

Научная статья  
УДК 349.6  
DOI 10.33184/pravgos-2023.2.4

Original article

**ЗАСЛАВСКАЯ Надежда Михайловна**  
Московский государственный университет  
им. М.В. Ломоносова, Москва, Россия;  
e-mail: zaslavskaya-n@yandex.ru  
<https://orcid.org/0009-0000-2955-9201>

**ZASLAVSKAYA Nadezhda Mikhailovna**  
Lomonosov Moscow State University,  
Moscow, Russia.

## **ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ КОНТРОЛЬ КАК ГАРАНТИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЭКОЛОГИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ В ЦИФРОВОМ ОБЩЕСТВЕ (НА ПРИМЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЭКОЛОГИЧЕСКОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА) ЗА ОБРАЩЕНИЕМ С ПРОМЫШЛЕННЫМИ ОТХОДАМИ)**

ENVIRONMENTAL CONTROL AS A GUARANTEE OF THE EFFECTIVENESS OF STATE ENVIRONMENTAL ADMINISTRATION IN THE DIGITAL SOCIETY (BASED ON THE EXAMPLE OF STATE ENVIRONMENTAL CONTROL (SUPERVISION) OVER INDUSTRIAL WASTE MANAGEMENT)

**Аннотация.** В статье рассматриваются некоторые результаты реформы контрольно-надзорной деятельности, проходящей в Российской Федерации с 2016 г. по настоящее время. Плюсы и минусы реформы иллюстрируются на примере экологического контроля, в том числе контроля в области обращения с отходами. Цель: анализ результатов реформы контрольно-надзорной деятельности на примере государственного экологического контроля (надзора) за обращением с промышленными отходами. Методы: поиск и сбор данных; их обработка: описание, обобщение, классификация, поиск закономерностей; анализ результатов обработки данных. Результаты: действующее правовое регулирование отношений в области экологического контроля и надзора требует дальнейшего совершенствования для достижения целей, поставленных как при реформировании всей системы контрольной деятельности в стране, так и перед системой государственного экологического управления. Ситуация, когда в секторе государственного управления достижение одних показателей происходит за счет снижения других, представляется недопустимой, а точнее – недальновидной, особенно когда достижение экономических показателей является приоритетным по отношению к экологическим.

**Ключевые слова:** государственное экологическое управление, экологический контроль и надзор, государственный надзор в области обращения с отходами, реформа контрольно-надзорной деятельности

**Abstract.** The article discusses some results of the reform of control and supervision activities taking place in the Russian Federation from 2016 to the present. The pros and cons of the reform are illustrated by the example of environmental control, including control over waste management. Purpose: to analyze the results of the reform of control and supervision activities on the example of state environmental control (supervision) over industrial waste management. Methods: data retrieval and collection; data processing; description, generalization, classification, search for patterns; analysis of data processing results. Results: the current legal regulation of relations in the field of environmental control and supervision requires further improvement in order to achieve the goals set for reforming the entire system of control activities in the country, and to the system of state environmental administration. The situation when the achievement of some indicators occurs at the expense of reducing others in the public administration sector seems unacceptable, or rather short-sighted, especially when the achievement of economic indicators is prioritized over environmental ones.

**Keywords:** state environmental administration, environmental control and supervision, state control in the field of waste management, reform of control and supervision activities

**Для цитирования:** Заславская Н.М. Экологический контроль как гарантия эффективности государственного экологического управления в цифровом обществе (на примере государственного экологического контроля (надзора) за обращением с промышленными отходами) / Н.М. Заславская. – DOI 10.33184/pravgos-2023.2.4 // Правовое государство: теория и практика. – 2023. – № 2. – С. 30–37.

**For citation:** Zaslavskaya N.M. Environmental control as a guarantee of the effectiveness of state environmental administration in the digital society (based on the example of state environmental control (supervision) over industrial waste management). *Pravovoe gosudarstvo: teoriya i praktika = The Rule-of-Law State: Theory and Practice*, 2023, no. 2, pp. 30–37. (In Russian). DOI 10.33184/pravgos-2023.2.4.

## ВВЕДЕНИЕ

Контрольным мероприятиям в процессе управления традиционно отводится важное место и придается большое значение. В доктрине экологического права это утверждение также нашло подтверждение. Так, А.К. Голиченков совершенно обоснованно относит государственный экологический контроль к одному из факторов эффективности всего эколого-правового механизма, который наряду с контролем включает социально-экологическую обоснованность нормы, ее конкретизацию в хозяйственно-правовых нормах, материально-техническое обеспечение и эколого-правовую культуру исполнения, организационную работу, ответственность за неисполнение и материальное стимулирование исполнителя нормы [1, с. 75]. В.В. Петров отмечал, что правоотношения в сфере государственного экологического контроля по своему назначению являются организационной гарантией реализации всех эколого-правовых предписаний [2, с. 79].

## РОЛЬ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО КОНТРОЛЯ В СИСТЕМЕ ФУНКЦИЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Экологический контроль<sup>1</sup> в системе функций государственного управления – это своего рода камертон, он представляет собой обратную связь между идеальным и реальным: в процессе осуществления государственного экологического контроля происходит сопоставление правила поведения, закрепленного в правовой норме (идеальная, эталонная ситуация), с обстоятельствами реальной жизни. Именно эта функция управления позволяет оценить эффективность всего механизма. Государственный экологический контроль

<sup>1</sup> В настоящей работе термины «контроль» и «надзор» употребляются в качестве синонимов.

показывает, воплотилась ли правовая норма (закрепленное в нормативном акте правило поведения) в реальное поведение субъектов общественных отношений, и если воплотилась, то как, в какой степени, каким образом. Иных прямых способов проверки органами государственной власти правильности реализации функций государственного экологического управления действующим законодательством не предусмотрено<sup>2</sup>.

При переходе к цифровому обществу обозначенная роль государственного экологического контроля должна усилиться, приобрести особое значение. В ситуации, когда все больше функций государственного экологического управления в целом или в части (пока в части) осуществляется в дистанционном формате, без реального взаимодействия управляющих субъектов (органов государственной власти) с управляемыми (природопользователями), контроль за деятельностью всех субъектов экологических отношений должен быть усилен. Объясняется это и объективными, и субъективными причинами. Переход ко всему новому объективно требует больше внимания – для формирования правильного единообразного понимания правовых требований и их неукоснительного соблюдения, а также для проверки эффективности и правильности предлагаемых нововведений. Субъективный момент заключается в необходимости принятия изменений, адаптации к технологическому цифровому подходу. Однако в настоящее время на основании официальных поручений

<sup>2</sup> К числу таких функций мог бы быть отнесен, например, экологический мониторинг, но (за исключением локального экологического мониторинга, который, по мнению автора, не является собственно мониторингом) в результате осуществления названной функции государственного экологического управления не представляется возможным установить законность деятельности каждого природопользователя, проверить соблюдение каждым подконтрольным субъектом обязательных требований.

и отчетов<sup>3</sup> об их выполнении государствен- ный контроль, в том числе и экологический, наоборот, ослаблен<sup>4</sup>.

Следует отметить, что в период цифро- визации государственного экологического управления государственный экологический контроль как одна из функций, пусть и с осо- бой ролью, но одна из функций такого управ- ления, подвержена общим изменениям сис- темы в целом и сама претерпевает (должна претерпевать) цифровизационные преобра- зования – в период, когда не только роль уси- ливается, но и задачи усложняются, правовые основы контрольной деятельности меняются.

Обращает на себя внимание то, что цифро- визация природопользования и реформи- рование контрольно-надзорной деятельности совпали по времени<sup>5</sup>, но если в официальных целях и задачах цифровизации природополь- зования контролю уделяется много внимания, то в целях и задачах реформирования самого контроля о необходимости его цифровизации речь не идет.

Так, согласно Распоряжению Прави- тельства РФ от 8 декабря 2021 г. № 3496-р «Об утверждении стратегического направле- ния в области цифровой трансформации от- расли экологии и природопользования» для формирования благоприятных условий циф- ровой трансформации отрасли в числе первых

задач – «комплексная цифровизация деятель- ности участников отрасли, снижение затрат на взаимодействие с государством и контро- льно-надзорными органами, что должно быть достигнуто путем обеспечения контроля деятельности природопользователей ... повы- шение эффективности контрольно-надзор- ной деятельности в сфере государственного экологического надзора, в том числе повыше- ние эффективности выявления и пресечения правонарушений в сфере охраны окружающей среды при помощи цифровой платформы «Го- сконтроль», повышение качества контроль- ной работы, в том числе за счет комплексного использования единого информационного ре- сурса и присоединения внешних источников информации природопользователей, сниже- ние затрат территориальных органов и подве- домственных учреждений на сбор, ввод, обра- ботку и контроль форм отчетности»<sup>6</sup>. При этом в Паспорте приоритетной программы «Рефор- ма контрольной и надзорной деятельности»<sup>7</sup> к вопросам цифровизации контроля и надзора специально не обращаются<sup>8</sup>.

Достижениями настоящего этапа рефор- мы контрольно-надзорной деятельности при- знано внедрение «регуляторной гильотины» и риск-ориентированного подхода, сокраще- ние количества контрольных мероприятий, осуществляемых при взаимодействии контр- олируемых лиц с подконтрольными, и умень- шение выявленных правонарушений<sup>9</sup>.

Однако ответ на вопрос о том, соответст- вует ли это целям, обозначенным в Паспорте названной приоритетной программы (сни- жение уровня ущерба охраняемым законом ценностям; снижение уровня материального ущерба по контролируемым видам рисков;

3 Стенограмма выступления Президента Российской Федерации В.В. Путина на пленарном заседании XXV Петербургского международного экономического форума [Электронный ресурс]. URL: kremlin.ru/events/president/news/68669 (дата обращения: 01.02.2023).

4 Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципаль- ного контроля (с изм. и доп. от 29.12.2022) : Поста- новление Правительства РФ от 10.03.2022 № 336 // Собрание законодательства РФ. 2022. № 11, ст. 1715. Плановые контрольные мероприятия проводятся по очень ограниченному кругу оснований, внеплановые контрольные мероприятия – по согласованию с орга- нами прокуратуры, без согласования – в исключитель- ных случаях (поручения Президента РФ, Председателя Правительства РФ, по требованию прокурора и др.).

5 О национальных целях развития Российской Фе- дерации на период до 2030 года : Указ Президента РФ от 21.07.2020 № 474 // Собрание законодательства РФ. 2020. № 30, ст. 4884 ; Перечень поручений Президен- та РФ от 31.12.2020 № Пр-2242 по итогам конферен- ции «Путешествие в мир искусственного интеллекта», состоявшейся 04.12.2020 [Электронный ресурс]. URL: http://www.kremlin.ru (дата обращения: 01.02.2023) ; О государственном контроле (надзоре) и муниципаль- ном контроле в Российской Федерации : Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ // Собрание законода- тельства РФ. 2020. № N 31 (ч. I), ст. 5007.

6 Собрание законодательства РФ. 2021. № 51, ст. 8889.

7 Приложение к протоколу президиума Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и при- оритетным проектам от 21.12.2016 [Электронный ре- сурс] // Доступ из справ.-правовой системы «Консуль- тантПлюс» (дата обращения: 01.02.2023).

8 Предполагается, что «внедрение информационных технологий, электронных площадок и сервисов, удобных для оперативной коммуникации всех вовлеченных в контро- льную сферу», должно стать ключевым направлением но- вого этапа реформы, которое по поручению Президента РФ должно быть отражено в готовящейся Концепции реформы контрольно-надзорной деятельности» [3, с. 102].

9 Стенограмма выступления Президента РФ В.В. Пу- тина на пленарном заседании XXV Петербургского меж- дународного экономического форума [Электронный ресурс]. URL: kremlin.ru/events/president/news/68669 (дата обращения: 01.02.2023).

снижение при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля административной нагрузки на организации и граждан, осуществляющих предпринимательскую и иные виды деятельности; рост индекса качества администрирования контрольно-надзорных функций), представляется не совсем очевидным.

Так, сообщается о значительном снижении количества выявленных правонарушений за последние несколько лет (преимущественно за 2021 и 2022 г.)<sup>10</sup>, связывается это с положительными результатами реформы контрольно-надзорной деятельности, принятием нового федерального закона<sup>11</sup>, сокращением количества актов, устанавливающих обязательные требования (внедрен принцип принятия новых обязательных требований только после отмены двух устаревших (1 in 2 out)), их актуализацией [4].

Однако, например, в условиях так называемого контрольного моратория очевидным представляется то, что количество контрольных мероприятий сократилось<sup>12</sup>, как следствие, произошло резкое (сопоставимое) уменьшение числа выявленных нарушений, что с обоснованным сомнением является только следствием снижения реально совершенных нарушений<sup>13</sup>. Более закономерным являлся

10 Григоренко Д. Цель надзора – помочь бизнесу, а не наказать [Электронный ресурс]. URL: [government.ru/news/45755/](http://government.ru/news/45755/) (дата обращения: 01.02.2023).

11 О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации : Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ (с изм. и доп. от 05.12.2022) // Собрание законодательства РФ. 2022, № 50 (ч. III), ст. 8792.

12 Так, если в 2021 г. федеральными органами власти было проведено 726 392 проверки, то за первые 11 месяцев 2022 г. – 355 215 проверок, а общее количество контрольно-надзорных мероприятий в 2022 г. существенно ниже, чем в 2020 г., во время пандемии COVID-19 (Контроль и надзор в 2022 г. [Электронный ресурс]. URL: [inspections.enforce.spb.ru](http://inspections.enforce.spb.ru) (дата обращения: 01.02.2023) ; Сводный доклад о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле в Российской Федерации в 2021 г. [Электронный ресурс]. URL: [knd.ac.gov.ru/wp-content/uploads/2022/07/Doklad-KND-2021.pdf](http://knd.ac.gov.ru/wp-content/uploads/2022/07/Doklad-KND-2021.pdf) (дата обращения: 01.02.2023)).

13 Динамика индекса качества регуляторной среды, по версии Всемирного банка (Worldwide Governance Indicators), за весь период реформы контрольно-надзорной деятельности (с 2016 по 2021 г.) отрицательная. В 2021 г. Россия ухудшила свои показатели качества регуляторной среды и переместилась с 132-го на 141-е место, уступив 67 % индексируемых стран (Worldwide Governance Indicators [Электронный ресурс]. URL: [info.worldbank.org/governance/wgi](http://info.worldbank.org/governance/wgi) (дата обращения: 01.02.2023)).

бы рост как умышленного (в связи с ощущением безнаказанности в условиях отмены большинства плановых и сокращением оснований внеплановых контрольных мероприятий), так и неумышленного (новые «незнакомые» правовые акты, кардинально иные формы и др.) несоблюдения обязательных требований. Но так как контрольные мероприятия практически не проводятся, ни подтвердить, ни опровергнуть каждое из названных утверждений невозможно.

Одной из новелл<sup>14</sup> Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле» стал принцип приоритета проведения профилактических мероприятий, направленных на снижение риска причинения вреда (ущерба), по отношению к проведению контрольных (надзорных) мероприятий (п. 1 ст. 8). Реализация этой задачи должна способствовать добросовестному соблюдению обязательных требований. Значимость профилактических мероприятий подчеркнута и в определении самого государственного контроля (надзора). Согласно ст. 1 названного федерального закона под государственным контролем (надзором), муниципальным контролем в Российской Федерации понимается деятельность контрольных (надзорных) органов, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований, осуществляемая в том числе посредством профилактики нарушений обязательных требований.

Следует отметить, что, несмотря на заявленный приоритет, институт «профилактических мероприятий» в современном законодательстве представляется слабо разработанным. «Предотвращение» нарушений обязательных требований традиционно относилось к задачам контрольной

14 В Федеральном законе от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» в 2016 г. была закреплена обязанность применения контрольными (надзорными) органами профилактических мероприятий. Под такими мероприятиями понимались: размещение на официальных сайтах в сети Интернет перечней нормативных правовых актов или их частей, содержащих обязательные требования; информирование контролируемых лиц по вопросам соблюдения обязательных требований; регулярное обобщение практики осуществления контроля (надзора); выдача предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований. Однако о приоритете профилактических мероприятий над собственно контрольными речи не шло.

деятельности наряду с их выявлением и пресечением. Однако так же традиционным является и то, что проблема определения надлежащего места института превенции до сих пор не решена<sup>15</sup>, и это в условиях, когда основными результатами реформы должны стать переход от принудительного к превентивному типу осуществления государственного регулирования, сокращение случаев причинения вреда охраняемым законом ценностям, снижение административного давления на контролируемых лиц [5]. В Федеральном законе «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле» нет легального определения профилактических мероприятий (только их перечисление), не определены принципы их осуществления, не внедрен механизм проверки правильности осуществления органами публичной власти профилактических мероприятий. В связи с тем, что профилактические мероприятия для контролируемых субъектов носят преимущественно добровольный характер, эти лица должны быть заинтересованы в их проведении. Стимулы такой заинтересованности только предстоит разработать<sup>16</sup>.

### ГОСУДАРСТВЕННЫЙ НАДЗОР В ОБЛАСТИ ОБРАЩЕНИЯ С ОТХОДАМИ

Еще одной особенностью состоявшейся реформы публичного контроля является его ограничение оценкой соблюдения обязательных требований. Например, ст. 25 Федерального закона «Об отходах производства и потребления», называвшаяся «Государст-

15 В ранее действовавшем законодательстве также предусматривалось, что деятельность органов контроля (надзора) направлена на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований. Однако каким образом органы контроля (надзора) должны были осуществлять полномочия по предупреждению нарушений обязательных требований, не уточнялось.

16 Необходимо отметить, что в 2022 г. отмечался значительный рост профилактических мероприятий, особенно в сопоставлении с контрольными мероприятиями, число которых значительно сократилось. Однако связано это в первую очередь с тем, что в условиях моратория на плановые контрольные мероприятия профилактические стали обязательными; отказ от проведения профилактического визита в целом ряде случаев в настоящее время не допускается. (Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля : Постановление Правительства РФ от 10.03.2022 № 336 (с изм. и доп. от 04.02.2023) // Собрание законодательства РФ. 2022. № 11, ст. 1715.

венный надзор в области обращения с отходами», была изменена и в части названия, и в части содержания в связи с принятием Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле». В настоящее время ст. 25 называется «Оценка соблюдения обязательных требований в области обращения с отходами».

Как указано в пояснительной записке к законопроекту, который впоследствии был принят и которым внесены названные изменения, его основное содержание – статьи, вносящие изменения в федеральные законы, в соответствии с которыми осуществляются виды федерального государственного контроля (надзора), виды регионального государственного контроля (надзора), виды муниципального контроля. Указанные федеральные законы приводятся в соответствии с положениями Федерального закона № 248-ФЗ<sup>17</sup>, который вступил в силу с 1 июля 2021 г. Однако почему вид «государственный надзор в области обращения с отходами» сменился на «оценку соблюдения обязательных требований», в записке не поясняется.

Согласно определению государственного контроля (надзора) оценка соблюдения гражданами и организациями обязательных требований является одной из форм контрольной деятельности, как и профилактика правонарушений, их выявление, принятие предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению выявленных нарушений обязательных требований, а также устранение их последствий и (или) восстановление правового положения, существовавшего до возникновения таких нарушений, которые только в совокупности позволят решить поставленные перед контрольной деятельностью задачи.

Можно предположить, что исключение из Федерального закона «Об отходах производства и потребления» нормы о государственном надзоре в области обращения с отходами связано с официально обозначенной необходимостью сокращения видов госу-

17 О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» : Федеральный закон от 11.06.2021 № 170-ФЗ (с изм. и доп. от 21.12.2021) // Собрание законодательства РФ. 2021. № 24 (ч. I), ст. 4188.

дарственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

По информации, включенной в Сводный доклад о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле в Российской Федерации в 2021 г., в результате проведенной реформы количество видов федерального контроля сократилось со 180 до 100, регионального – с 50 до 33, муниципального – с 20 до 7. Таким образом, общее уменьшение составило 95 видов контроля<sup>18</sup>. Здесь возникает целый ряд вопросов, ключевыми представляются как минимум два: были ли в действительности эти виды контроля упразднены и следовало ли их исключать?

Отвечая на первый вопрос, необходимо обратиться к новой редакции ст. 25 Федерального закона «Об отходах производства и потребления». Согласно указанной норме «оценка соблюдения обязательных требований в области обращения с отходами ... проводится в рамках федерального государственного экологического контроля (надзора) и регионального государственного экологического контроля (надзора) в соответствии с Федеральным законом от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»». Представляется очевидным, что об упразднении речи не идет, сокращение этого вида контроля произведено формально, а государственный надзор в области обращения с отходами и ранее в соответствии с законодательством относился к видам государственного экологического надзора (п. 2 ст. 65 Федерального закона «Об охране окружающей среды» в ред. от 9 марта 2021 г.).

Следует ли упразднить государственный надзор в области обращения с отходами? Ответ на этот вопрос содержится в официально опубликованной информации. Согласно государственному докладу «О состоянии и об охране окружающей среды в Российской Федерации» «в 2021 г. на территории Российской Федерации образовалось 8448,6 миллионов тонн отходов производства и потребления, что на 21,5 % выше уровня 2020 г.

<sup>18</sup> Сводный доклад о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле в Российской Федерации в 2021 г. [Электронный ресурс]. URL: [knd.ac.gov.ru/wp-content/uploads/2022/07/Doklad-KND-2021.pdf](http://knd.ac.gov.ru/wp-content/uploads/2022/07/Doklad-KND-2021.pdf) (дата обращения: 01.02.2023).

Долгосрочная динамика образования отходов показывает устойчивую тенденцию увеличения их объема с 2012 г. За период с 2012 г. по 2021 г. совокупная масса отходов, образованных в Российской Федерации, увеличилась в 1,7 раза»<sup>19</sup>.

В таких фактических условиях представляются парадоксальными цели снижения административного давления, приоритета профилактических мероприятий, упразднения контроля за обращением с отходами и др. Только действенный контроль за всеми мероприятиями по обращению с отходами, переход на цифровые технологии могут стать эффективными в решении задачи по предотвращению постоянного увеличения количества отходов, а в последствии и их сокращению. Нельзя допускать насаждения «модных» инструментов, механизм реализации которых отсутствует. Яркий пример – попытка внедрения отдельного сбора твердых коммунальных отходов. Социальная реклама, иная популяризация, отдельные контейнеры для сбора разных видов отходов, а в итоге для всех видов отходов одна машина-перевозчик с одним баком на все виды отходов, которые просто по очереди из разных сортировочных баков скидываются в один для перемещения.

Не меньшим парадоксом в этой сфере является и то, что согласно всем официальным источникам, в том числе и названному государственному докладу, наибольшее количество отходов образуется в промышленном производстве и при добыче полезных ископаемых – 86,8 % от общего количества всех образующихся отходов в Российской Федерации<sup>20</sup>. При этом в последнее время основное внимание теоретиков и практиков, вслед за законодателем, было сосредоточено на вопросах обращения твердых коммунальных отходов. Теме промышленных отходов уделялось мало внимания. А это не то что не менее

<sup>19</sup> Официальный сайт Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации. Раздел «Документы» [Электронный ресурс]. URL: [www.mnr.gov.ru/docs/gosudarstvennye\\_doklady/gosudarstvennyy\\_doklad\\_o\\_sostoyanii\\_i\\_ob\\_okhrane\\_okruzhayushchey\\_sredy\\_rossiyskoy\\_federatsii\\_v\\_2021](http://www.mnr.gov.ru/docs/gosudarstvennye_doklady/gosudarstvennyy_doklad_o_sostoyanii_i_ob_okhrane_okruzhayushchey_sredy_rossiyskoy_federatsii_v_2021) (дата обращения: 01.02.2023).

<sup>20</sup> См., также: Стратегия развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления на период до 2030 г. // Собрание законодательства РФ. 2018, № 6, ст. 920.

важная экологическая проблема, но в количественном и качественном значении – с точки зрения негативного воздействия на окружающую среду – и более значительная.

Опять-таки, обращаясь к уже названному государственному докладу «О состоянии и охране окружающей среды в Российской Федерации», нельзя не заметить, что в его структуре в качестве самостоятельного выделен раздел, посвященный твердым коммунальным отходам, и отсутствует специальный раздел по промышленным отходам. Эта структура отчета представляется не случайной, а действительным отражением направлений деятельности. Сложившаяся ситуация требует кардинального изменения подходов, что подчеркивается и в официальных программных документах. Как справедливо было отмечено С.Н. Русиным, «в демократическом правовом государстве политика вообще и экологическая политика в частности не может формироваться без участия широкого круга субъектов. Обязательными участниками этих процессов должны быть, наряду с органами власти различного уровня и соответствующими должностными лицами, граждане и общественные организации» [6, с. 12]. К этому перечню представляется необходимым добавить и научное сообщество как профессионального участника этих отношений с целью научного осмысления предлагаемых изменений<sup>21</sup>.

Следует отметить, что тема правового регулирования отношений в области промышленных отходов все чаще обсуждается в научном сообществе [7]. Примером и подтверждением возрастающего научного и практического внимания к теме промышленных отходов, контроля за их обращением может служить проведенная 29 сентября 2022 г. Всероссийская конференция «Государственный экологический контроль (надзор) за обращением с промышленными отходами». Организатором

конференции выступили Институт права Башкирского государственного университета (ныне – Уфимский университет науки и технологий) и Южно-Уральское межрегиональное управление Федеральной службы по надзору в сфере природопользования. Всеми участниками конференции – учеными и практикующими юристами – была обозначена важность обращения к выбранной проблематике<sup>22</sup>.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Безусловно, в рассматриваемой сфере немаловажное значение имеет и решение других проблем, как теоретических (от отсутствия легального термина «промышленные отходы», которые обладают не меньшей спецификой, чем твердые коммунальные отходы, вплоть до решения вопроса о том, являются ли вещества, образуемые в процессе осуществления производственной деятельности и добычи полезных ископаемых, отходами в понимании Федерального закона «Об отходах производства и потребления» как «вещества или предметы, которые образованы в процессе производства, выполнения работ, оказания услуг или в процессе потребления, которые удаляются, предназначены для удаления или подлежат удалению»), так и практических (например, развитие промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов). Однако все это обуславливает необходимость увеличения эффективности государственного контроля не за счет невыявления правонарушений в условиях непроведения контрольных мероприятий, а в первую очередь за счет взвешенной (не механической – формальное сокращение видов контроля, нормативных правовых актов по принципу «1 вместо 2») оптимизации процессов контрольной деятельности и внедрения новых цифровых технологий.

<sup>21</sup> В настоящее время, по субъективным оценкам автора, практика привлечения представителей науки уступает место так называемым правовым экспериментам, которые первоначально ограничиваются либо по территориальному принципу, либо по принципу времени действия и позволяют, по мнению законодателя, создать прообраз будущего правового регулирования.

<sup>22</sup> Автор выражает отдельную признательность Р.Х. Гиззатуллину, доктору юридических наук, заведующему кафедрой экологического и трудового права Института права ФГБОУ «Уфимский университет науки и технологий», за приглашение принять участие в работе названной конференции и за ее блестящую организацию.

## СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Голиченков А.К. Экологический контроль: теория и практика правового регулирования / А.К. Голиченков. – Москва : МГУ, 1991. – 325 с.
2. Петров В.В. Закон Российской Федерации об охране окружающей природной среды: концепция и механизм реализации / В.В. Петров // Государство и право. – 1992. – № 11. – С. 73–84.
3. Спиридонов А.А. Комплексное реформирование контроля и надзора: отечественный опыт в конституционно-правовом измерении / А.А. Спиридонов // Актуальные проблемы российского права. – 2022. – № 10. – С. 102–116.
4. Гордиенко У.Н. Тенденции развития контрольно-надзорной деятельности в рамках «регуляторной гильотины» / У.Н. Гордиенко // Административное право и процесс. – 2022. – № 10. – С. 85–88.
5. Переседов А.М. Институт превенции в законодательстве о контроле (надзоре) / А.М. Переседов // Административное право и процесс. – 2021. – № 12. – С. 51–54.
6. Русин С.Н. Экологическая политика и право. Проблемы формирования и реализации / С.Н. Русин // Экологическое право. – 2016. – № 3. – С. 9–15.
7. Закупень Т.В. Особенности перехода права собственности на отходы промышленного производства в рамках заключения концессионных соглашений государственно-частного партнерства / Т.В. Закупень // Хозяйство и право. – 2022. – № 4. – С. 90–105.

## ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Заславская Надежда Михайловна – кандидат юридических наук, доцент кафедры экологического и земельного права юридического факультета.

## INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Zaslavskaya Nadezhda Mikhailovna – Candidate of Sciences (Law), Assistant Professor of the Department of Environmental and Land Law, Faculty of Law.

Статья поступила в редакцию 25.03.2023; одобрена после рецензирования 19.04.2023; принята к публикации 19.04.2023. The article was submitted 25.03.2023; approved after reviewing 19.04.2023; accepted for publication 19.04.2023.

## REFERENCES

1. Golichenkov A.K. Environmental control: theory and practice of legal regulation. Moscow State University Publ., 1991. 325 p.
2. Petrov V.V. Law of the Russian Federation on the Protection of the Environment: Concept and Implementation Mechanism. *Gosudarstvo i pravo = State and Law*, 1992, no. 11, pp. 73–84. (In Russian).
3. Spiridonov A.A. Control and supervision comprehensive reform: domestic experience through constitutional law dimension. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava = Actual Problems of Russian Law*, 2022, no. 10, pp. 102–116. (In Russian).
4. Gordienko U.N. Development trends of control and supervision activities within regulatory guillotine. *Administrativnoe pravo i process = Administrative Law and Procedure*, 2022, no. 10, pp. 85–88. (In Russian).
5. Peresedov A.M. The institution of prevention in laws on control (supervision). *Administrativnoe pravo i process = Administrative Law and Procedure*, 2021, no. 12, pp. 51–54. (In Russian).
6. Rusin S.N. Ecological policy and law. Problems of formation and implementation. *Ekologicheskoe pravo = Environmental Law*, 2016, no. 3, pp. 9–15. (In Russian).
7. Zakupen T.V. Peculiarities of the transfer of the property right to industrial waste within the framework of conclusion of concession public-private partnership agreements. *Hozyajstvo i pravo = Economy and Law*, 2022, no. 4, pp. 90–105. (In Russian).