

УТВЕРЖДАЮ

Заместитель директора по науке  
Института государства и права РАН  
доктор юридических наук  
С.В. Маликов



» ноября 2024 г.

**ОТЗЫВ**

**ведущей организации федерального государственного бюджетного учреждения науки Институт государства и права Российской академии наук на диссертацию Булгаковой Луизы Сираджеддиновны, представленную на соискание ученой степени кандидата юридических наук на тему «Административно-правовая охрана окружающей среды» по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки**

Актуальность темы диссертационного исследования Л.С. Булгаковой не вызывает сомнений и обусловлена многими факторами, наиболее важными из которых являются следующие.

Во-первых. Развитие охраны окружающей среды представляет собой многогранный процесс, охватывающий законодательные инициативы, стратегии и программы, направленные на решение актуальных экологических проблем и обеспечение устойчивого развития. Россия сталкивается с множеством экологических проблем, требующих комплексного подхода к их решению. Необходимы как законодательные изменения, так и активное участие общества в охране окружающей среды для достижения устойчивого развития страны.

Во-вторых. Состояние законности в сфере административно-правовой охраны окружающей среды формируется под влиянием множества факторов, одним из которых является эффективность применения мер государственного принуждения к участникам экологических правоотношений. Именно от качества реализации субъектами власти этих мер зависит результативность методов государственного управления в области охраны окружающей среды.

Применение административно-правовых мер воздействия играет ключевую роль в повышении эффективности реализации экологических норм. Если механизмы контроля не работают должным образом или

применяются нерегулярно, это может привести к увеличению числа правонарушений и ухудшению состояния окружающей среды.

В-третьих. Для достижения устойчивого результата в охране природы необходимо совершенствование системы административно-правового регулирования, активное вовлечение общественности в процесс мониторинга и соблюдения экологических стандартов. В связи с этим вопросы административно-правовой охраны окружающей среды приобретают особую актуальность.

Законность и средства обеспечения охраны окружающей среды в России исследовались в отечественной юридической науке, однако вопросы административно-правовой охраны окружающей среды при применении экологического законодательства остаются недостаточно освещенными. Большинство авторов сосредоточились на общетеоретических аспектах или отраслевых нормах, тогда как специализированные исследования, посвященные административно-правовой охране окружающей среды, практически отсутствуют.

Актуальность и новизну диссертационного исследования подтверждает то обстоятельство, что в настоящее время имеется лишь несколько работ, которые исследовали практику применения мер административного принуждения в сфере экологии, однако они уже частично утратили свою актуальность и не отражают современных реалий. В условиях растущих экологических проблем, таких как загрязнение воздуха и воды, а также увеличения числа экологических правонарушений нельзя считать исследуемую проблему исчерпанной и удовлетворительно решенной.

Необходимость более глубокого анализа нарушений законности в области охраны окружающей среды становится особенно очевидной на фоне увеличения числа случаев экологических преступлений и иных правонарушений. Это подчеркивает важность разработки новых подходов в организации охраны окружающей среды, а также необходимости создания эффективных механизмов их предотвращения и устранения.

В связи с этим диссертация Л.С. Булгаковой представляется актуальной как с научной точки зрения, так и с точки зрения практической направленности.

Научная ценность диссертационной работы Л.С. Булгаковой заключается в комплексном и системном подходе к исследованию проблемы административно-правовой охраны окружающей среды. Это подтверждается тем, что при написании работы использован оригинальный теоретико-методологический подход, который заключается в том, что диссертант сформулировал 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 их авторские определения (с. 34, 38, 39, 44, 75 диссертации).

При этом заслуживают внимания и результаты практического исследования автора, которые позволили подтвердить выдвинутую гипотезу о наличии проблем при осуществлении административных процедур рассмотрения дел о нарушениях законодательства в области охраны окружающей среды (с. 66, 70, 75, 81, 129, 135, 158, 181 диссертации).

Кроме того, автор, изучая административно-правовую охрану окружающей среды, раскрывает содержание охраны применительно к теме своего исследования, тем самым удачно решая ряд поставленных задач исследования (с. 19, 44, 144, 163 диссертации).

Целью исследования является разработка совокупности теоретических положений и практических рекомендаций по совершенствованию правового регулирования и организации охраны окружающей среды (с. 9 диссертации).

Цель работы, поставленная соискателем, успешно достигнута путем решения обозначенных задач, которые заключаются в том, чтобы определить содержание и сущность административно-правовой охраны окружающей среды.

Для достижения поставленной цели и реализации задач своего исследования диссертантом выбран оптимальный план рассмотрения вопросов по заявленной проблематике, а значительный объем эмпирического материала позволяет утверждать об объективности и достоверности полученных данных в ходе диссертационного исследования (с. 11-12 диссертации).

Научная новизна диссертации заключается в том, что соискателем на основе комплексного, междотраслевого научного исследования проблем охраны окружающей среды получены следующие новые, не известные ранее или существенно дополненные теоретические положения: (с. 12 диссертации).

Критериям научной новизны соответствуют положения, выносимые на защиту (с. 13-15), которые имеют убедительное обоснование.

Структура работы обладает внутренним логическим единством, последовательным изложением собранного материала и вытекает из сформулированных автором объекта, предмета, цели и задач исследования. Диссертация изложена на 268 страницах, состоит из двух глав, включающих семь параграфов, заключения, библиографии и приложений.

Для развития науки административного права представляют значимость следующие положения, полученные автором диссертации в ходе научного исследования.

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 (с. 33, 44 диссертации). 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 (с. 13 диссертации).

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 (с. 86-89 диссертации). 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 (с.153-154 диссертации).

С положительной стороны следует отметить разработку Л.С. Булгаковой методических рекомендаций и проекта совместного приказа Генеральной прокуратуры Российской Федерации, МВД России, МЧС России и Минприроды о взаимодействии (с. 244-268 диссертации).

Удобным и достаточно удачным видится расположение статистических данных, на которые ссылается диссертант, в табличном формате в виде отдельных приложений к диссертационному исследованию.

Кроме того, в диссертационном исследовании Л.С. Булгаковой присутствует ряд практических рекомендаций, на которые необходимо обратить внимание. Так, например, изучение значительного объема материалов правоприменительной практики позволило соискателю сделать вывод о том, что правоприменительная практика в экологической сфере зачастую бывает неординарной в силу разноплановости законодательства (с. 137-142 диссертации).

Данные предложения имеют значение для нормотворческой деятельности, в том числе они могут быть рекомендованы законодателю для внесения изменений и дополнений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды». В то же время результаты эмпирического исследования и анализ статистической отчетности могут быть использованы для совершенствования управленческой деятельности органов государственной власти.

Таким образом, содержание представленной Л.С. Булгаковой диссертации, ее результаты свидетельствуют, с одной стороны, о достижении значимых результатов для развития административно-правовой науки, с другой, имеют прикладной характер и их можно рекомендовать для использования в научной, учебной, нормотворческой и управленческой деятельности органов внутренних дел.

Достоверность результатов проведенного исследования подтверждается широким изучением автором имеющегося по рассматриваемой проблеме теоретического и практического материала, грамотным использованием при написании диссертации как общенаучных, так и специальных методов научного исследования, всесторонним изучением судебной и административной практики, а также статистических данных.

Результаты диссертационного исследования внедрены в учебный процесс Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации, а также в практическую деятельность прокуратуры Санкт-Петербурга. Основные положения, предложения и выводы, представленные в диссертации, нашли отражение в 20 научных трудах автора, 14 из которых опубликованы в журналах, входящих в перечень рецензируемых изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертации на соискание ученой степени кандидата наук. Общий объем опубликованного материала составляет более 11 печатных листов.

Содержание автореферата и опубликованные соискателем работы отражают основные положения диссертационного исследования.

Вместе с тем, отдельные положения диссертации Л.С. Булгаковой носят дискуссионный характер или требуют дополнительной аргументации.

1. Ведущая организация поддерживает позицию автора диссертации в том, что охрана окружающей среды имеет ярко выраженный отраслевой и межотраслевой характер. На протяжении многих параграфов диссертации (с.11-12, 42, 48, 53, 74, 93, 97, 124, 161, 169, 191-193 и др.) эта проблема подробно анализируется, но ни среди задач диссертации, ни в положениях, выносимых на защиту, эта проблема не получила своего однозначного решения. Это требует пояснения диссертанта.

2. В положении № 4, выносимом на защиту, структура административно-правового регулирования охраны окружающей среды раскрывается через систему административно-правовых средств, причем утверждается ее зависимость от объекта воздействия. Автор предлагает следующие элементы структуры, которые им названы средствами противодействия: хозяйственной и иной антропогенной деятельности, при осуществлении территориального планирования и градостроительства, предупреждения и пресечения административных правонарушений в области охраны окружающей среды. Нам представляется, что автор не вполне удачно и узко рассматривает, смешивает понятия «структура» и «система». Диссертанту требуется более подробно раскрыть понятие «структура административно-правового регулирования».

3. В положении № 5, выносимом на защиту, на наш взгляд, содержится некоторое противоречие. В первой части положения утверждается, что государственное управление в области охраны окружающей среды будет эффективным только в случае применения мер стимулирующего и защитного характера, сохранения и восстановления окружающей среды. Во второй же части рассматриваемого положения говорится, что административно-правовая охрана окружающей среды должна осуществляться на основе риск-ориентированного подхода. Необходимо уточнить позицию автора по данному вопросу.

4. Автор утверждает, что для административно-правовой охраны окружающей среды характерен приоритет предписаний и запретов, что приоритетом должен стать принцип – любая хозяйственная или иная деятельность может оказать негативное воздействие на окружающую среду (положение № 6, выносимое на защиту и с. 59, 73, 106 и др. диссертации). Иначе говоря, акцент сделан в значительной степени на карательную

функцию административного права. Не противоречит ли все это содержанию ч. 1 ст. 3.1 КоАП РФ?

5. Ведущая организация считает предложенное автором положение о направлении бюджетных средств на природоохранные цели недостаточно обоснованным с позиции финансового и налогового права из-за нарушения принципа целевого использования средств, фискальной нейтральности и отсутствия эффективных механизмов контроля (с. 15 диссертации).

6. Диссертанту в своей работе следовало бы более корректно указать теоретическую основу исследования, не сводя ее лишь к «научным и учебным изданиям отечественных и зарубежных ученых» (с. 11 диссертации). Также автор допустил совместное перечисление ученых «в сфере общей теории права, административного и конституционного права», «специалистов по финансовому праву, теоретиков государственного управления», что затрудняет оценку вклада каждого из них в разработку теоретической основы исследования, проведенного диссертантом.

Высказанные замечания носят дискуссионный характер и не снижают высокой оценки научного труда Л.С. Булгаковой.

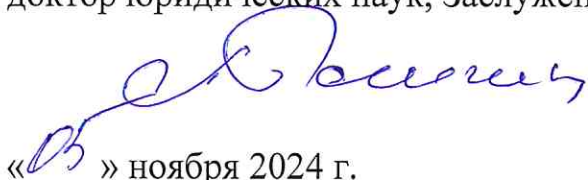
Диссертация и автореферат соответствует профилю научной специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Таким образом, представленное Булгаковой Л.С. диссертационное исследование на соискание ученой степени кандидата юридических наук является научно-квалификационной работой, в которой содержится решение задачи, имеющей существенное значение для науки административного права и правоприменительной практики, а также в полной мере отвечает требованиям, предъявляемым к кандидатским диссертациям Положением о порядке присуждения ученых степеней, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 года № 842, а его автор - Булгакова Луиза Сираджеддиновна заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук.

Отзыв подготовлен главным научным сотрудником сектора административного права и административного процесса ИГП РАН доктором юридических наук, профессором М.Н. Кобзарь-Фроловой и ведущим научным сотрудником сектора административного права и административного процесса ИГП РАН доктором юридических наук, профессором В.М. Редкоусом.

Отзыв обсужден и одобрен на заседании сектора административного права и административного процесса Института государства и права Российской академии наук от 5 ноября 2024 г. протокол № 11.

Заведующий сектором административного права  
и административного процесса ИГП РАН  
доктор юридических наук, Заслуженный юрист Российской Федерации



Владимир Николаевич Плигин

«05» ноября 2024 г.

Подпись заверяю:



Полное наименование организации в соответствии с уставом:  
Федеральное государственное бюджетное учреждение науки

Институт государства и права Российской академии наук

Адрес организации: 119019, г. Москва, ул. Знаменка, д.10

Телефон: 8 (495) 691-33-81

Адрес электронной почты: [igpran@igpran.ru](mailto:igpran@igpran.ru)

Адрес официального сайта в сети «Интернет»: <http://igpran.ru/>