

В Диссертационный совет  
Д 170 001.01 при Академии  
Генеральной прокуратуры  
Российской Федерации

## **ОТЗЫВ**

**официального оппонента на диссертацию  
Куриловой Екатерины Владимировны по теме:  
«Правовые и организационные основы  
прокурорского надзора за исполнением законодательства  
об административной ответственности в экологической сфере»  
на соискание ученой степени кандидата юридических наук по  
специальности 12.00.11 – «Судебная деятельность, прокурорская  
деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность»**

Среди принципов реализации Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденных Президентом Российской Федерации 30.04.2012, обозначены ответственность за нарушение законодательства Российской Федерации об охране окружающей среды и отдельно - ответственность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления за обеспечение благоприятной окружающей среды и экологической безопасности на соответствующих территориях. Изложенным охарактеризована роль прокурора как гаранта обеспечения законности формирующихся в стране экологических правоотношений.

Состояние законности в экологической сфере, безусловно, во многом зависит от эффективной работы природоохранных органов. Статистические данные свидетельствуют о повсеместной распространенности и опасности для государства и общества административных правонарушений в экологической сфере. Беснаказанность за их совершение непосредственно создает благоприятную среду для возможности совершения новых, порой более общественно опасных правонарушений.

Учеными отмечается высокий латентный характер экологических правонарушений. В то же время надлежащее использование мер административной ответственности в значительной степени влияет на предупреждение таких правонарушений.

Нарушения законов, допускаемые контролирующими органами при реализации представленных им полномочий, оказывают негативное влияние на состояние законности в экологической сфере, неисполнение назначенных наказаний за административные правонарушения подрывает авторитет государства.

Несовершенство правового регулирования порождает недостатки в деятельности и самих органов прокуратуры при осуществлении прокурорского надзора за исполнением законодательства об административной ответственности в экологической сфере.

В силу значимости статуса прокурора в деле укрепления законности при привлечении к административной ответственности за экологические правонарушения большую роль играют вопросы совершенствования организации работы в органах прокуратуры.

С учетом изложенного, выбранная автором тема диссертационного исследования является актуальной.

Полагаю, диссертант в целом правильно определил методологию исследования, методику его проведения, а также структурную последовательность изложения материала.

Теоретической основой диссертационной работы Куриловой Е.В. является большое число изученных диссертантом научных трудов по вопросам организации и осуществления прокурорского надзора за исполнением законов в рассматриваемой сфере.

Автором проанализированы правовые и организационные основы прокурорского надзора за исполнением законодательства об административной ответственности в экологической сфере, выявлены пробелы правового регулирования, в том числе препятствующие эффективной реализации прокурорами

своих полномочий. В работе серьезное внимание уделено недостаткам, допускаемым не только органами административной юрисдикции, но и прокурорами при осуществлении надзора за исполнением законодательства об административной ответственности в экологической сфере, предложены пути их минимизации.

Научная новизна исследования заключается в том, что диссертантом впервые предложены теоретические и практические положения, связанные с организацией и осуществлением прокурорского надзора за исполнением законодательства об административной ответственности в экологической сфере.

Заслуживает внимания эмпирическая и методологическая база диссертационного исследования. Автором изучены статистические данные о состоянии законности в экологической сфере за период 2005 – 2013 годы, а также обширные материалы прокурорско-надзорной практики за период 2009 – 2013 годы.

Несомненным достоинством работы являются результаты проведенного диссертантом опроса не только работников органов прокуратуры, но и сотрудников органов административной юрисдикции в пяти субъектах Российской Федерации, которые используются автором по тексту диссертации в качестве весомого аргумента того или иного вывода.

Положительной оценки заслуживают и выносимые на защиту положения.

Изложенные в работе выводы и результаты базируются на детально изученном материале, являются аргументированными и обоснованными.

На основе проведенного анализа имеющихся в законодательстве и науке положений изучены характеристики правовых категорий с целью предложения авторских формулировок, в частности, определения законодательства об административной ответственности в экологической сфере.

В ходе исследования органы, применяющие меры административной ответственности, рассмотрены самостоятельно и в своей совокупности, образующей систему органов административной юрисдикции. Предложен автор-

ский подход к решению выявленных проблем и устранению недостатков в правовом регулировании рассматриваемых правоотношений.

В работе предложено наиболее полное определение предмета прокурорского надзора за исполнением законов об административной ответственности в сфере экологии, включающее в себя соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение законодательства об административной ответственности в экологической сфере федеральными, региональными и муниципальными органами и их должностными лицами при осуществлении административного преследования и исполнении постановлений по делам об административных правонарушениях в экологической сфере; законность вынесения решений органами, уполномоченными рассматривать дела об административных правонарушениях, а также решений, принимаемых в порядке их пересмотра (кроме дел, отнесенных к подведомственности судей); соответствие законам правовых актов об административной ответственности в экологической сфере, издаваемых органами административной юрисдикции и их должностными лицами, а также законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации, принимающих законы об административной ответственности за отдельные экологические правонарушения.

Диссертантом определены задачи и основные направления деятельности органов прокуратуры по надзору за исполнением законодательства об административной ответственности в экологической сфере.

Важным и актуальным представляется сформулированное предложение о дополнении пункта 2 статьи 21 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» положением об уточнении пределов прокурорского надзора путем введения запрета подменять органы местного самоуправления и их должностных лиц.

Исследованы специфика и выделены основные формы взаимодействия органов прокуратуры с органами государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, особенности применения прокурорами полномочий

при осуществлении надзора за исполнением законодательства об административной ответственности в экологической сфере.

В результате особенностей деятельности и множественности объектов прокурорского надзора за исполнением законодательства об административной ответственности в экологической сфере, осуществления такого надзора не только территориальными прокурорами, но и специализированными, особое значение приобретает разработанная автором модель разграничения компетенции соответствующих прокуроров.

Заслуживает положительной оценки подготовленные автором проект соответствующего Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», объединяющий изложенные в диссертации предложения по изменению действующего законодательства.

На основе полученных научных результатов диссертантом разработан проект указания Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства об административной ответственности в экологической сфере».

Несомненно, личная практическая деятельность автора в органах прокуратуры, в том числе по осуществлению прокурорского надзора за исполнением законов об административной ответственности в экологической сфере, предопределила теоретическую и практическую значимость результатов исследования.

Теоретическая значимость диссертации состоит в том, что разработанные диссертантом новые положения вносят вклад в науку о прокурорской деятельности в части прокурорского надзора за исполнением законов органами административной юрисдикции, выводы и предложения научно-прикладного характера, отличающиеся комплексностью и новизной, могут быть использованы в дальнейшем при исследовании проблем прокурорского надзора за исполнением законодательства об административной ответственности, а также прокурорского надзора за исполнением законов в сфере экологии.

Практическая значимость диссертации и ее научная ценность обусловлена ее востребованным характером и определяется уровнем внедрения результатов исследования в учебный процесс (на факультете профессиональной переподготовки и повышения квалификации Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации) и практическую деятельность (в прокуратуре Орловской области).

Задачи, поставленные автором, в основном решены.

Несмотря на общую положительную оценку, которую заслуживает проделанная работа, есть некоторые спорные моменты, которые подлежат уточнению.

1. Согласно позиции автора, прокурорский надзор за исполнением законодательства об административной ответственности в экологической сфере представляет собой в иерархии надзорной деятельности органов прокуратуры четвертый уровень, причем первый уровень составляет прокурорский надзор как функция прокуратуры Российской Федерации, второй уровень – надзор за исполнением законов как отрасль (подфункция) прокурорского надзора, третий уровень – надзор за исполнением законодательства об административной ответственности как подотрасль надзора за исполнением законов.

С учетом сложившихся в науке прокурорского надзора определений правовых категорий и оперирования понятием «направление прокурорского надзора», а также тем, что на с. 79 диссертации прокурорский надзор за исполнением законодательства об административной ответственности в сфере экологии выделен как направление, в чем отличие, по мнению автора, этого понятия от понятия «уровень прокурорского надзора».

2. Диссертантом разработана классификация поднадзорных прокурору в рассматриваемой сфере органов и должностных лиц, которая предполагает их разграничение по объему полномочий, по характеру компетенции, по территориальному применению мер административной ответственности. В проекте указания Генерального прокурора Российской Федерации перечисленные органы власти, должностные лица также названы в качестве объектов надзора.

Одновременно, в третьем параграфе третьей главы диссертации автором предложены дополнения в п. 2 ст. 1, ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», путем прямого включения в круг объектов прокурорского надзора лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, тем самым приравняв их статус в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» к должностным лицам, как это имеет место в КоАП РФ.

В этой связи хотелось бы уточнить, будут ли в сфере внимания прокуроров хозяйствующие субъекты (организации и индивидуальные предприниматели), при каких обстоятельствах они будут выступать объектами прокурорского надзора?

3. Какова аргументация диссертанта, за счет каких организационных, кадровых и иных решений возможно предлагаемое автором возложение на органы прокуратуры ведения статистического учета административных правонарушений.

4. В исследовании затрагивается вопрос сходства компетенции ряда органов государственной власти, осуществляющих экологический надзор. С данной проблемой прокуроры сталкиваются достаточно часто при согласовании внеплановых проверок и формировании планов проведения плановых проверок субъектов предпринимательской деятельности. Возможно, проблема могла бы быть решена при ориентировании на полномочия соответствующих органов, установленных именно законодательством об административной ответственности при наличии руководящего указания Генеральной прокуратуры Российской Федерации, хотелось бы узнать мнение автора.

В то же время, высказанные вопросы являются дискуссионными, не снижают общую положительную оценку диссертационного исследования Е.В. Куриловой. Выводы автора достаточно аргументированы и обладают элементами научной новизны и достоверности.

Работа написана юридически грамотным языком, ее отличают точность и корректность формулировок, аргументированность положений по совершенствованию законодательной и ведомственной нормативной базы.

Содержание автореферата соответствует представленной диссертации и позволяет утверждать, что автором в ходе работы поставленные задачи решены, цель научного исследования достигнута.

Основные теоретические положения и выводы, научно-практические рекомендации изложены автором в 11 научных публикациях, в том числе 3 изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве образования и науки Российской Федерации.

Таким образом, можно сделать вывод, что представленная к защите диссертация «Правовые и организационные основы прокурорского надзора за исполнением законодательства об административной ответственности в экологической сфере» является научной квалификационной работой, соответствующей требованиям Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24.09.2013 №842 (п.п. 9, 10), и отвечает требованиям, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.11 – «Судебная деятельность, прокурорская деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность», а ее автор - Курилова Екатерина Владимировна заслуживает присуждения искомой ученой степени кандидата юридических наук.

Официальный оппонент –  
кандидат юридических наук,  
прокурор отдела по надзору за  
исполнением законов в сфере  
экономики управления по надзору  
за исполнением федерального  
законодательства прокуратуры  
Курской области



Е.Ю. Алхутова

*Подпись заверяю  
Начальник отдела  
по надзору прокурорских  
Курской области  
Головильев С.М.*

