

На правах рукописи



БУЛГАКОВА ЛУИЗА СИРАДЖЕДДИНОВНА

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВАЯ ОХРАНА
ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ**

5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки
(юридические науки)

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Санкт-Петербург – 2024

Работа выполнена в федеральном государственном казенном образовательном учреждении высшего образования «Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации».

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Ухов Владимир Юрьевич

Официальные оппоненты: **Старостин Сергей Алексеевич,**
доктор юридических наук, профессор,
ФГАОУ ВО «Московский государственный
юридический университет имени О.Е. Кутафина
(МГЮА)» / кафедра административного права и
процесса, профессор кафедры

Кирилловых Андрей Александрович,
кандидат юридических наук, доцент,
ФГБОУ ВО «Вятский государственный
университет» / кафедра конституционного,
административного права и правового
обеспечения государственной службы
Юридического института, доцент кафедры

Ведущая организация: федеральное государственное бюджетное
учреждение науки «Институт государства и
права Российской академии наук»

Защита состоится 13 декабря 2024 г. в 15:00 часов на заседании
объединенного диссертационного совета 99.2.091.02, созданного на базе
ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Нижегородский
государственный университет им. Н.И. Лобачевского», ФГКОУ ВО
«Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской
Федерации», по адресу: 603022, г. Нижний Новгород, пр. Гагарина, д. 23.

С диссертацией можно ознакомиться в фундаментальной библиотеке и на
сайте ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Нижегородский
государственный университет им. Н. И. Лобачевского» (www.diss.unn.ru).

Автореферат разослан «___» _____ 2024 г.

Ученый секретарь диссертационного совета,
кандидат юридических наук



Прилуков Максим Дмитриевич

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования обусловлена недостаточной эффективностью и сравнительно низким уровнем правового регулирования и организации охраны окружающей среды в Российской Федерации.

Право на благоприятную окружающую среду – право каждого гражданина, обеспеченное нормами конституции, а гармонизация отношений человека и природы важнейшая задача правового, демократического и социального государства¹, решить которую без охраны окружающей среды невозможно. Современное состояние окружающей среды оценивается как неблагоприятное, сохраняются угрозы экологической безопасности, несмотря на принимаемые государством меры по снижению уровней воздействия на окружающую среду химических, физических, биологических и иных факторов, по предотвращению чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (далее – ЧС), включая аварийные ситуации на опасных производственных объектах².

Среди национальных целей развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года экологическое благополучие населения и безопасная среда названы приоритетными³. Следует особенно отметить, что для достижения этих целей установлены конкретные целевые показатели и задачи, с определением сроков их исполнения. К 1 сентября 2024 г. Правительство РФ для достижения национальных целей и решения задач должно разработать соответствующие проекты. Очевидно, что это будут уже

¹ Попов Л.Л., Рысаев Ф.Б. Административно-правовое регулирование охраны окружающей среды в Российской Федерации : монография. Оренбург, 2007. С. 3.

² Указ Президента Российской Федерации от 19 апреля 2017 г. № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» [Электронный ресурс] // URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201704200016> (дата обращения: 25.08.2024).

³ Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2024 г. № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» [Электронный ресурс] // URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202405070015>. (дата обращения: 28.08.2024).

новые национальные проекты, возможно часть из них в настоящее время действующих будут скорректированы, для чего потребуется глубокая научная проработка проблемы.

Проблемам обеспечения экологической безопасности и рациональному природопользованию посвящен специальный и объемный раздел с аналогичным названием Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 г. №400, что подчеркивает актуальность темы диссертации.

В документе стратегического планирования – Концепции внешней политики Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 31 марта 2023 г. № 229, в разделе «Национальные интересы Российской Федерации во внешнеполитической сфере, стратегические цели и основные задачи внешней политики Российской Федерации» важное место занимают охрана окружающей среды, сохранение природных ресурсов и рациональное природопользование, адаптация к изменениям климата (п. 9 Концепции).

О значении и масштабности экологических проблем, стоящих перед нашим обществом, можно судить по оценке текущего состояния экологической безопасности (раздел II Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 19 апреля 2017 г. № 176), согласно которым на 15 % территории страны, где сосредоточена большая часть населения, состояние окружающей среды оценивается как неблагоприятное; 74 % населения проживает на территории, которая подвергается негативному воздействию со стороны объектов промышленности, строительства; 19 % сточных вод сбрасываются в водные объекты без очистки и 70 % – недостаточно очищенными; 40 % населения пользуются водой, не соответствующей гигиеническим нормам; 75 миллионов гектаров составляет площадь загрязненных земель, которые находятся в обороте; 30 миллиардов тонн отходов накоплено в стране и ежегодно образуется примерно 4

миллиарда тонн отходов; ежегодные экономические потери в Российской Федерации из-за ухудшения экологии составляют 4 – 6 % внутреннего валового продукта, и это без учета ущерба здоровью людей.

О низком уровне эффективности охраны окружающей среды¹ свидетельствуют статистические данные Генеральной прокуратуры Российской Федерации, так в 2021 году органами прокуратуры выявлено 290 905 правонарушений экологического законодательства, в 2022 году – 292 333, в 2023 году – 298 567. В 2021 году возбуждено 27 935 дел об административных правонарушениях, в 2022 году – 26 857, в 2023 году – 25 784².

Значимость темы диссертации обусловлена проблемами методологического и практического характера: дискуссионность по многим доктринальным вопросам, отсутствие единой терминологии и единообразия приводит к различным оценкам, разноплановости принимаемых решений, несогласованности действий субъектов охраны окружающей среды. До сих пор нет содержательно точного определения понятий «окружающая среда», «окружающая природная среда», «экология», «охрана окружающей среды», «защита окружающей среды», «антропогенная нагрузка на окружающую среду».

До настоящего времени имеют место различные, часто противоречивые толкования понятия «компоненты окружающей среды», не сформулировано понятие «объекты охраны окружающей среды». Определение в Федеральном законе от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» отдельных компонентов окружающей среды не вносит ясности и обуславливает различное их толкование.

Дискуссионность в науке не позволяет реально и системно развивать законодательство в области охраны окружающей среды. За последние годы

¹ Под эффективностью в данном контексте и далее мы понимаем результативность выполнения технологических нормативов и достижение технологических показателей охраны окружающей среды.

² Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации [Электронный ресурс] // URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/statistics> (дата обращения: 06.08.2024).

приняты многочисленные политико-правовые и нормативно-правовые акты, но создать целостное, системное законодательство в области охраны окружающей среды не удалось: имеются многочисленные противоречия, несогласованность норм, что не позволяет эффективно осуществлять охрану окружающей среды.

Необходимо проанализировать утвердившийся в последнее время тезис о приоритете развития рыночных отношений при значительном ослаблении роли государства в экономике и социальной сфере и дать ему научную оценку. Следует учитывать, что охрана окружающей среды относится к числу форм государственного вмешательства в экономику, необходимость, глубина которого и эффективность всегда вызывали критику со стороны как практических работников, так и ученых. Проблема состоит в необходимости обеспечить не только эффективную охрану окружающей среды, но и динамичное развитие экономики страны.

Имеются вопросы к документам стратегического планирования. Характерной чертой последних лет является принятие значительного количества таких документов, что приводит к их несогласованности. В особенности это касается документов стратегического планирования, разрабатываемых в рамках целеполагания по отраслевому принципу. В связи с этим требуется провести глубокий и системный анализ норм Федерального закона от 31 июля 2020 г. №247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» в части реализации нормы ст. 15 данного Закона о регуляторной гильотине.

Стратегической целью государственной политики в природоохранной сфере является решение социально-экономических задач, обеспечивающих экологически ориентированный рост экономики, сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов для удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений, реализации права каждого человека на благоприятную окружающую среду, укрепления

правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности¹.

В настоящее время не удалось достичь согласованности действий внутри системы публичной власти, подчинить ведомственные интересы органов государственного управления задачам охраны окружающей среды. Качество ведомственного нормативно-правового регулирования не отвечает современным требованиям. Так, например, приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 15 апреля 2021 г. № 198 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в экологической сфере» не устанавливает порядок взаимодействия органов прокуратуры с органами внутренних дел и другими контролирующими и надзорными органами.

Среди задач государственной программы Российской Федерации «Охрана окружающей среды» нет той, которая была бы направлена на повышение эффективности государственного управления в области охраны окружающей среды.

Степень научной разработанности темы диссертационного исследования. В отечественной науке на сегодняшний день сформировались и развиваются различные взгляды на охрану и безопасность окружающей среды, формы и методы их обеспечения. Значительный вклад в решение задач в этой области внесли представители различных юридических специальностей: В.Н. Кузьмин, П.И. Лысухо, М.И. Русаков, Н.А. Шеяфетдинова (12.00.01 – Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве); Н.А. Ключева, О.В. Ульянцева, Д.С. Велиева, М.В. Майданова (12.00.02 – Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право); М.М. Бринчук, В.В. Вербицкий, А.К. Голиченков, Н.В. Гулак, А.В. Зеленов, А.И. Лагунова, А.В. Савин, А.В. Степаненко (12.00.06 –

¹ Государственный доклад Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2023 году» [Электронный ресурс] // URL: <http://www.mnr.gov.ru/upload/iblock/880/Госдоклад-2020.pdf>.ноеен (дата обращения: 07.07.2024).

Природоресурсное право; аграрное право; экологическое право); Е.В. Виноградова, В.Д. Курченко, Т.В. Раскина, Е.М. Тимошина, Е.А. Шарафутдинов (12.00.08 – Уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право); В.Ю. Донченко, А.Ю. Галяметдинова (12.00.10 – Международное право; Европейское право); А.Х. Казарина, Е.В. Курилова (12.00.11 – Судебная деятельность, прокурорская деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность) и др.

Особо следует отметить труды ученых-административистов, которые оказали существенное влияние на формирование позиции автора по вопросам охраны окружающей среды. Это труды Е.В. Васильева¹, А.М. Волкова², М.А. Лапиной³, Е.А. Лютягиной⁴, Ф.Г. Мышко⁵, А.П. Мясникова⁶, М.В. Пономарева⁷, Ф.Б. Рысаева⁸ и др.

Таким образом, вполне обоснованно можно говорить о том, что в настоящее время требуется системное и фундаментальное исследование теоретических и прикладных проблем, связанных с административно-правовой охраной окружающей среды, на основе новейшего законодательства современной России.

¹ Васильев Е.В. Механизм административно-правового регулирования нефтегазового комплекса в России : проблемы совершенствования на современном этапе : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. Москва, 2018. 24 с.

² Волков А.М. Административно-правовое регулирование недропользования в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. Москва, 2009. 22 с.

³ Лапина М.А. Теоретические и организационно-правовые основы реализации экологической функции государства органами внутренних дел : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14. Москва, 2002. 60 с.

⁴ Лютягина Е.А. Административно-правовое регулирование природопользования и охраны окружающей среды: сравнительно-правовое исследование : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. Москва, 2011. 206 с.

⁵ Мышко Ф.Г. Административно-правовые и организационные проблемы обеспечения экологической безопасности в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14. Москва, 2004. 361 с.

⁶ Мясников А.П. Административно-правовая деятельность органов внутренних дел по охране окружающей среды : дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 1998. 164 с.

⁷ Пономарев М.В. Правовое регулирование охраны окружающей среды при обращении с отходами производства и потребления : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Москва, 2019. 215 с.

⁸ Рысаев Ф.Б. Административно-правовое регулирование охраны окружающей среды в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. Москва, 2003. 202 с.

Объектом диссертационного исследования является совокупность общественных отношений, складывающихся в области административно-правового регулирования и организации охраны окружающей среды.

Предметом исследования являются правовые нормы в области охраны окружающей среды, правоприменительная деятельность специально уполномоченных органов публичной власти Российской Федерации, в том числе органов внутренних дел, по обеспечению государственного экологического надзора.

Цели и задачи. Целью исследования является разработка совокупности теоретических положений и практических рекомендаций по совершенствованию правового регулирования и организации охраны окружающей среды.

Для реализации целей в работе поставлены следующие задачи исследования:

- определить содержание и сущность административно-правовой охраны окружающей среды, раскрыть особенности правового регулирования и основные проблемы охраны окружающей среды;
- сформулировать сущностные признаки понятий «окружающая среда», «охрана окружающей среды», «административно-правовая охрана окружающей среды», определить их соотношение и критерии разграничения;
- определить основные исторические предпосылки формирования и историю становления административно-правовой охраны окружающей среды на предмет разработки направлений ее развития;
- рассмотреть проблемы административно-правовой охраны окружающей среды с учетом взаимодействия науки административного права с другими публично-правовыми (государственно-правовыми) науками: конституционного права, природоресурсного и экологического права, судебной и прокурорской деятельности;
- провести сравнительно-правовой анализ полномочий органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской

Федерации в области охраны окружающей среды и предложить меры по исключению дублирования их полномочий и повышению эффективности деятельности;

- исследовать место и роль в охране окружающей среды Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, других субъектов охраны окружающей среды, предложить направления их деятельности и взаимодействия;

- выявить угрозы окружающей среде, раскрыть их содержание, предложить меры по ее защите, направления предупреждения опасностей и минимизации негативных последствий;

- проанализировать эффективность государственного экологического надзора, осуществляемого Министерством внутренних дел Российской Федерации, определить направления его развития;

- в целях обеспечения прав и законных интересов граждан, соблюдения баланса публичных и частных интересов раскрыть проблемы в области административно-правового предупреждения и пресечения административных правонарушений в области охраны окружающей среды, предложить меры по их разрешению, а также проанализировать состояние судебной практики по делам о нарушениях законодательства в области охраны окружающей среды, выработать предложения по ее совершенствованию.

Методология и методы исследования. Методология диссертации базировалась на диалектической взаимосвязи общенаучных и частнонаучных методов познания – логико-юридического, сравнительно-правового, исторического, статистического, конкретно-социологического, контент-анализа.

Формально-логический метод был использован при рассмотрении и формулировании понятийного аппарата. Системно-структурный анализ позволил определить и выстроить планирование и взаимодействие органов исполнительной власти, уполномоченных осуществлять охрану окружающей среды. Метод специальной юридической техники был применен при анализе

нормативных правовых актов и формулировании соответствующих предложений по их совершенствованию. Статистический метод позволил осуществить сбор и анализ количественных характеристик, свидетельствующих об уровне безопасности объектов экологии.

С позиций материалистической диалектики категории экологической безопасности, организации и деятельности органов публичной власти по охране окружающей среды рассматриваются в развитии, в конкретной исторической обстановке и во взаимосвязи с другими социальными и правовыми явлениями.

Теоретическую основу исследования составили научные и учебные издания отечественных и зарубежных ученых в сфере общей теории права, административного и конституционного права, специалистов по финансовому праву, теоретиков государственного управления. Это труды Ю.Е. Аврутина, А.Б. Агапова, Г.В. Атаманчука, Д.Н. Бахраха, С.Н. Братановского, А.С. Галанова, В.В. Денисенко, А.С. Дугенца, Е.А. Деревянко, С.В. Запольского, А.Б. Зеленцова, С.М. Зубарева, А.И. Каплунова, П.И. Кононова, В.М. Манохина, А.В. Мелехина, Ю.И. Мигачева, А.Ф. Ноздрачева, Л.Л. Попова, Б.В. Россинского, Ю.П. Соловья, Ю.Н. Старилова, С.А. Старостина, А.И. Стахова, Ю.В. Степаненко, М.С. Студеникиной, Ю.А. Тихомирова, М.Е. Труфанова, Н.Ю. Хаманевой, А.П. Шергина, В.А. Юсупова, О.А. Ястребова и др.

Нормативной основой исследования являются Конституция Российской Федерации, отечественное законодательство, постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации, нормативные правовые акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, других федеральных органов исполнительной власти. В диссертации исследовались многочисленные политико-правовые документы: основы государственной политики, различные государственные и целевые программы, концепции, доктрины.

Эмпирическую базу исследования составили:

- обзоры и иные материалы, характеризующие участие органов публичной власти в разработке и реализации государственных программ Российской Федерации и региональных программ субъектов Российской Федерации по охране окружающей среды;
- анализы состояния экологических правонарушений и преступлений, подготовленные ГИАЦ МВД России и Генеральной прокуратуры Российской Федерации;
- судебная практика российских судебных инстанций (в том числе Верховного Суда Российской Федерации, Конституционного Суда Российской Федерации).

По специально разработанной анкете проведен опрос 115 работников Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, 150 сотрудников Министерства внутренних дел Российской Федерации и 73 сотрудников природоохранных прокуратур субъектов Российской Федерации.

Научная новизна диссертационного исследования состоит в том, что на основе комплексного, межотраслевого научного исследования проблем охраны окружающей среды получены следующие новые, не известные ранее или существенно дополненные теоретические положения:

- сформулированы необходимые и достаточные признаки понятий «окружающая среда», «охрана окружающей среды», «защита окружающей среды», «административно-правовая охрана окружающей среды», «административно-правовая защита окружающей среды», на основании которых предложены авторские их определения;
- установлены содержание и сущность административно-правовой охраны окружающей среды», раскрыты особенности правового регулирования охраны окружающей среды;
- исследованы и установлены место и роль в охране окружающей среды Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации,

Министерства внутренних дел Российской Федерации, других федеральных органов исполнительной власти, определено их правовое положение;

- выявлены межотраслевые проблемы охраны окружающей среды, предложены меры по устранению межотраслевых барьеров, ликвидации избыточных функций в этой области;

- дана оценка современного состояния административной ответственности за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды, предложены основные направления ее развития;

- в целях обеспечения баланса публичных и частных интересов сформулированы проблемы осуществления административных процедур рассмотрения дел о нарушениях законодательства в области охраны окружающей среды, предложены меры по их совершенствованию.

Новым является решение поставленных задач с позиций иных отраслей права, а не только административного права и административного процесса. Междисциплинарное и межотраслевое рассмотрение проблем позволило иначе и более глубоко их исследовать, избежав при этом узкого, ведомственного подхода.

Положения, выносимые на защиту:

1. В силу того, что исследование правовых явлений не может быть результативным и плодотворным без точных определений ключевых понятий, а также учитывая многочисленные угрозы и опасности окружающей среде очевидно необходим единый и сбалансированный подход к формированию корректного понятийного аппарата. В основу понятийного аппарата могут быть положены различные термины, но наиболее приемлемыми и оптимальными для отечественного законодательства и практики являются термины «административно-правовая охрана окружающей природной среды» и «административно-правовая защита окружающей природной среды». Доказано, что второй термин более предпочтителен в силу его функционального наполнения: для органов публичной власти функция защиты является более динамичной и важной, для исполнения которой государство устанавливает

соответствующий правовой режим. И только при нарушении данного режима государство в лице его компетентных органов, а также с помощью нормативно установленных заранее мер осуществляет соответствующую защиту.

2. Обосновано, что административно-правовая защита окружающей среды представляет собой юридический процесс как в широком, так и в узком смысле. В широком смысле это совокупность правовых форм и способов деятельности, осуществляемых органами, входящими в единую систему публичной власти, общественными объединениями, гражданами и иными уполномоченными субъектами. В узком смысле это система взаимосвязанных по времени, ресурсам и месту проведения, взаимообусловленных операций, направленных на выявление, предотвращение и ликвидацию угроз окружающей среде.

3. С позиций Стратегии национальной безопасности предложена концептуальная модель административно-правовой охраны окружающей среды, которая включает в себя следующие элементы: объект охраны – окружающая среда; угрозы окружающей среде; субъекты, уполномоченные осуществлять функции административно-правовой охраны окружающей среды; нормы, регламентирующие основания и порядок применения мер административно-правовой охраны. Акцент Концепции сделан не на риски и угрозы безопасности, в том числе безопасности окружающей среды, а на национальные интересы и национальные приоритеты в этой области. Категории «риск» и «угроза» в области безопасности, и особенно безопасности окружающей среды, достаточно динамичны, подвержены более частым и глубоким изменениям. Национальные интересы, национальные приоритеты более стабильны и не требуют постоянных изменений.

4. Установлено, что структура административно-правового регулирования охраны окружающей среды, а также ее совершенствование должны основываться на представлении об административно-правовой охране как системе административно-правовых средств, которые в зависимости от предмета воздействия делятся на следующие виды: административно-правовые

средства противодействия хозяйственной и иной антропогенной деятельности, влекущей за собой риски негативного воздействия на окружающую среду; административно-правовые средства охраны окружающей среды при осуществлении территориального планирования и градостроительства; административно-правовые средства предупреждения и пресечения административных правонарушений в области охраны окружающей среды.

5. Развитие и совершенствование государственного управления в области охраны окружающей среды будет эффективным только в случае применения мер стимулирующего и защитного характера, сохранения и восстановления окружающей среды. Административно-правовая охрана окружающей среды должна осуществляться на основе риск-ориентированного подхода, который позволит акцентировать внимание на территориях и областях, наиболее подверженных поражающим факторам.

6. Для административно-правовой охраны окружающей среды характерен приоритет предписаний и запретов. Приоритетом должен стать принцип – любая хозяйственная или иная деятельность может оказать негативное воздействие на окружающую среду. Необходима безусловная прозрачность планирования и осуществления такой деятельности, возможность доступа каждому для оценки прямых, косвенных или иных последствий негативного воздействия на окружающую среду.

7. Для поддержания соответствующего (должного) уровня окружающей среды, необходимо введение определенных норм в природоохранное (в большей степени бюджетное и налоговое) законодательство, которые бы позволили поступающие в бюджет денежные средства в рамках административной и исковой работы направлять на природоохранные цели, что, в свою очередь, позволит не только развивать данное направление, но и повлечет за собой повышение эффективности деятельности государственных экологических контрольно-надзорных мероприятий.

8. Базовое и основополагающее направление повышения эффективности охраны окружающей среды является качество разрабатываемых

проектов нормативных правовых актов на всех структурных уровнях. Стандарты и технические регламенты в области охраны окружающей среды должны содержать не только необходимые требования к соответствующим объектам, но составной частью также должны быть методики расчета оценки их влияния на окружающую среду.

Теоретическая значимость исследования. Диссертация содержит теоретические положения, совокупность которых представляет собой постановку и решение сложных задач охраны окружающей среды, имеющих важное государственное значение. Теоретические выводы и положения позволили автору внести ряд существенных предложений по совершенствованию форм и методов охраны окружающей среды.

Практическая значимость исследования состоит в предложенных автором рекомендаций и предложений, направленных на совершенствование природоохранного законодательства и организацию охраны окружающей среды.

Результаты диссертации имеют важное значение для использования в преподавании дисциплин экологического права, административного права, конституционного права, публично-финансового права, теории государственного управления.

Степень достоверности и апробация результатов исследования. Отдельные теоретические положения и выводы диссертации получили апробацию на V научно-практическом семинаре «Защита прав и законных интересов граждан, организаций и публично-правовых образований: вопросы правоприменения» (26.02.2020, Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации); на Всероссийской научно-практической конференции VI Волженкинские чтения «Уголовное право России: состояние и перспективы» (Преступления против здоровья населения и общественной нравственности) (27.11.2020, Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации); на Международной научно-практической

конференции «Таможенные чтения – 2020 г. Стратегия развития 2030. Вызовы времени. Наука и инновация» (23.11.2020-24.11.2020, Санкт-Петербургский имени В.Б. Бобкова филиал ГКОУ ВО «Российская таможенная академия»); на научно-практическом семинаре «Реформа контрольно-надзорной деятельности» (24.03.2021, Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации); на Всероссийской конференции «Конституционное и административное право: проблемы совершенствования публичной власти» (16.12.2021, Ростовский юридический институт МВД России); на Международной научно-практической конференции, посвященной памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации, заслуженного юриста Российской Федерации Аврутина Юрия Ефремовича в связи с 75-летием со дня рождения (25.03.2022, Санкт-Петербургский университет МВД России); на Международной научно-практической конференции «Актуальные вопросы противодействия экологическим преступлениям» (18.05.2022, Санкт-Петербургская академия Следственного комитета Российской Федерации); на Всероссийской научно-практической конференции «Роль прокуратуры в обеспечении законности в условиях глобальных вызовов» (20.01.2023, Иркутский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации); на XX Международной научно-теоретической конференции, приуроченной 25-летию Санкт-Петербургского университета МВД России «Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития» (27.04.2023-28.04.2023, Санкт-Петербургский университет МВД России); на Международной научно-практической конференции «Байкальский природоохранный форум» (09.06.2023, Иркутский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации); на Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права» (Сорокинские чтения) (29.03.2024, Санкт-Петербургский университет МВД России); на Международной научно-

практической конференции «Актуальные вопросы развития государственности и публичного права» (24.05.2024, Санкт-Петербургский институт (филиал) «Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России); на Всероссийской научно-практической конференции «Байкальский экологический форум» (30.05.2024, Иркутский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации).

Основные положения и выводы диссертации изложены в четырнадцати научных статьях, опубликованных в журналах, рекомендуемых ВАК при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации, и в шести статьях в иных научных изданиях.

Результаты исследования использовались при проведении семинаров и совещаний на федеральном и региональном уровнях с работниками природоохранных прокуратур.

Теоретические предложения внедрены в учебный процесс Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации, а также в практическую деятельность прокуратуры Санкт-Петербурга.

Структура исследования. Работа состоит из введения, двух глав, включающих семь параграфов, заключения, библиографического списка и приложений.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы исследования, характеризуется степень ее научной разработанности, определяются объект, предмет, цель и задачи исследования, обозначаются методологическая, эмпирическая, нормативная и теоретическая основы, а также научная новизна работы. Формулируются положения, выносимые на защиту, отмечается теоретическая и практическая значимость полученных результатов. Приводятся

сведения о степени достоверности, апробации и внедрении в практику результатов исследования.

В первой главе «Окружающая среда как объект административно-правовой охраны» состоящей из четырех параграфов, раскрываются понятие и содержание охраны окружающей среды; излагается история становления отечественного законодательства об охране окружающей среды; исследуется административно-правовое регулирование охраны окружающей среды и правовые основы разграничения полномочий органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области охраны окружающей среды.

В первом параграфе «Охрана окружающей среды: понятие, содержание» на основе мнений ученых-теоретиков и анализа действующего законодательства в области охраны окружающей среды установлено, что в настоящее время такие понятия, как «охрана окружающей среды», «охрана здоровья», «защита окружающей среды», «защита населения и территорий от ЧС природного и техногенного характера», «защита прав потребителей» в законодательстве отсутствуют. Законодатель не определил существенных различий понятий «охрана» и «защита», что приводит к правоприменительным проблемам.

В результате проведенного анализа соискатель приходит к выводу, что в силу различных содержательных признаков, в особенности признаков функционального характера, термин «защита окружающей среды» более предпочтителен, так как государство, устанавливая соответствующий правовой режим, осуществляет соответствующую защиту.

Административно-правовая защита окружающей среды – это совокупность правовых форм и способов деятельности, осуществляемых органами, входящими в единую систему публичной власти, общественными объединениями, гражданами и иными уполномоченными субъектами.

Во втором параграфе «История становления отечественного законодательства об охране окружающей среды» проведен исторический

анализ становления и развития законодательства в области охраны окружающей среды, утверждается, что за прошедший достаточно длительный период сложилась его основа, многие проблемы и аспекты урегулированы достаточно полно.

На основе позиций ученых-теоретиков соискатель считает возможным, наиболее разумным и объективным связать этапы развития законодательства об охране окружающей среды со значимыми общественно-политическими периодами государства. Анализ генезиса законодательства позволил автору сделать вывод о том, что наиболее существенным недостатком действующего правового регулирования в области охраны окружающей среды является отсутствие его системности, что значительный массив нормативных правовых актов в этой области не синхронизирован по целям и задачам, следствием чего являются их несогласованность, противоречивость и наличие пробелов.

В третьем параграфе «Административно-правовое регулирование охраны окружающей среды» осуществлен анализ различных политико-правовых актов Российской Федерации, норм Конституции Российской Федерации, отечественного законодательства и правовых актов управления в области охраны окружающей среды.

В параграфе анализируются политико-правовые документы Российской Федерации: Экологическая¹ и Климатическая² доктрины; Основы государственной политики в области использования минерального сырья и недропользования³, использования земельного фонда Российской Федерации на 2012 – 2020 годы⁴, экологического развития Российской Федерации на период

¹ Об Экологической доктрине Российской Федерации: утв. Распоряжением Правительства РФ от 31.08.2002 № 1225-р. Доступ: <https://www.consultant.ru>.

² Об утверждении Климатической доктрины Российской Федерации: утв. Указом Президента РФ от 26.10.2023 № 812. Доступ: <https://www.consultant.ru>.

³ Основы государственной политики в области использования минерального сырья и недропользования: утв. Распоряжением Правительства от 21.04.2003 № 494-р. Доступ: <https://www.consultant.ru>.

⁴ Об утверждении Основ государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012 - 2020 годы: утв. Распоряжением Правительства РФ от 03.03.2012 № 297-р. Доступ: <https://www.consultant.ru>.

до 2030 года¹, в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в Российской Федерации на период до 2030 года². В параграфе анализируются стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года³ и развития лесного комплекса Российской Федерации до 2030 года⁴; Водная стратегия Российской Федерации; Государственная программа Российской Федерации «Воспроизводство и использование природных ресурсов»⁵.

Особенностью правового регулирования охраны окружающей среды является использование норм не только административного, но и гражданского, банковского, налогового законодательства. Многочисленные нормы в этой области установлены правовыми актами управления.

Многие положения, касающиеся охраны окружающей среды, закреплены в специальных законах. По мнению соискателя, дифференциация административно-правового регулирования охраны окружающей среды необходима в силу многообразия условий развития этих объектов и различий их правового статуса. Указанная дифференциация должна отражаться в действующем законодательстве, проявляться в сочетании частноправовых и публично-правовых методов правового регулирования отношений в этой области. Специфика отдельных объектов защиты, а также особенности регулирования отношений в сфере охраны окружающей среды могут быть

¹ Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года: утв. Президентом Российской Федерации 30.04.2012. Доступ: <https://www.consultant.ru>.

² Об утверждении Основ государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в Российской Федерации на период до 2030 года: утв. Распоряжением Правительства РФ от 26.09.2013 № 1724-р. Доступ: <https://www.consultant.ru>.

³ О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года: утв. Указом Президента РФ от 19.04.2017 № 176. Доступ: <https://www.consultant.ru>.

⁴ Об утверждении Стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации до 2030 года: утв. Распоряжением Правительства РФ от 11.02.2021 № 312-р. Доступ: <https://www.consultant.ru>.

⁵ Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Воспроизводство и использование природных ресурсов»: утв. Постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 322. Доступ: <https://www.consultant.ru>.

определены путем формирования наиболее им соответствующих правовых режимов.

При формулировании дефиниции «правовой режим» автор использовал признаки, предложенные С.С. Алексеевым: это порядок регулирования, который выражен в комплексе правовых средств, характеризующих особое сочетание взаимодействующих между собой дозволений, запретов, а также позитивных обязываний и создающих особую направленность регулирования.

В параграфе доказано, что в рамках каждого правового режима всегда применяются все способы правового регулирования. Но в каждом режиме – и это во многом определяет его специфику – один из способов, как правило, выступает в качестве доминанты, определяющей весь его облик и создает специфическую направленность, «климат», настрой в регулировании, что лежит в основе классификации первичных юридических режимов.

Таким образом, в правоотношениях в области охраны окружающей среды в настоящее время проявляются тенденции к унификации защитных публично-правовых мер и дифференциации стимулирующих частноправовых мер. Приоритет при этом отдается административно-правовым мерам. Преобладание публично-правовых начал в регулировании отношений охраны окружающей среды обуславливает ведущую роль государства и его органов в экологическом регулировании, которая связывает в том числе разрозненные нормы частноправового порядка.

В четвертом параграфе «Правовые основы разграничения полномочий органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области охраны окружающей среды» анализируются законы субъектов Российской Федерации. Установлено, что они во многом повторяют нормы Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды». Для повышения эффективности государственного экологического надзора на федеральном и региональном уровнях необходимо законодательно разграничить и конкретизировать предметы, виды и объекты контроля и надзора.

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации одними из стратегических национальных приоритетов, которые обеспечат защиту национальных интересов Российской Федерации, названы экологическая безопасность и рациональное природопользование.

Во второй главе «Обеспечение охраны окружающей среды» состоящей из трех параграфов, раскрываются сущность и субъекты обеспечения охраны окружающей среды, содержание и виды угроз окружающей среде, анализируется государственный экологический надзор в области охраны окружающей среды и полномочия органов государственной власти по его обеспечению.

В первом параграфе «Обеспечение охраны окружающей среды: сущность и субъекты обеспечения» раскрывается содержание понятия «обеспечение охраны окружающей среды». Доказано, что, являясь сложным системным понятием, оно включает в себя не только предмет охраны (совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов и антропогенных объектов), но и вид природоохранной деятельности (деятельность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, местного самоуправления, общественных объединений и некоммерческих организаций по сохранению и восстановлению природной среды, рациональному использованию и воспроизводству природных ресурсов, предотвращению негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидации ее последствий).

Цель обеспечения охраны окружающей среды представляет собой неотъемлемый элемент административно-правового статуса специальных уполномоченных субъектов и определяется сущностью их задач и функций, является идеальным представлением будущего результата не только самой этой деятельности, но и государственного управления в рассматриваемой области в целом. В параграфе установлено, что в общем виде цель формулируется в

законодательстве, однако в положениях, устанавливающих правовой статус уполномоченных субъектов, она не определяется.

Задачи обеспечения охраны окружающей среды государственных организаций как органов специальной компетенции в области охраны окружающей среды и природопользования конкретизируют цель охраны, указывают на достигнутые результаты государственного управления в рассматриваемой области в целом и на необходимый текущий характер самой деятельности.

Развитие и совершенствование экологической функции государства осуществляется в рамках управления в области охраны окружающей среды, и предпочтение отдается государственному управлению, а не важнейшей функции государственного управления – государственному регулированию, которое отрицает прямое административное вмешательство.

Особенности административно-правового статуса субъектов обеспечения охраны окружающей среды обусловлены взаимосвязью не только целей и задач их деятельности, их функций и полномочий (совокупность которых представляет компетенцию по предмету ведения), но и форм и методов данной деятельности, а также положением самих субъектов в структуре органов исполнительной власти, осуществляющих государственное управление в области охраны окружающей среды.

Во втором параграфе «Содержание и виды угроз окружающей среде» раскрыто содержание Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», утверждается, что в нем отсутствует понятие «угроза окружающей среде», угрозы никак не сформулированы, но рассмотрены через угрозы жизни, здоровью и имуществу граждан.

В Стратегии экологической безопасности Российской Федерации понятия «вызовы» и «угрозы» употребляются в качестве синонимов, но определений ни вызовов, ни угроз в Стратегии также нет. Проблема низкого качества иных терминов в области охраны окружающей среды в совокупности имеет не только практический и правовой, но и методологический аспект, поскольку

обусловлена межотраслевым характером общественных отношений, а также потому что проблему изучают представители многочисленных отраслей отечественной науки, применяется соответствующий научный аппарат каждой отрасли, а он различен. Необходим единый, согласованный по целям, задачам и функциям межотраслевой, междисциплинарный подход к решению данного вопроса.

В третьем параграфе «Государственный экологический надзор в области охраны окружающей среды и полномочия органов государственной власти по его обеспечению» установлено, что функции органов государственной власти в осуществлении государственного экологического надзора носят ярко выраженный межотраслевой характер, что приводит к несогласованности и синхронизации их действий, что, в свою очередь, негативно сказывается на ее эффективности и результативности. Функциональная многогранность обусловлена также значительным количеством объектов охраны.

В целях обеспечения эффективности деятельности органов государственной власти по государственному экологическому надзору функцию координации такой деятельности следует возложить на прокуратуру Российской Федерации (по аналогии с координацией деятельности по борьбе с преступностью).

Следует предусмотреть возможность законодательного разграничения государственного экологического надзора на государственный природоохранный надзор и государственный природоресурсный надзор, что позволит конкретизировать предмет, виды и объекты каждого отдельного вида надзора.

Степень участия органов государственной власти в охране окружающей среды должна быть ограничена рамками их функциональных полномочий, обусловлена назначением и направлениями их деятельности, а также особенностью объектов охраны.

Система организации государственного надзора, правовая природа его составных элементов, порядок их функционирования должны быть нормативно обеспечены.

Также в параграфе анализируются место органов внутренних дел и их существенная роль в системе контрольно-надзорных органов, подчеркивается многогранность деятельности органов внутренних дел, в том числе в области охраны окружающей среды. Важное значение имеют юрисдикционные полномочия органов внутренних дел по рассмотрению протоколов об административных правонарушениях, которые ему передают органы экологического надзора.

Так, органы внутренних дел в области охраны окружающей природной среды в объеме своей компетенции осуществляют: предупреждение и пресечение экологических правонарушений и преступлений; совместно с Министерством здравоохранения Российской Федерацией и Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека надзирают за соблюдением санитарных правил, важно, что широкие и серьезные полномочия имеет МВД России именно в части санитарно-эпидемиологического надзора, поскольку в системе органов внутренних дел есть свои санитарные врачи; оказывают соответствующим органам содействие в осуществлении мер по охране и защите от загрязнения природных богатств, борьбе с браконьерством и нарушениями правил охоты и рыболовства; кроме того, полиция вправе проводить оцепление (блокирование) территорий, жилых помещений, строений и других объектов по решению руководителя территориального органа или лица, его замещающего, при ликвидации последствий катастроф природного характера, при проведении карантинных мероприятий во время эпидемий и (или) эпизоотий и иное. При этом важное значение имеет постановление Правительства Российской Федерации от 16 мая 2005 г. № 300, которым утверждено Положение о разграничении полномочий федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения биологической и химической безопасности Российской Федерации.

В заключении формулируются основные выводы и предложения автора, направленные на совершенствование административно-правовой охраны окружающей среды.

В приложениях содержатся результаты анкетирования сотрудников Минприроды России, МВД России и природоохранных прокуратур субъектов Российской Федерации; предложены методические рекомендации по расчету выбросов загрязняющих веществ в атмосферу от несанкционированных свалок; проект совместного приказа Генеральной прокуратуры Российской Федерации, МВД России, МЧС России и Минприроды России «О взаимодействии в пожароопасный сезон» с приложением о порядке взаимодействия территориальных органов прокуратуры Российской Федерации, территориальных органов МВД России, территориальных органов МЧС России (включая отдел административной практики и дознания), территориальных органов Федерального агентства лесного хозяйства в пожароопасный сезон.

**Основные положения диссертации отражены в следующих публикациях
общим объемом 11,19 п.л.:**

I. Статьи, опубликованные в журналах, входящих в перечень рецензируемых изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук:

1. Гамидуллаева Л.С. О некоторых особенностях правового статуса субъектов административной деятельности в области охраны окружающей среды и природопользования [Текст] / Л.С. Гамидуллаева // Мир экономики и права. – 2015. – № 2. – С. 82-88 (ВАК).
2. Гамидуллаева Л.С. Актуальные вопросы обеспечения законности в сфере охраны окружающей среды [Текст] / Л.С. Гамидуллаева // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2015. – № 3 (58). – С. 89-92 (ВАК).

3. Гамидуллаева Л.С. Оптимизация полномочий органов исполнительной власти в сфере охраны окружающей среды и природопользования [Текст] / Л.С. Гамидуллаева // Административное право и процесс. – 2016. – № 5. – С. 86-88 (БАК).
4. Булгакова Л.С. Административная деятельность таможенных органов Российской Федерации в области охраны окружающей среды и природопользования [Текст] / Л.С. Булгакова // Ленинградский юридический журнал. – 2018. – № 1 (51). – С. 180-189 (БАК).
5. Булгакова Л.С. Международное сотрудничество таможенных органов в области обеспечения экологической безопасности государства [Текст] / Л.С. Булгакова // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. – 2018. – № 9. – С. 71-72 (БАК).
6. Булгакова Л.С. Административно-правовые основы обеспечения экологической безопасности в России [Текст] / Л.С. Булгакова // Евразийский юридический журнал. – 2019. – № 1 (128). – С. 177-178 (БАК).
7. Булгакова Л.С. Коррупционные проявления в деятельности должностных лиц в сфере экологии [Текст] / Л.С. Булгакова // Современная наука: актуальные проблемы теории и практики. Серия «Экономика и право». – 2020. – № 5. – С. 81-84 (БАК).
8. Булгакова Л.С. Административно-правовые аспекты обеспечения экологической безопасности России как элемент национальной безопасности [Текст] / Л.С. Булгакова // Евразийский юридический журнал. – 2021. – № 2 (153). – С. 121-122 (БАК).
9. Булгакова Л.С. Совершенствование полномочий органов государственной власти Российской Федерации в области обеспечения экологической безопасности [Текст] / Л.С. Булгакова // Право и практика. – 2021. – № 2 – С. 33-39 (БАК).
10. Булгакова Л.С. Проблемы обеспечения безопасности окружающей среды [Текст] / Л.С. Булгакова // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2022. – № 11 (99). – С. 183-190. (БАК).

11. Булгакова Л.С. Административно–правовое регулирование охраны окружающей среды [Текст] / Л.С. Булгакова // Вестник Калининградского филиала Санкт–Петербургского университета МВД России. – 2023. – № 1 (71). – С. 56-59 (ВАК).
12. Булгакова Л.С. Содержание и виды угроз окружающей среде [Текст] / Л.С. Булгакова // КриминалистЪ. – 2023. – № 3 (44). – С. 99-105 (ВАК).
13. Булгакова Л.С. О проблемах разграничения полномочий органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в области охраны окружающей среды [Текст] / Л.С. Булгакова // Административное право и процесс. – 2023. – № 4. – С. 42-44 (ВАК).
14. Булгакова Л.С. К вопросу об определении компетенции субъектов административной деятельности в сфере экологической безопасности [Текст] / Л.С. Булгакова // КриминалистЪ. – 2024. – № 2 (47). – С. 164-172 (ВАК).

II. Научные статьи, опубликованные в иных изданиях

15. Булгакова Л.С. Функции таможенных органов Российской Федерации в области охраны окружающей среды и природопользования [Текст] / Л.С. Булгакова // Наука, образование, общество: тенденции и перспективы развития: материалы VIII Междунар. науч.-практ. конф. (Чебоксары, 3 дек. 2017 г.) / редкол.: О.Н. Широкова [и др.]. – Чебоксары: ЦНС «Интерактив плюс», 2017. – С. 395-400.
16. Булгакова Л.С. Прокурорский надзор в области охраны окружающей среды [Текст] / Л.С. Булгакова // Ученые записки. – 2018. – № 1 (65). – С. 74-76.
17. Булгакова Л.С. Функции правоохранительных органов Российской Федерации в сфере обеспечения экологической безопасности [Текст] / Л.С. Булгакова // Ученые записки. – 2019. – № 2 (70). – С. 65-67.
18. Булгакова Л.С. Правовое регулирования административной деятельности в области экологии [Текст] / Л.С. Булгакова // КриминалистЪ. – 2020. – № 1 (30). – С. 44-49.

19. Булгакова Л.С. Охрана окружающей среды: понятие, содержание / Л.С. Булгакова // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права» (Сорокинские чтения) [Электронный ресурс]: сборник статей по материалам международной научно-практической конференции / под общ. ред. А.И. Каплунова. – Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2022. – С. 961-969.
20. Булгакова Л.С. Роль органов внутренних дел в обеспечении экологической безопасности / Л.С. Булгакова // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права» (Сорокинские чтения) [Электронный ресурс]: сборник статей по материалам международной научно-практической конференции / под общ. ред. А.И. Каплунова. – Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2022. – С. 1379-1383.