотношение количества должностей государственных инспекторов, осуществляющих РГЭН, к количеству населения, проживающего и ведущего хозяйственную деятельность, на 2025 год составляет, соответственно, в Мурманской области: 6 инспекторов на 651 363 человека в 17 муниципальных образований (в 2024 году объявлено 178 предостережений о недопустимости нарушений обязательных требований) [9], в Чукотском автономном округе: 4 инспектора на 47 902 человека в 7 муниципальных образований (в 2024 году объявлено 0 предостережений о недопустимости нарушений обязательных требований) [10].

Но и в том и другом случае количество должностей государственных служащих явно недостаточно для полноценного выполнения поставленных задач, так как площадь Чукотского автономного округа составляет 721,5 тыс. км [9].

Повышению эффективности систематического наблюдения на обширных площадях будет способствовать расширение географии применения средств фото- и видеофиксации, в том числе применения специальной автотехники,

оборудованной для скрытого наблюдения в местах наиболее вероятного образования несанкционированного складирования строительного мусора, автомобильных покрышек, других отходов, образовавшихся в ходе хозяйственной деятельности.

Для полноценной реализации региональной политики по охране окружающей среды уместно рассмотреть возможность применения современных цифровых технологий на базе мобильных устройств, в частности мобильное приложение на базе системы Android МП «Инспектор».

На момент проведения исследования в 2025 году, к пилотному проекту по использованию этого приложения присоединился ряд надзорных ведомств, но в процессе проведения экологического контроля (надзора), приложение пока пригодно только в качестве средства связи для обеспечения видеоконференцсвязи при проведении консультирования или «проведения профилактического визита в форме профилактической беседы» [16].

В области обеспечения экологической безопасности не реализуются его основные функции, которые могут быть использованы для проверки достоверности предоставляемых контролируемым лицом сведений, фото- и видеосъемки в режиме реального времени, сверки местоположения устройства и проверяемого объекта, а также для «оформления результатов и подписания их в мобильном приложении «Госключ»; представления информации о предписаниях; сохранения истории проверок, доступной как для представителей бизнеса, так и для инспекторов» [13].

Отзывы по использованию приложения в тех ведомствах, где его применение внедряется и на сайте для его установки в большей части негативные. Отмечается его неработоспособность или сложность в использовании. Общая оценка приложения из более чем 10 000 установивших его пользователей составила 2.1 балла из 5.0 возможных [14].

Доработка цифрового кода приложения и курс обучения специалистов применению программного обеспечения, возможно, даст возможность использовать МП «Инспектор» и в специфических условиях Мурманской области. Но

для полноценного использования приложения на всей территории региона необходимо обеспечение его покрытием мобильной связи стандарта не менее 3G, для обеспечения стабильного доступа к связи и передачи данных в сети «Интернет», что маловероятно в ближайшем будущем.

Эффективному и оперативному выполнению возложенных на РГЭН задач, на обширной территории Мурманской области, может послужить подспорьем узаконенное расширение полномочий органов местного самоуправления. В том числе «в части наделения отдельными государственными полномочиями по осуществлению регионального государственного экологического контроля (надзора) в отношении объектов, находящихся на территории соответствующего муниципального района (муниципального округа, городского округа)» [4 ст.8]. Часть объектов, поднадзорная региональному государственному экологическому контролю (надзору) органом исполнительной государственной власти Мурманской области, останутся под контролем РГЭН.

Методика реализации полномочий, инструментарий внедрения способов передачи материальных и финансовых ресурсов, определение механизма администрирования расходов, реестры должностей муниципальных служащих, осуществляющих региональный экологический контроль, организация взаимодействия и подотчетности должна определяться законотворческим органом субъекта РФ. Данный вид взаимодействия с 2006 года успешно осуществляется на территории Вологодской области [7].

В рамках формирования и эффективного применения в Мурманской области структуры общественного экологического контроля, стоит рассмотреть деятельность специальных субъектов – общественных инспекторов по охране окружающей среды (далее – общественный инспектор) [2, ст. 68].

Появление вездесущей, обладающей необходимыми знаниями и активной жизненной позицией, социальной прослойки в виде общественных инспекторов, теоретически могло повысить уровень экологической безопасности, учитывая то, что немногочисленные штатные инспектора регионального государственного экологического (контроля) надзора не способны распространить свое

влияние на вверенную им территорию во всем объемном диапазоне природоохранного законодательства.

Заметим, что перед государственным инспектором у общественного инспектора есть некоторое преимущество, так как требования Постановления №336 [6] на него не распространяются. Он не обременен обязательством согласовывать свои действия по выявлению нарушений с прокуратурой и имеет законное право фиксировать правонарушения в том числе в присутствии контролируемых лиц.

Для повышения коэффициента полезного действия в звене: «Общественный инспектор – региональный экологический контроль (надзор)» необходимо исключить неопределенность в информационно-коммуникативной парадигме и определить более контактные формы взаимодействия общественных инспекторов со структурой РГЭН, чем действуют в настоящий момент.

Собранные материалы, компрометирующие природопользователей, и сведения о правонарушениях общественный инспектор направляет в контрольные органы в общем порядке, установленном требованиями Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» [3]. Зачастую сообщение о причинении значительного вреда защищаемым законом ценностям, происходящем в реальном времени и требующее оперативного вмешательства, не получает должного внимания и теряет свою актуальность из-за бюрократической волокиты.

Информационное обеспечение органов исполнительной власти не предоставляет каких-либо преимуществ в рассмотрении обращений общественных инспекторов. Не установлен особый порядок или ускоренные сроки обработки их материалов, не выделен для обращения отдельный канал связи. Можно сделать вывод, что сообщение общественного инспектора фактически не отличается от обращения физического лица, не обладающего специальным статусом, что обесценивает проведенную органом РГЭН работу по проверке знаний, выдаче удостоверения и других административных процедур, связанных с оформлением гражданина как своего добровольного помощника.

Тенденции к увеличению количества лиц, допущенных к данному виду общественной деятельности, в Мурманской области не наблюдается. В 2022 году удостоверения общественного инспектора получили 54 человека, из них 10 в РГЭН [13], на момент проведения исследования, в Перечне общественных инспекторов, проходивших тестирование в Балтийско-Арктическом МУ РПН, числятся 15 человек [9], по количеству допущенных в РГЭН Мурманской области данных нет.

Общественные инспектора не участвуют в процессе экологического просвещения населения, соответствующая статья Федерального закона «Об охране окружающей среды» в новой редакции утратила силу, хотя роль добровольного инспектора, как идейного общественника и популяризатора экологической грамотности, в этой ипостаси трудно переоценить.

В действующем законодательстве в качестве правового «белого пятна» можно отметить отсутствие определения, что же является объектом общественного экологического контроля. Затруднительно организовать деятельность субъекта без понимания, на что она будет направлена, без назначения объекта регулирования невозможно сформулировать конкретные цели и задачи для управления [10].

В связи с этим необходимо проводить дальнейшую работу по детализации правовых механизмов регулирования общественного контроля на федеральном уровне, в том числе рассмотреть возможность получения неких преференций за реальный вклад общественного инспектора в экологическое благополучие субъекта РФ, включая экономические и репутационные меры стимулирования.

Подобное суждение также применимо к мероприятиям, проводимым контрольным (надзорным) органом, направленным на нематериальное поощрение представителей поднадзорных лиц, безупречно выполняющих обязательные требования в добровольном порядке. Необходимо пересмотреть требования федерального законодательства для повышения роли мер стимулирования добросовестности. В действующей редакции статьи 48 Федерального закона «Охране окружающей среды» предлагаемые мероприятия стимулирования не носят ха-

рактера экономического поощрения или приобретения другой выгоды, что в условиях рыночной экономики выглядит сомнительным предложением для поднадзорных лиц и организаций для повышения своей исполнительности, которая чаще всего как раз находится в пропорциональной зависимости с их расходами.

Федеральное законодательство не устанавливает обязательные требования для разработки органом РГЭН порядка оценки добросовестности контролируемых лиц и видов мер стимулирования, эти предложения на добровольной основе вырабатываются на уровне органа исполнительной власти субъекта РФ и закрепляются законодательно в Положении о виде контроля (надзора). В связи с этим, многие отделы РГЭН субъектов РФ не используют в своей практике этот способ профилактики правонарушений в сфере экологической безопасности, считая, видимо, что он малоэффективен и только повышает на них административно-бюрократическую нагрузку.

Анализ деятельности и правоприменительной практики РГЭН экспонирует противоречия в части периодического пересечения зон ответственности федерального и регионального государственного экологического контроля (надзора), что провоцирует межведомственное перенаправление полученных данных о зафиксированных нарушениях обязательных требований, что в свою очередь, тормозит процесс по их устранению.

Для предупреждения двоякого толкования нормативно-правовых актов, урегулирования спорных ситуаций, связанных с подведомственностью выявленных нарушений, требуется совместное обсуждение и разработка административного регламента, который окончательно разъяснит и разграничит полномочия Росприроднадзора и РГЭН.

Для расширения возможностей РГЭН по осуществлению контроля над постановкой на государственный учет объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, необходимо предусмотреть возможность межведомственного взаимодействия РГЭН и органов Роспотребнадзора в части получения

информации, подаваемой юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, о начале своей предпринимательской деятельности [2 ст.69.2].

Изменения в правовом регулировании в части организации привлечения нарушителей экологической безопасности к административной ответственности негативно повлияли на способность РГЭН эффективно выполнять свои функцию по пресечению экологических правонарушений.

Актуальная редакция «Кодекса РФ об административных правонарушениях» содержит следующие формулировки: «должностное лицо, которое выявило признаки правонарушения в ходе контрольно-надзорных мероприятий, не может быть одновременно должностным лицом, рассматривающим дело об административном правонарушении» [4, ч. 8 ст. 22.2]; «если административное правонарушение состоит в нарушении обязательных требований, оценка соблюдения которых происходит в рамках государственного контроля (надзора), то дело может быть возбуждено только после проведения контрольно-надзорного мероприятия, предполагающего взаимодействие с контролируемым лицом» [4, ч. 3.1 ст. 28.1]. Применение этих правовых норм значительно усложнили и увеличили по времени процесс выполнения административной процедуры по пресечению нарушений, ввиду необходимости передачи материалов на рассмотрение в орган, имеющий право проводить мероприятия по оперативно-розыскной деятельности.

В связи с этим повышение эффективности экологического контроля (надзора), а также снижение бюрократической административной нагрузки на правоохранительные органы в Мурманской области может быть достигнуто с помощью корректировки требований, установленных частью 3.1 статьи 28.1 КоАП РФ. Статью следует изложить в редакции, позволяющей наделить инспекторов регионального экологического надзора, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, правом возбуждать дело об административном правонарушении, если они имеют достаточные основания полагать, что совершено нарушение обязательных требований, а также при получении сообщений или заявлений, где указываются подобные сведения.

Список литературы

1. Федеральный закон от 31.07.2020 №248-ФЗ (ред. от 28.12.2024) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.06.2025) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_358750/89fc2636e4b07003c72d8106c8e19dfb24312ddf/ (дата обращения: 15.06.2025).
2. Федеральный закон от 10.01.2002 №7-ФЗ «Об охране окружающей среды» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://ivo.garant.ru/#/document/12125350/paragraph/186816/doclist/243/1/0/0/%D1%84%D0%B7%207:11> (дата обращения: 25.06.2025).
3. Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» от 02.05.2006 №59-ФЗ (последняя редакция) от 2 мая 2006 года №59-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_59999/ (дата обращения: 05.07.2025).
4. Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» от 21 декабря 2021 года №414-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/47393> (дата обращения: 05.07.2025).
5. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 №195-ФЗ (ред. от 24.06.2025) (с изм. и доп., вступ. в силу с 05.07.2025) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/480918a71b3bc1973ec592eef1622deaab4229be// (дата обращения: 07.07.2025).
6. Постановление Правительства Российской Федерации от 10.03.2022 г. №336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://government.ru/docs/all/139693/> (дата обращения: 05.07.2025).
7. Закон Вологодской области от 28 июня 2006 года №1465-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномо-

мочиями в сфере охраны окружающей среды» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://vologda.gosuslugi.ru/ofitsialno/kontrol-i-nadzor/gosudarstvennyy/rgek/npa/dokumentyomsu_826.html?ysclid=mcq7kj49rv509434416 (дата обращения: 05.07.2025).

8. Общая информация о Мурманской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://gov-murman.ru/region/?ysclid=mcjku63cd2763162393> (дата обращения: 30.06.2025).

9. Официальный сайт правительства Мурманской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://gov-murman.ru/?ysclid=mcqjibwu823247142420> (дата обращения: 05.07.2025).

10. Официальный сайт правительства Чукотского АО [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://xn--80atapud1a.xn--plai/> (дата обращения: 05.07.2025).

11. Перечень общественных инспекторов Балтийско-Арктического МУ РПН [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://clck.ru/3Nn6w9> (дата обращения: 05.07.2025).

12. Мельков А.С. Институт общественных инспекторов по охране окружающей среды: история становления и современное состояние / А.С. Мельков [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://isgi.ru/article/melkov-institut-obshchestvennyh-inspektorov-po-ohrane-okruzhayushchey-sredyistoriya?ysclid=mcq9cstj1q726650780> (дата обращения: 05.07.2025).

13. «Мобильный инспектор»: цифровизация контроля бизнеса [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://olimpoks.ru/expert_blog/98336/?ysclid=mcq31zxor693742549 (дата обращения: 05.07.2025).

14. МП. «Инспектор». Rustore при поддержке Минцифры РФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.rustore.ru/catalog/app/team.rtds.checkcontrol/reviews> (дата обращения: 05.07.2025).

15. В Мурманске состоялось торжественное вручение удостоверений общественного инспектора по охране окружающей среды [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.rgo.ru/ru/article/v-murmanske-sostoyalos->

torzhestvennoe-vruchenie-udostovereniy-obshchestvennogo-inspektora-po
mcq9cstjlq726650780 (дата обращения: 08.07.2025).

16. Цифровизация контроля. Мобильное приложение «Инспектор» в действии [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://rpn.gov.ru/regions/51/intro/news/mobilnoe-prilozhenie-inspektor-5917311.html> (дата обращения: 05.07.2025).