

УДК 342.9 **АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРИМЕНЕНИЯ ЦИФРОВЫХ ТЕХНОЛОГИЙ
ДЛЯ ФИКСАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ
ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И БЛАГОУСТРОЙСТВА**

© 2024 **Я.А. Куликова**

Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского

Статья посвящена актуальным вопросам применения цифровых технологий для фиксации административных правонарушений при осуществлении контрольно-надзорной деятельности в области охраны окружающей среды и благоустройства. Приведены примеры реализации проектов и инициатив, направленных на автоматизацию фиксации экологических правонарушений. Рассмотрены проблемы использования ГИС в судебной практике. Предложены некоторые меры по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в области охраны окружающей среды и благоустройства посредством применения цифровых технологий.

Ключевые слова: охрана окружающей среды и благоустройство, цифровые технологии, контрольно-надзорная деятельность, административные правонарушения, географическая информационная система (ГИС), экологическое законодательство.



Я.А. Куликова

*Аспирант кафедры административного
и финансового права юридического факультета
Национального исследовательского
Нижегородского государственного университета
им. Н.И. Лобачевского*

В современном мире, на фоне стремительного технологического развития, сфера охраны окружающей среды и благоустройства приобретает новое измерение. Одновременно с ростом экологических проблем возникают неотложные потребности в эффективной системе контроля и надзора за соблюдением обязательных норм и стандартов в этой области. Понимание того, что предмет контрольно-надзорной деятельности – выявление нарушений обязательных требований и проведение профилактических мер, находит новый контекст с применением цифровых технологий.

Актуальные вопросы применения цифровых технологий в контексте контрольно-надзорной деятельности в сфере охраны окружающей среды и благоустройства заслуживают особого

внимания. Новые проблемы требуют новых решений, и в данной статье мы рассмотрим, как цифровые инструменты изменяют подходы.

Применение цифровых технологий в контрольно-надзорной деятельности может существенно усилить эффективность этого процесса, обеспечивая более точное выявление нарушений, оперативное реагирование на них и более эффективную профилактическую работу. Однако вместе с новыми возможностями появляются и новые сложности, связанные с обработкой и защитой больших объемов данных, этическими аспектами использования технологий и обеспечением справедливости и прозрачности.

Современные цифровые технологии предоставляют новые возможности для сбора и анализа данных о состоянии окружающей среды. Однако их применение создает определенные проблемы, которые требуют дальнейшего исследования¹.

30 апреля 2012 года Президентом РФ утверждены Основы государственной политики в области экологического развития РФ на период до 2030 года².

Одной из главных задач Президентом РФ выделена задача создания современной системы государственного экологического мониторинга (мониторинга окружающей среды) и прогнозирования чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также изменения климата.

Для решения вышеуказанной задачи предложены следующие механизмы:

а) создание и развитие единой автоматизированной государственной системы экологического мониторинга, оснащённой современной

измерительной, аналитической техникой и информационными средствами;

б) внедрение методов учёта негативного воздействия на окружающую среду с использованием инструментальных (автоматизированных) систем;

в) обеспечение развития сети наблюдений и программ обработки данных, позволяющих своевременно получать достоверную информацию о состоянии окружающей среды;

г) использование результатов экологического мониторинга при осуществлении мероприятий по охране окружающей среды, принятии решений о реализации намечаемой экономической и иной деятельности, осуществлении государственного экологического надзора, а также при составлении прогнозов социально-экономического развития.

21 декабря 2016 года утвержден Паспорт приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности», утвержденный протоколом президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам № 12³.

Согласно паспорту проекта, автоматизация в рамках реформирования контрольно-надзорной деятельности является ключевым направлением. Реализация проекта будет осуществляться в три этапа: I этап – 2017 г., II этап – 2018 г., III этап – 2019 – 2025 гг. По итогу реализации проекта должна быть разработана и внедрена комплексная модель информационного обеспечения и систем автоматизации контрольно-надзорной деятельности.

14 июня 2017 года утверждены Комплексные требования к информационным системам, обеспечивающим выполнение контрольно-надзорной функции органами исполнительной власти (Стандарт информатизации контрольно-надзорной деятельности)⁴. В стандарте определены требования, которые должны быть применены к порядку проектирования и разработки информационных систем, автоматизирующих выполнение контрольно-надзорными органами (КНО) своих функций. Они предназначены для использования должностными лицами КНО, организациями, обеспечивающими разработку и внедрение ведомственных информационных систем автоматизации контрольно-надзорной деятельности контрольно-надзорных органов (далее – ВИС КНО), иными заинтересованными лицами.

Но уровень информационной обеспеченности природоохранной деятельности государственных органов оставляет желать лучшего на

протяжении многих десятилетий, несмотря на наличие множества проектов по автоматизации контрольно-надзорной деятельности. В последние годы эта проблема стала еще более актуальной в связи с сокращением вмешательства государства в хозяйственную деятельность субъектов предпринимательства и уменьшением числа проверочных мероприятий: согласно сводному докладу о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле в Российской Федерации за 2022 год количество проверок с 2019 года уменьшилось почти в 4,5 раза. Это усложнило выявление и фиксацию нарушений природоохранного законодательства, особенно связанных с загрязнением природной среды.

Развитие новых способов обнаружения, фиксации и предотвращения нарушений экологического законодательства в повседневной деятельности государственных органов предоставляет возможность для более эффективного выявления нарушений. С использованием данных из различных государственных информационных ресурсов сотрудники контрольно-надзорных органов могут проводить оперативные и дистанционные проверки законности хозяйственной деятельности без вмешательства в работу проверяемых субъектов⁵.

С помощью сведений из разнообразных государственных информационных систем, таких, например, как «ЕГАИС ЛЕС», «ГИС ЖКХ» и др., работники государственных контрольно-надзорных органов имеют возможность провести оперативную и дистанционную от проверяемых субъектов проверку законности осуществления хозяйственной деятельности.

Современные информационно-телекоммуникационные технологии, подлежащие использованию в противодействии нарушениям экологического законодательства, представлены следующими системами: географическая информационная система (ГИС) для отображения на электронной карте различных характеристик территории, мест происшествий, расположения транспортных средств экстренных оперативных служб; система мониторинга для приема и обработки информации и сигналов от датчиков на контролируемых стационарных и подвижных объектах и т.д. При этом полноценно функционировать ГИС может лишь в связке с иными системами⁶.

Предлагается внести изменения в КоАП РФ, чтобы включить возможность использования систем видеонаблюдения и автоматической фиксации нарушений в области охраны окру-

жающей среды и благоустройства. Это позволит установить видеокамеры на объектах общественного пользования, транспорте и других местах, где наиболее часто возникают правонарушения. Автоматическая фиксация нарушений с использованием цифровых технологий позволит улучшить точность и надежность фиксации.

В прошлом году власти Москвы объявили об эксперименте по использованию цифровых технологий по фиксации правонарушения, предусмотренного ст. 8.23 КоАП РФ «Эксплуатация механических транспортных средств с превышением нормативов содержания загрязняющих веществ в выбросах либо нормативов уровня шума».

Московский центр организации дорожного движения (ЦОДД) приступил к тестированию дорожных камер с микрофонами, которые определяют уровень шума проезжающего транспорта. Прибор фиксирует звук, делает фото- и видеозапись. Предполагается, что в постановление о штрафе будет включена панорамная фотография с траекторией проезда машины, а также информация об уровне шума, замеренном в нескольких точках по ходу движения.

Также в настоящее время в Московской области и г. Москве реализуется пилотный проект по мониторингу своевременного вывоза ТКО. Установленные устройства будут регистрировать нарушения, параллельно с этим система автоматически будет определять степень заполненности контейнеров, обнаруживать наличие мусора прямо на площадке, а также выявлять автомобили, затрудняющие проезд спецтехнике. Устройства будут не только фиксировать нарушения, но и обрабатывать полученные данные.

Значимым событием, связанным с интеграцией цифровых технологий в сферу предотвращения и обнаружения экологических нарушений, стало включение в ФЗ «Об охране окружающей среды» положения, которое требует, чтобы на объектах I категории стационарные источники выбросов загрязняющих веществ и сбросов загрязняющих веществ были оборудованы автоматическими системами для измерения и учета показателей выбросов загрязняющих веществ и/или сбросов загрязняющих веществ, а также техническими средствами для регистрации и передачи информации о показателях выбросов загрязняющих веществ и/или сбросов загрязняющих веществ в государственный реестр объектов, оказывающих отрицательное воздействие на окружающую

среду, в соответствии с программой создания системы автоматического контроля.

Интеграция КоАП РФ и положения о требованиях к объектам I категории позволит создать законодательную основу для применения систем автоматического контроля и учета показателей загрязнений. Это обеспечит более надежный механизм выявления нарушений и эффективную реакцию на них со стороны контрольно-надзорных органов.

Также хотелось бы обратить внимание на разные бесплатные ГИС и картографические сервисы: Google Earth Pro, «SAS.Планета», «Яндекс.Карты», Google Maps, «ДубльГИС» и др. Применительно к общедоступным информационным технологиям проблематика относимости, допустимости и в особенности достоверности содержащихся в них и получаемых с их помощью новых сведений выражена намного сильнее по сравнению с лицензионными программными продуктами⁷.

В судебных процессах по экологическим спорам и спорам в сфере благоустройства ГИС Google Earth Pro используется в двух основных направлениях. Во-первых, этот программный комплекс используется при проведении экспертных исследований. Во-вторых, информация, содержащаяся в Google Earth Pro, часто используется в качестве самостоятельных доказательств в соответствующих делах.

ГИС представляют собой инструменты, позволяющие сотрудникам контрольно-надзорных органов собирать, анализировать и визуализировать пространственные данные. Это позволяет им более эффективно планировать и координировать свою работу, а также принимать обоснованные решения на основе географической информации. Примеры использования ГИС включают мониторинг и контроль за строительством, охраной окружающей среды, благоустройством, санитарным состоянием территории и другими сферами деятельности.

Можно выделить следующие преимущества использования ГИС в контрольно-надзорной деятельности. Улучшенная пространственная аналитика: ГИС позволяют сотрудникам контрольно-надзорных органов анализировать данные, отображая их на карте, что способствует лучшему пониманию и визуализации информации; эффективное планирование и координация: ГИС помогают оптимизировать планирование и координацию работы сотрудников, позволяя им определить оптимальные маршруты, распределить ресурсы и определить приоритеты; быстрый доступ к данным: ГИС позволяют сотруд-

никам получать быстрый доступ к актуальным географическим данным и картографическим материалам, что значительно сокращает время, затрачиваемое на поиск информации.

Для успешного внедрения ГИС и других цифровых технологий в деятельность контрольно-надзорных органов необходимо создать соответствующую законодательную базу. КоАП РФ может быть адаптирован для учета использования цифровых технологий путем внесения соответствующих поправок. Это может включать в себя определение процедур и правил использования ГИС, обеспечение конфиденциальности географических данных, установление ответственности за неправомерное использование информации и другие аспекты.

Так, например, в рамках дела № А45-33973/2021, которое рассматривалось Арбитражным судом Новосибирской области, по заявлению ООО «Техническая площадка» к Сибирскому межрегиональному управлению Федеральной службы по надзору в сфере природопользования г. Новосибирска об оспаривании постановления № 3-1036 о назначении административного наказания от 19.11.2021, с помощью мониторинга и анализа данных дистанционного зондирования, находящихся в свободном доступе (космические снимки 2016, 2020 года) в программы Google Earth Pro были установлены, предположительно, места слива жидких отходов, подъездные пути, а также земли, вероятно, нарушенные в результате слива жидких отходов⁸.

Поисково-информационные картографические службы «Яндекс.Карты», Google Maps используются в судебной практике менее активно по сравнению с ГИС Google Earth Pro, обладающей более полной и гибкой функциональностью. «Яндекс.Карты», Google Maps применяются при доказывании пространственно-территориального расположения земельных участков, иных объектов недвижимости, рекламных конструкций и др.⁹.

Так, Общество с ограниченной ответственностью «СТРОЙКОМОЙЛ» обратилось в Арбитражный суд Воронежской области с заявлением от 21.05.2019 к Администрации Рамонского муниципального района Воронежской области о признании недействительным и отмене предписания от 14.03.2019 № 133 о демонтаже рекламной конструкции, дело № А14-8856/2019.

В рамках дела судом в качестве доказательства нахождения автомобильной мойки и рекламной конструкции с наименованием «H2GO» на территории автокомплекса были

использованы общедоступные сведения сети Интернет, а именно сайт <https://yandex.ru/maps/> и сайт <https://www.google.com/maps/>¹⁰.

Использование ГИС сотрудниками контрольно-надзорных органов имеет множество преимуществ, позволяющих им более эффективно выполнять свои функции. Однако успешная реализация данной технологии требует соответствующей законодательной поддержки. Адаптация законодательной базы, включая КоАП РФ, для учета цифровых технологий позволит контрольно-надзорным органам максимально эффективно использовать ГИС и другие инструменты для обеспечения безопасности, контроля и надзора за объектами и процессами в соответствии с требованиями современного информационного общества.

Счетная палата проанализировала факторы, влияющие на создание и эксплуатацию ГИС в области экологической безопасности и охраны окружающей среды и благоустройства, и выявила риски, которые в случае реализации могут привести к неэффективной эксплуатации систем. Среди них:

- отсутствие полного объема достоверных данных как на этапе создания, так и в ходе эксплуатации ГИС;
- затягивание сроков создания ГИС;
- дублирование функций разных систем;
- устаревшие программно-технические комплексы ГИС;
- осуществление модернизации системы, не приводящей к повышению эффективности ее использования.

ГИС в сфере экологической безопасности пока не могут служить эффективным механизмом достижения целей Стратегии экологической безопасности России. Причинами тому являются долгие сроки создания, устаревшие технологии, дублирование функций некоторых систем, отсутствие в них полной и достоверной информации, устаревшая законодательная база¹¹.

Применение цифровых технологий играет важную роль в фиксации административных правонарушений при осуществлении контрольно-надзорной деятельности в области охраны окружающей среды и благоустройства. Результаты исследования подтверждают, что применение цифровых технологий значительно повышает эффективность процесса фиксации правонарушений. Оно способствует более точному сбору и хранению данных о правонарушениях. Кроме того, цифровые технологии обеспечивают прозрачность и объективность процесса фиксации, исключая возможность искажения информации или вмешательства со стороны нарушителей.

Внедрение цифровых технологий позволит достичь более высокого уровня контроля и защиты окружающей среды, благоустройства, а также обеспечить соблюдение природоохранного законодательства в России.

Библиографический список

1. Основы государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 года, утв. Президентом РФ 20.04.2012 года [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

2. Паспорт приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности» (приложение к протоколу президиума Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам от 21.12.2016 № 12) [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

3. Комплексные требования к информационным системам, обеспечивающим выполнение контрольно-надзорной функции органами исполнительной власти (Стандарт информатизации контрольно-надзорной деятельности) (утверждены протоколом заседания проектного комитета от 14.06.2017 № 40 (6)) [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

4. Отчет Счетной палаты Российской Федерации о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ создания и эксплуатации федеральных государственных информационных систем в области экологической безопасности и охраны окружающей среды в 2015–2020 годах» (6)) [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

5. Решение Арбитражного суда Воронежской области по делу № А14-8856/2019 от 08 ноября 2019 года [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

6. Решение Арбитражного суда Новосибирской области по делу № А45-33973/2021 от 10 марта 2022 года [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

7. Власенко В.Н., Ширококов А.С. Цифровизация государственного экологического управления: правовые аспекты [Текст] / В.Н. Власенко, А.С. Ширококов // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2021. Т. 25. № 2. С. 601–619.

8. Дицевич Я.Б., Белых О.А., Русецкая Г.Д. Применение новых технологий в борьбе с нарушениями экологического законодательства [Текст] / Я.Б. Дицевич, О.А. Белых, Г.Д. Русецкая // Всероссийский криминологический журнал. 2021. Т. 15. № 3. С. 295–305.

9. Жаворонкова Н.Г., Шпаковский Ю.Г. Цифровизация в сфере экологической безопасности: административно-правовые аспекты [Текст] / Н.Г. Жаворонкова, Ю.Г. Шпаковский // Юрист. 2019. № 4. С. 14–19.

10. Лунева Е.В. Использование лицензионных геоинформационных систем в защите экологических прав и прав на природные ресурсы [Текст] / Е.В. Лунева // Экологическое право. 2020. № 2. С. 20–26.

11. Лунева Е.В. Использование общедоступных информационных технологий в защите экологических прав и прав на природные ресурсы [Текст] / Е.В. Лунева // Lex Russica. 2020. Т. 73. № 5 (162). С. 29–40.

¹ Власенко В.Н., Ширококов А.С. Цифровизация государственного экологического управления: правовые аспекты // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2021. Т. 25. № 2. С. 601.

² Основы государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 года, утв. Президентом РФ 20.04.2012 года [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³ Паспорт приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности» (приложение к протоколу президиума Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам от 21.12.2016 № 12) [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Комплексные требования к информационным системам, обеспечивающим выполнение контрольно-надзорной функции органами исполнительной власти (Стандарт информатизации контрольно-надзорной деятельности) (утверждены протоколом заседания проектного комитета от 14.06.2017 № 40 (6)) [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁵ Дицевич Я.Б., Белых О.А., Русецкая Г.Д. Применение новых технологий в борьбе с нарушениями экологического законодательства // Всероссийский криминологический журнал. 2021. Т. 15. № 3. С. 295.

⁶ Жаворонкова Н.Г., Шпаковский Ю.Г. Цифровизация в сфере экологической безопасности: административно-правовые аспекты // Юрист. 2019. № 4. С. 14.

⁷ Лунева Е.В. Использование лицензионных геоинформационных систем в защите экологических прав и прав на природные ресурсы // Экологическое право. 2020. № 2. С. 20.

⁸ Решение Арбитражного суда Новосибирской области по делу № А45-33973/2021 от 10 марта 2022 года [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁹ Лунева Е.В. Использование общедоступных информационных технологий в защите экологических прав и прав на природные ресурсы // Lex Russica. 2020. Т. 73. № 5 (162). С. 29.

¹⁰ Решение Арбитражного суда Воронежской области по делу № А14-8856/2019 от 08 ноября 2019 года [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹¹ Отчет Счетной палаты Российской Федерации о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ создания и эксплуатации федеральных государственных информационных систем в области экологической безопасности и охраны окружающей среды в 2015–2020 годах» (6)) [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.06.2023).

TOPICAL ISSUES OF THE USE OF DIGITAL TECHNOLOGIES FOR FIXING ADMINISTRATIVE OFFENSES IN THE IMPLEMENTATION OF CONTROL AND SUPERVISORY ACTIVITIES IN THE FIELD OF ENVIRONMENTAL PROTECTION AND LANDSCAPING

Y.A. Kulikova

*Postgraduate student of the Department of Administrative and Financial Law of the Law Faculty
of the Lobachevsky State University of Nizhny Novgorod*

The article is devoted to topical issues of the use of digital technologies for fixing administrative offenses in the implementation of control and supervisory activities in the field of environmental protection and landscaping. Examples of the implementation of projects and initiatives aimed at automating the fixation of environmental offenses are given. The problems of using GIS in judicial practice are considered. Some measures are proposed to improve control and supervisory activities in the field of environmental protection and landscaping through the use of digital technologies.

Keywords: environmental protection and improvement, digital technologies, control and supervisory activities, administrative offenses, geographic information system (GIS), environmental legislation.