

На правах рукописи



БУТОВА Екатерина Владимировна

**МЕХАНИЗМ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО
РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ
БЕЗОПАСНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

12.00.14 – административное право;
административный процесс

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Белгород – 2018

Работа выполнена в федеральном государственном автономном образовательном учреждении высшего образования «Белгородский государственный национальный исследовательский университет»

Научный

руководитель: доктор юридических наук, доцент
Беляева Галина Серафимовна

Официальные

оппоненты: **Гречкина Ольга Владимировна** –
доктор юридических наук, профессор,
ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» / кафедра административного права и процесса, заведующая

Катаева Ольга Владимировна –
кандидат юридических наук, доцент,
ФГКОУ ВО «Белгородский юридический институт МВД России имени И.Д. Путилина» / кафедра управления и административной деятельности ОВД, начальник

Ведущая

организация: ФГБОУ ВО «Юго-Западный государственный университет»

Защита состоится «23» ноября 2018 г. в 12.00 на заседании диссертационного совета Д 999.104.03 на базе ФГАОУ ВО «Белгородский государственный национальный исследовательский университет», ФГБОУ ВО «Воронежский государственный университет», ФГБОУ ВО «Орловский государственный университет имени И.С. Тургенева» по адресу: 308015, г. Белгород, ул. Победы, д. 85.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке и на сайте Белгородского государственного национального исследовательского университета (www.bsu.edu.ru).

Автореферат разослан «__» октября 2018 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета



Нифанов
Алексей Николаевич

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Современная социально-экономическая и общественно-политическая ситуация в России обуславливает необходимость применения комплексного и системного решения проблем административно-правового регулирования экологической безопасности. Так, по оценкам экспертов, на территории Российской Федерации (с наибольшим сосредоточением населения, производственных мощностей и продуктивными сельскохозяйственными угодьями) состояние окружающей среды по экологическим параметрам оценивается как неблагоприятное¹. Как нельзя лучше иллюстрируют значимость обозначенной проблемы такие слова Президента Российской Федерации: «Сегодня разговор об экологических проблемах надо вести в наступательном и практическом ключе и выводить природоохранную работу на уровень системной, ежедневной обязанности государственной власти всех уровней»².

Сложившаяся в стране экологическая ситуация требует совершенствования системы государственного управления в области обеспечения экологической безопасности человека, общества, государства в целях повышения ее эффективности. И определенные шаги в названном направлении уже сделаны: с целью «привлечь внимание к проблемным вопросам, существующим в экологической сфере, и улучшить состояние экологической безопасности страны» прошедший 2017 год в России был объявлен «годом экологии», в рамках которого проведены многочисленные мероприятия и, что самое важное, 19 апреля 2017 года была принята Стратегия экологической безопасности РФ на период до 2025 года³.

Однако, несмотря на принимаемые меры, по-прежнему остается не мало вопросов, требующих своего, в первую очередь, научного разрешения, среди которых: дальнейшая разработка (в соответствии с положениями новых стратегических документов в области обеспечения национальной безопасности) всего комплекса вопросов обеспечения экологической безопасности, в том числе и, прежде всего, механизма ее административно-правового регулирования. Обращают на себя внимание недостатки и упущения в нормативно-правовой базе, регулирующей эту сферу, а также в методах и формах административно-правового обеспечения

¹ В городах (и прилегающих территориях), в которых проживает 74 % населения России окружающая среда подвергается существенному негативному воздействию со стороны объектов промышленности, транспорта, энергетики и капитального строительства. 17,1 млн. человек (17 процентов городского населения страны) проживает в городах с высоким (или очень высоким) уровнем загрязнения воздуха // О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года: Указ Президента РФ от 19.04.2017 № 176 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017 № 17. Ст. 2546.

² Выступление Президента РФ на заседании Совета Безопасности по вопросу обеспечения экологической безопасности России // URL: <http://www.kremlin.ru/events/president> (дата обращения: 01.03.2018).

³ О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года: Указ Президента РФ от 19.04.2017 № 176 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017 № 17. Ст. 2546.

экологической безопасности; наличие ряда проблем, снижающих эффективность обеспечения экологической безопасности, и отсутствие научно-обоснованных показателей определения такой эффективности и направлений ее повышения.

На этом фоне значительный научный и практический интерес представляет проведение всестороннего исследования современного административно-правового регулирования обеспечения экологической безопасности в Российской Федерации через призму категории «механизм», позволяющей придать данному изысканию системный и комплексный характер.

Таким образом, есть все основания полагать, что подобное научное исследование сущности и содержания административно-правового механизма, критериев, параметров, требований и условий определения его эффективности, а также выработка конкретных предложений по ее повышению послужит позитивной основой для правотворческой и правоприменительной деятельности управомоченных субъектов в сфере обеспечения экологической безопасности.

Степень научной разработанности темы исследования. Обеспечение экологической безопасности выступает смежной областью регулирования таких отраслей права, как конституционное, административное, уголовное, гражданское, экологическое и других, каждое из которых направлено на регламентацию специфических сторон данного явления.

Общетеоретическими исследованиями в экологической сфере занимались такие ученые, как А.Е. Кадомцева, А.Н. Краснов, В.Н. Кузьмин, П.И. Лысухо, М.М. Меркулов, В.С. Миронов, А.И. Мирошниченко, Е.М. Оль, Л.В. Ращупкина, М.И. Русаков, В.Е. Сизов, Е.Е. Тонков, А.В. Фокин, Н.А. Шеяфетдинова.

Конституционно-правовым вопросам обеспечения экологической безопасности были посвящены труды таких ученых, как С.Л. Байдаков, Д.С. Велиева, А.В. Герасимов, В.И. Данилов-Данильян, М.Ч. Залиханов, Г.Г. Лалаян, К.С. Лосев, М.В. Майданова, В.А. Смышляев, Б.Б. Тангиев, Г.П. Серов, О.В. Устьянцева, Н.А. Чертова, А.Г. Шмаль и других.

В области земельного и экологического права необходимо отметить работы А.Л. Бажайкина, С.А. Боголюбова, М.М. Бринчука, Н.Н. Веденина, Н.Д. Вершило, А.К. Голиченкова, Н.А. Духно, Н.Г. Жаворонковой, О.С. Колбасова, Н.В. Кичигина, В.И. Лисина, Г.А. Моткина, Г.А. Мисник, Г.В. Чубукова и других.

В то же время научные труды, посвященные обеспечению экологической безопасности в Российской Федерации, носят преимущественно межотраслевой характер, либо в них изучались отдельные аспекты экологической безопасности применительно к земельному, водному, лесному, воздушному и т.д. законодательству. В основном, рассматривались отдельные вопросы нормативно-

правового регулирования указанной сферы, но без глубокого изучения организационно-правового аспекта проблемы, в частности, функций, полномочий, принципов, методов и форм деятельности уполномоченных органов исполнительной власти, способов разрешения возникающих административных споров и т.п.

Определенным образом устранению данного пробела послужили научные труды таких ученых-представителей административно-правовой науки, как: Ю.А. Ежов «Административно-правовая деятельность экологической милиции (Москва, 2002); М.А. Лапина «Теоретические и организационно-правовые основы реализации экологической функции государства органами внутренних дел (Москва, 2002); Э.В. Маркина «Экологические права граждан в условиях современной России и механизм их реализации (Административно-правовой аспект)» (Москва, 2002); Л.А. Деревянко «Административные правонарушения в сфере экологии» (Москва, 2003); Ф.Г. Мышко «Административно-правовые и организационные проблемы обеспечения экологической безопасности в Российской Федерации (Москва, 2004); А.В. Таталина «Административная ответственность за нарушение законодательства об экологической экспертизе» (Хабаровск, 2006); С.В. Тищенко «Проблемы государственного экологического контроля в субъектах Российской Федерации» (Москва, 2007); Е.А. Яковлева «Проблемы административно-правовой ответственности за экологические правонарушения: на примере Байкальской природной территории» (Иркутск, 2010), Н.В. Полякова «Административно-правовое регулирование деятельности таможенных органов как субъектов обеспечения безопасности Российской Федерации в экологической сфере (Люберцы, 2013).

Наряду с изложенным, общим вопросам административно-правового регулирования, а также методам, способам, средствам и режимам такового посвящены труды Ю.Е. Аврутина, А.П. Алехина, Г.В. Атаманчука, Д.Н. Бахраха, К.С. Бельского, О.В. Гречкиной, В.В. Игнатенко, О.В. Катаевой, Ю.М. Козлова, А.Н. Козырина, Н.М. Кониная, П.И. Кононова, В.М. Манохина, А.В. Мартынова, С.Н. Махиной, А.Ф. Ноздрачева, Д.М. Овсянко, И.В. Пановой, Г.М. Петрова, Л.Л. Попова, О.С. Рогачевой, Б.В. Россинского, Н.Г. Салищевой, В.Е. Севрюгина, Ю.П. Соловей, В.Д. Сорокина, Ю.Н. Старилова, Ю.А. Тихомирова, Т.Я. Хабриевой, В.С. Четверикова, А.П. Шергина и других.

Вместе с тем, научные исследования, касающиеся различных аспектов обозначенной проблемы, выполнены либо до существенного обновления нормативно-правовой основы обеспечения национальной безопасности (в том числе и в экологической сфере), либо же были направлены на изучение отдельных, узкоспециализированных аспектов административно-правового регулирования экологической сферы. Кроме того, очевидна потребность комплексного и системного

исследования в названном направлении посредством механизма административного правового регулирования в сфере обеспечения экологической безопасности в РФ, проблемы повышения его эффективности, поскольку эта проблематика практически не изучена. Недостаточно разработан и соответствующий понятийный аппарат, который является средством преодоления пробелов и противоречий правового регулирования в указанной сфере. Все изложенное и предопределило выбор темы настоящей работы.

Объектом диссертационного исследования выступили общественные отношения, складывающиеся в процессе обеспечения экологической безопасности в Российской Федерации посредством механизма административно-правового регулирования.

Предмет исследования составили нормы административного права, регулирующие обеспечение экологической безопасности в Российской Федерации; судебная и административная практика, связанная с деятельностью органов власти в данном направлении, основные положения науки административного права, определяющие общие закономерности, понятия, признаки, организационно-правовые средства и институты, в комплексе и системно показывающие сущность и содержание механизма административно-правового регулирования в указанной сфере.

Целью диссертационного исследования стала разработка и обоснование механизма административно-правового регулирования обеспечения экологической безопасности в Российской Федерации, построение содержательной его модели, основанной на нормативно-правовой, институциональной и инструментальной составляющих и выработка основных направлений повышения эффективности этого механизма в современных условиях.

Достижению данной цели послужили постановка и решение следующих **задач**:

– обобщение и анализ основных доктринальных подходов к определению экологической безопасности для определения ее особенностей как объекта административно-правового регулирования;

– выработка концептуальных основ механизма административно-правового регулирования обеспечения экологической безопасности, включающих понятие, сущность и содержание такового;

– определение специфики нормативной основы механизма административно-правового регулирования обеспечения экологической безопасности;

– характеристика институциональной основы механизма административно-правового обеспечения экологической безопасности, систематизация его целей, задач и субъектного состава;

– изучение содержания инструментальной основы (методов и форм) механизма административно-правового регулирования обеспечения экологической безопасности;

– разработка понятия эффективности применительно к механизму административно-правового регулирования обеспечения экологической безопасности и систематизация ее содержательных элементов (критериев, параметров, условий и требований);

– формулирование основных направлений повышения эффективности механизма административно-правового регулирования обеспечения экологической безопасности в Российской Федерации;

– внесение предложений по изменению административного законодательства в сфере обеспечения экологической безопасности в целях повышения эффективности соответствующего механизма.

Методологическая основа диссертационного исследования сформирована на основе применения различных общенаучных приемов и способов научного познания (анализа, синтеза, дедукции, индукции, моделирования, системно-структурного, формально-логического подходов), специальных (конкретно-социологического и статистического), а также частнонаучных методов – историко-правового, формально-юридического, сравнительно-правового и интерпретационного.

Общенаучные методы нашли применение в основном при теоретическом обосновании проблемы, определении экологической безопасности как объекта административно-правового регулирования, а также понятия и признаков механизма административно-правового регулирования сферы обеспечения экологической безопасности в РФ. Комплексный междисциплинарный подход к исследованию механизма административно-правового регулирования определил необходимость использования системного метода, посредством которого произошла интеграция теоретических абстракций с нормативно-правовыми и эмпирическими материалами правоприменительной практики. Историко-правовой метод был применен при анализе эволюции нормативно-правовой обеспечения экологической безопасности в России. Формально-юридический метод использовался при анализе действующих нормативных правовых актов. Интерпретационный метод способствовал выявлению пробелов и коллизий в законодательстве, формулированию предложений по административно-правовому обеспечению экологической безопасности в Российской Федерации.

Теоретическая основа диссертационной работы представлена работами ученых в области теории права: Н.Г. Александрова, С.С. Алексеева, М.И. Байтина, Г.А. Борисова, Н.А. Власенко, Н.Н. Вопленко, В.М. Горшенева, В.Б. Исакова,

В.Н. Карташова, И.Н. Кукунина, А.В. Малько, Н.И. Матузова, Е.Д. Проценко, Т.Н. Радько, Ю.С. Решетова, И.С. Самощенко, В.А. Сапуна, Е.В. Сафроновой, Ю.В. Сорокиной; конституционного и муниципального права: С.А. Авакьяна, П.А. Астафичева, М.В. Баглая, Н.В. Бутусовой, Т.М. Бялкиной, Н.В. Витрука, М.В. Мархгейм, административного права: А.Б. Агапова, А.П. Алехина, Д.Н. Бахраха, Г.С. Беляевой, Н.А. Босхамджиевой, С.Н. Братановского, И.И. Веремеенко, А.А. Вишневого, И.А. Галагана, В.В. Гриценко, Т.А. Гусевой, П.В. Дихтиевского, С.М. Зырянова, А.А. Кармолицкого, Ю.М. Козлова, Н.И. Копина, В.В. Кардашевского, А.В. Кисляковского, П.И. Кононова, Е.Б. Лупарева, Н.В. Макарейко, С.П. Матвеева, В.М. Редкоуса, В.Г. Розенфельд, Н.Г. Салищевой, В.Н. Самсонова, В.Е. Севрюгина, П.П. Серкова, М.С. Студеникиной, С.Д. Хазанова, Ц.А. Ямпольской.

Правовую основу диссертационного исследования составили Конституция Российской Федерации, федеральные законы и законы субъектов Российской Федерации, указы Президента Российской Федерации и постановления Правительства Российской Федерации, нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти. Кроме того, в работе были использованы международные правовые акты, нормативные документы, утратившие юридическую силу, но имеющие значение для объективного, полного и всестороннего изучения вопросов, составляющих предмет настоящего исследования, а также проекты нормативно-правовых актов, посвященных административно-правовому регулированию обеспечения экологической безопасности в Российской Федерации.

Эмпирическая основа исследования представлена материалами информационно-аналитических и статистических данных Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, Федеральной службы по надзору в сфере природопользования, Федерального агентства водных ресурсов, Федерального агентства лесного хозяйства, Федерального агентства по недропользованию, органов внутренних дел и прокуратуры, судебной практики по вопросам обеспечения экологической безопасности.

Научная новизна исследования заключается в том, что на основе выполненных соискателем исследований:

– разработана новая научная идея системного и комплексного исследования механизма административно-правового регулирования обеспечения экологической безопасности в Российской Федерации с учетом изменений в стратегических документах о национальной и экологической безопасности;

– предложены: изменения и дополнения в действующее законодательство, посвященное административно-правовому регулированию обеспечения экологической безопасности с целью преодоления пробелов, устранения коллизий и профилактики правонарушений в данной сфере; содержательные элементы понятия эффективности механизма административно-правового регулирования обеспечения экологической безопасности (критерии, параметры, условия и требования);

– доказаны: роль и значение механизма административно-правового регулирования в обеспечении экологической безопасности; необходимость правового закрепления новой редакции определения понятия экологической безопасности, соответствующей современной социально-экономической ситуации; наличие в механизме административно-правового регулирования обеспечения экологической безопасности нормативно-правовой, институциональной и инструментальной составляющих, подлежащих реформированию в соответствии с изменениями в законодательстве;

– введены в научный оборот авторские трактовки таких понятий, как «экологическая безопасность», «административно-правовое обеспечение экологической безопасности» и другие, а также определения механизма административно-правового регулирования обеспечения экологической безопасности и его эффективности.

На **защиту** выносятся следующие **положения**, обладающие элементами научной новизны:

1) авторская трактовка понятия экологической безопасности (в качестве объекта административно-правового регулирования) как состояния защищенности окружающей среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий, являющегося основой для реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации, достойного качества и уровня его жизни, суверенитета, независимости, государственной и территориальной целостности, устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации, урегулированного нормами административного права;

2) предложение о необходимости разграничения понятий «экологическая безопасность» и «обеспечение экологической безопасности»; административно-правовое обеспечение экологической безопасности следует рассматривать как урегулированную нормами административного права государственно-управленческую деятельность публичных органов власти и должностных лиц по охране, восстановлению и защите окружающей среды и жизненно важных инте-

ресов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий, прогнозированию, предотвращению, локализации и ликвидации условий и факторов внешних и внутренних угроз таковым, осуществляемую на основе применения соответствующих данным угрозам административно-правовых мер;

3) сформулированное автором определение механизма административно-правового регулирования обеспечения экологической безопасности как юридически закреплённой, организованной системы административно-правовых средств, составляющей нормативно-правовую, институциональную и инструментальную основу для достижения в соответствии с определёнными юридическими процедурами целей в области обеспечения состояния защищённости окружающей среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий;

4) авторский вывод о том, что: а) нормативно-правовая основа механизма административно-правового регулирования обеспечения экологической безопасности представляет собой систему (совокупность взаимосвязанных и внутренне согласованных) основополагающих нормативно-правовых актов, содержащих юридические принципы и нормы, направленные на административно-правовое регулирование общественных отношений в сфере обеспечения экологической безопасности с целью их упорядочения, охраны, защиты и развития в соответствии с потребностями человека, общества и государства; б) институциональную основу этого механизма составляют законодательно закреплённые цели и задачи обеспечения экологической безопасности; субъекты административного права, наделённые государством от своего имени осуществлять властные полномочия в данной сфере (то есть применительно к тому или иному объекту управленческого воздействия); принципы административно-правового обеспечения экологической безопасности, выраженные в деятельности соответствующих субъектов права; в) инструментальную основу данного механизма составляют соответствующие методы и формы. В системе административных методов обеспечения экологической безопасности предлагается различать разрешительные, контрольно-надзорные и административно-юрисдикционные методы;

5) авторская позиция относительно понятия эффективности механизма административно-правового регулирования обеспечения экологической безопасности как определённой модели, отвечающей соответствующим критериям и требованиям и включающей в себя соотношение между целями его установления, закреплёнными в тексте нормативно-правовых актов, и реальными параметрами его

функционирования (организацией, формами, методами, средствами и т.д.) в конкретных социально-политических условиях, включая оценку его соответствия социальным ценностям и интересам (потребностям) – в работе данные критерии, параметры, условия и требования названы и систематизированы;

б) вывод автора о выделении трех магистральных направлений повышения эффективности механизма административно-правового обеспечения экологической безопасности: а) совершенствование нормативно-правовой основы механизма административно-правового регулирования обеспечения экологической безопасности в РФ (устранение пробелов, коллизий, своевременное обновление и т.д.); б) развитие институциональной основы данного механизма; в) оптимизация инструментальной базы такового (методов и форм административно-правового обеспечения экологической безопасности);

7) предложение о необходимости в виду отсутствия специального законодательного регулирования вопросов экологической безопасности и его обеспечения в Российской Федерации, а также вследствие утраты актуальности ряда положений Федерального закона «Об охране окружающей среды» современным условиям и основным стратегическим документам в области обеспечения национальной и экологической безопасности – Стратегии национальной безопасности РФ 2017 года и Стратегии экологической безопасности РФ 2017 года, принятия специального федерального закона «Об экологической безопасности в Российской Федерации» и закреплении в данном законе основных понятий и терминов в сфере обеспечения экологической безопасности (понятийного аппарата межотраслевого правового института экологической безопасности), соответствующих современным реалиям, а также механизма обеспечения экологической безопасности в РФ, включающего нормативную, институциональную и инструментальную основы данной государственной деятельности;

8) авторский подход к роли координации органов публичной власти и иных субъектов права как одного из основных направлений повышения эффективности административно-правового обеспечения экологической безопасности. Представляется, что в настоящее время сложились необходимые предпосылки для усиления координирующей роли Совета Безопасности РФ в механизме обеспечения экологической безопасности. В связи с изложенным предлагается в ФЗ «О безопасности» внести соответствующие изменения;

9) аргументация о целесообразности восстановления в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» ранее имевшегося, но утратившего силу, положения об обязательности планирования природоохранной деятельности промышленными предприятиями независимо от их формы собственности, а также усилить деятельность государственных органов и органов местного самоуправления: а) по

развитию договорных отношений в данной сфере, экологическому страхованию, организации экологического аудита и сертификации; б) по предоставлению налоговых и иных льгот при внедрении наиболее эффективных природоохранных технологий, нетрадиционных видов энергии, использованию вторичных ресурсов и переработке отходов; в) по установлению лимитов на выбросы и сбросы загрязняющих веществ и микроорганизмов, лимитов на размещение отходов производства и потребления; г) по поддержке предпринимательской, инновационной и иной деятельности, направленной на охрану окружающей среды;

10) авторские выводы о необходимости внесения соответствующих изменений и дополнений в действующее законодательство, устанавливающее административную ответственность в сфере обеспечения экологической безопасности, а именно:

– закреплении в КоАП РФ понятия административного экологического правонарушения как «общественно вредного, противоправного, виновного деяния (действия или бездействия физического или юридического лица), посягающего на отношения в сфере охраны окружающей среды, рационального природопользования и обеспечения экологической безопасности, причиняющего экологический вред или создающего угрозу причинения такового, за совершение которого предусмотрена административно-правовая ответственность»;

– дополнении ст. 23.3 КоАП РФ, предоставляющей право органам внутренних дел рассматривать дела об административных правонарушениях, составами, содержащимися в ст. 28.3 КоАП РФ (по которым сотрудники органов внутренних дел вправе составлять протоколы об административных правонарушениях) в силу того, что в абсолютном большинстве случаев правовая оценка данных деяний не требует наличия специальных познаний у сотрудников полиции;

– расширении перечня административных наказаний, применяемых за экологические правонарушения за счет включения в них прекращения (приостановления) действия или пересмотра условий специального разрешения (лицензии) на осуществление различных видов деятельности (работу с опасными отходами, пользование животным миром, недропользование и т.д.).

Теоретическая значимость диссертационного исследования обоснована тем, что:

– доказаны положения, вносящие вклад в расширение научных представлений о механизме административно-правового регулирования обеспечения экологической безопасности в РФ;

– изложена система аргументов, обосновывающих определение понятия и признаков экологической безопасности как объекта административно-правового регулирования; сущность и содержание механизма административно-правового регу-

лирования ее обеспечения, критерии и основные направления повышения его эффективности.

- изучены: современные подходы к понятию механизма административно-правового регулирования, его признаки и особенности применительно к предмету исследования; цели, задачи, субъектный состав механизма обеспечения экологической безопасности; методы и формы данной управленческой деятельности;

- раскрыты основные проблемы и направления повышения эффективности механизма административно-правового регулирования обеспечения экологической безопасности в Российской Федерации;

- проведена модернизация подходов к определению содержания механизма административно-правового регулирования посредством выделения нормативно-правовой, институциональной и инструментальной его составляющих.

Практическая значимость диссертационного исследования выразилась в том, что содержащиеся в нем положения и выводы могут быть использованы: при проведении научных исследований по проблемам обеспечения экологической безопасности в Российской Федерации и зарубежных странах; в правотворческой деятельности в целях дальнейшего совершенствования законодательства в экологической сфере; при подготовке лекций и спецкурсов, проведении семинарских и лабораторных занятий по дисциплинам «Административное право», «Государственное и муниципальное управление» и т.д.; в правоприменительной деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.

Степень достоверности проведенного исследования обоснована применением соответствующих цели и задачам методов познания, изучением необходимого перечня трудов по общей теории права и административному праву, анализом нормативно-правовых актов и их проектов, правоприменительной практики; использованием официальных статистических данных и известных официально проверенных фактов.

Апробация и внедрение результатов исследования осуществлена в порядке обсуждения и одобрения на заседании кафедры административного права и процесса ФГАОУ ВО «Белгородский государственный национальный исследовательский университет», а также в процессе участия в научно-практических конференциях.

Основные теоретические выводы, сделанные в исследовании, изложены в 20 опубликованных работах автора (в том числе 4 – в ведущих рецензируемых журналах и изданиях), 1 – в журнале, индексируемом в наукометрической базе Web of Science.

Структура диссертации обусловлена предметом, целями и задачами исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, объединяющих семь параграфов, заключения и списка использованных источников и литературы.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обоснована актуальность темы исследования, степень ее научной разработанности, определены объект, предмет, методологическая, теоретическая, правовая и эмпирическая база, сформулированы цель и задачи исследования, охарактеризованы научная новизна, теоретическая и практическая значимость диссертации, приведены сведения об апробации полученных результатов, обозначена структура диссертации.

Первая глава – **«Теоретико-правовые основы экологической безопасности и механизма административно-правового регулирования ее обеспечения в Российской Федерации»** – посвящена раскрытию понятия и содержания экологической безопасности как объекта административно-правового регулирования (§ 1), а также рассмотрению концептуальных основ понятия и сущности механизма административно-правового регулирования обеспечения экологической безопасности (§ 2).

Автором подчеркивается, что вопросы совершенствования нормативно-правового и организационно-правового обеспечения экологической безопасности в настоящее время активно обсуждаются представителями российского научного сообщества, в то же время практические (в том числе и нормативные) решения в указанной сфере не имеют четко выраженного системного характера, должного научного обоснования. Понятие «экологическая безопасность» в современных условиях требует переосмысления, что вызывается как модернизацией общественных отношений (и, как следствие, появлением новых жизненно важных интересов и новых экологических угроз), так и развитием действующего законодательства в сфере безопасности. В содержании безопасности включены две основные составляющие: национальные интересы и угрозы этим интересам; данные элементы являются определяющими в установлении сущности как национальной безопасности в целом, так и экологической безопасности, в частности.

Исследование теоретико-правовых основ экологической безопасности позволило сделать вывод о том, что применительно к предмету исследования (административно-правовой сфере) экологическая безопасность выступает как состояние защищенности окружающей среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий, явля-

яющееся основой для реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации, достойного качества и уровня их жизни, суверенитета, независимости, государственной и территориальной целостности, устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации, урегулированное нормами административного права.

На основе анализа точек зрения относительно определения экологической безопасности выявлены признаки и особенности, характеризующие данный феномен как объект административно-правового регулирования.

Предложено различать понятия «экологическая безопасность» и «обеспечение экологической безопасности». Под обеспечением экологической безопасности следует понимать регламентированную административно-правовыми нормами деятельность уполномоченных публичных органов власти и должностных лиц по прогнозированию, предотвращению, локализации и ликвидации возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий, осуществляемую посредством применения административно-правовых мер, адекватных этим угрозам, гарантирующих реализацию конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации, достойное качество и уровень их жизни, суверенитет, независимость, государственную и территориальную целостность, устойчивое социально-экономическое развитие Российской Федерации.

В итоге рассмотрения экологической безопасности как объекта административно-правового регулирования отмечается, что для обеспечения комплексного, системного и в целом непротиворечивого административно-правового регулирования в определенной сфере особое значение имеет эффективное функционирование соответствующего механизма, включающего в себя как наличие стабильной и действенной нормативно-правовой основы, так и непосредственно практическую деятельность системы органов власти и управления, призванных осуществлять государственные функции в данной сфере. При этом подчеркнута важность теоретической разработки данного механизма в виде определенной концепции и внедрение ее в практику функционирования соответствующих органов публичной власти, соотнесение теоретической модели и практики ее реализации в конкретных жизненных ситуациях.

Концептуальные основы механизма административно-правового регулирования обеспечения экологической безопасности можно определить как политико-правовую модель, представленную системой упорядоченных юридических средств, реализуемую в процессе государственно-управленческой юридической деятельности публичных органов власти и их должностных лиц, обеспечивающих

состояние защищенности окружающей среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий. Они являются источником формирования и реализации указанного механизма на практике.

Сделан вывод о том, что административно-правовое обеспечение экологической безопасности следует рассматривать, как урегулированную нормами административного права юридическую государственно-управленческую деятельность публичных органов власти и должностных лиц по охране, восстановлению и защите окружающей среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий, прогнозированию, предотвращению, локализации и ликвидации условий и факторов внешних и внутренних угроз таковым, осуществляемую на основе применения соответствующих данным угрозам административно-правовых мер.

В свою очередь, механизм административно-правового регулирования обеспечения экологической безопасности – системно организованный, нормативно закрепленный комплекс правовых средств, обеспеченный деятельностью публичных органов власти и должностных лиц, служащий достижению в соответствии с определенной юридической процедурой целей государственного управления. Выявлены и охарактеризованы признаки этого механизма. В результате, с учетом обозначенных признаков, механизм административно-правового регулирования обеспечения экологической безопасности определяется как юридически закрепленная, организованная система правовых средств, включающая нормативно-правовую, институциональную и инструментальную основы для достижения в соответствии с определенными юридическими процедурами целей в области обеспечения состояния защищенности окружающей среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий.

Во второй главе – **«Содержание механизма административно-правового регулирования обеспечения экологической безопасности»** – исследованы нормативная (§ 1) институциональная (§ 2) и инструментальная (§ 3) основы данного механизма.

Диссертантом отмечается, что к настоящему времени правовая основа административно-правового обеспечения экологической безопасности включает в себя ряд федеральных законов, подзаконных актов межведомственного характера,

а также нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, законов и подзаконных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления. В целом, возможно говорить о наличии законодательства об экологической безопасности, но рассуждать о его системе преждевременно; оно еще пока фрагментарно. И это при том, что экологическая безопасность признана одной из главных составляющих национальной безопасности Российской Федерации.

Сделан вывод о том, что нормативно-правовая основа механизма административно-правового регулирования обеспечения экологической безопасности представляет собой систему (совокупность взаимосвязанных и внутренне согласованных) основополагающих нормативно-правовых актов, содержащих юридические принципы и нормы, направленные на административно-правовое регулирование общественных отношений в сфере обеспечения экологической безопасности с целью их упорядочения, охраны, защиты и развития в соответствии с потребностями человека, общества и государства.

В свою очередь, институциональная основа механизма административно-правового регулирования экологической безопасности представлена: законодательно закрепленными целями и задачами обеспечения экологической безопасности; субъектами административного права, наделенными государством от своего имени осуществлять властные полномочия в данной сфере (то есть применительно к тому или иному объекту управленческого воздействия); принципами административно-правового обеспечения национальной безопасности, выраженными в деятельности соответствующих субъектов права.

Цель механизма административно-правового регулирования обеспечения экологической безопасности есть предполагаемая или закрепленная государством идеальная модель деятельности публичных органов власти, направленная на достижение с максимальной эффективностью соответствующего результата. Целью деятельности по обеспечению экологической безопасности является охрана, восстановление и защита окружающей среды и жизненно важных интересов человека, общества, государства от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий, прогнозированию, предотвращению, локализации и ликвидации условий и факторов внешних и внутренних угроз таковым.

Принципы механизма административно-правового регулирования обеспечения экологической безопасности определены как исходные определяющие идеи, базовые положения, установления, создающие определенный порядок деятельности государственно-властных институтов и использования ими правовых

средств в целях обеспечения состояния защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз в экологической сфере.

Соответственно, субъектами административных правоотношений, связанных с обеспечением экологической безопасности, являются: с одной стороны, органы государственной власти (и их должностные лица); органы местного самоуправления; в исключительных случаях – предприятия, учреждения, организации и общественные объединения, наделенные государственно-властными полномочиями в сфере обеспечения экологической безопасности; с другой стороны, граждане, предприятия, учреждения, организации и общественные объединения, подвергающиеся управленческому воздействию со стороны властных субъектов.

Подчеркивается, что для формирования и успешного функционирования механизма административно-правового регулирования в сфере обеспечения экологической безопасности должна быть четко определена система и компетенция государственных органов на всех этапах государственного управления.

Применительно к институциональной основе механизма административно-правового регулирования обеспечения экологической безопасности методы такового представляют собой совокупность нормативно установленных мер (способов и приемов) воздействия властвующих субъектов (органов публичной власти и должностных лиц) на поведение иных участников административных правоотношений, направленную на достижения целей обеспечения экологической безопасности, решения задач и осуществления функций государственно-управленческой деятельности в данном направлении. К юридически значимым формам деятельности отнесены: выдача различных лицензий и разрешений, постановка субъектов административного права на регистрационный учет, принятие постановления о назначении административного наказания и другие. Неправовыми формами исполнительно-распорядительной деятельности выступают организационные действия (проведение совещаний, разработка программ, прогнозов, методических рекомендаций, осуществление бухгалтерского и статистического учета и т. п.) и материально-технические операции (делопроизводство, обработка информации и т. п.).

В третьей главе – **«Проблемы и направления повышения эффективности механизма административно-правового регулирования обеспечения экологической безопасности в Российской Федерации»** – дана характеристика понятия эффективности данного механизма (§ 1); рассмотрены основные направления повышения его эффективности (§ 2).

По мнению диссертанта, эффективность механизма административно-правового регулирования обеспечения экологической безопасности представляется в виде определенной модели, отвечающей соответствующим критериям и тре-

бованиям и включающей в себя соотношение между целями его установления, закрепленными в тексте нормативно-правовых актов, и реальными параметрами его функционирования (организацией, формами, методами, средствами и т.д.) в конкретных социально-политических условиях, включая оценку его соответствия социальным ценностям и интересам (потребностям).

В исследовании предлагается выделять три магистральных направления повышения эффективности административно-правового обеспечения экологической безопасности: совершенствование нормативно-правовой основы (устранение пробелов, коллизий, своевременное обновление и т.д.) механизма административно-правового регулирования обеспечения экологической безопасности в РФ; развитие институциональных основ данного механизма; оптимизация его инструментальной базы (методов и форм административно-правового обеспечения экологической безопасности).

По итогам анализа нормативной основы механизма административно-правового регулирования обеспечения экологической безопасности в целях повышения его эффективности обращено внимание на необходимость создания единого понятийно-категориального аппарата теории экологической безопасности. В данном случае речь должна идти о выработке общих научно-обоснованных, четких и недвусмысленных понятиях – таких, к примеру, как: «безопасность», «национальная безопасность», «виды безопасности», «экологическая безопасность», «угроза экологической безопасности», «национальные интересы в экологической сфере», «субъект экологической безопасности», «объект экологической безопасности», «механизм обеспечения экологической безопасности» и другие.

Диссертант считает, что в виду отсутствия специального законодательного регулирования вопросов экологической безопасности и механизма его обеспечения в Российской Федерации, а также неактуальности основных положений Федерального закона «Об охране окружающей среды» современным условиям и основным стратегическим документам в области обеспечения национальной и экологической безопасности – Стратегии национальной безопасности РФ 2017 года и Стратегии экологической безопасности РФ 2017 года, необходимо принять специальный федеральный закон «Об экологической безопасности в Российской Федерации» (в приложении к диссертации представлены его общие положения и структура). Следует закрепить в данном законе основные понятия и термины в сфере обеспечения экологической безопасности (понятийный аппарат межотраслевого правового института экологической безопасности), соответствующие современным реалиям, а также механизм обеспечения экологической безопасности

в РФ, включающий нормативную, институциональную и инструментальную основы данной государственной деятельности, реализуемой в сфере государственного управления.

Кроме этого, в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» необходимо восстановить ранее имевшееся, но утратившее силу, положение об обязательности планирования природоохранной деятельности промышленными предприятиями независимо от их формы собственности, а также усилить деятельность государственных органов и органов местного самоуправления: а) по развитию договорных отношений в данной сфере, экологическому страхованию, организации экологического аудита и сертификации; б) по предоставлению налоговых и иных льгот при внедрении наиболее эффективных природоохранных технологий, нетрадиционных видов энергии, использованию вторичных ресурсов и переработке отходов и т.д.

По мнению автора, важным направлением повышения эффективности механизма административно-правового обеспечения экологической безопасности в настоящее время является координация как одна из форм юридической деятельности всех органов публичной власти и иных субъектов права в данном направлении. Представляется, что в настоящее время сложились необходимые предпосылки для усиления координирующей роли Совета Безопасности РФ, в том числе и в механизме обеспечения экологической безопасности, для чего необходимы законодательные изменения (дополнения).

Далее отмечается, что совершенствование механизма административно-правового регулирования в сфере обеспечения экологической безопасности тесно взаимосвязано с мерами административной ответственности. Однако к настоящему времени применение административной ответственности в сфере обеспечения экологической безопасности не в полной мере способствует укреплению экологического правопорядка, в связи с чем предложен ряд мер, направленных на повышение эффективности административной ответственности в экологической сфере.

В заключении подведены итоги проведенного диссертационного исследования, систематизированы основные положения, полученные в процессе изучения дискуссионных вопросов, сформулированы выводы и внесены некоторые предложения по его результатам.

**Основные положения диссертации
изложены в следующих публикациях автора
общим объемом более 6,5 п.л., в том числе:**

Статьи, опубликованные в научных журналах и изданиях, которые включены в перечень российских рецензируемых научных журналов и изданий для опубликования основных научных результатов диссертаций:

1. *Бутова, Е. В.* Экологическая безопасность в системе национальной безопасности: проблемы современного понимания [Электронный ресурс] / Е.В. Бутова // Вопросы безопасности. – 2016. – № 6. – С. 90-100. URL: http://e-notabene.ru/nb/article_21573.html.

2. *Бутова, Е. В.* К вопросу о понятии и сущности механизма административно-правового регулирования [Текст] / Е. В. Бутова (в соавтор.) // Административное и муниципальное право. – 2016. – № 10 (106). – С. 816-823. – 0,7 п.л.

3. *Бутова, Е. В.* Экологическая безопасность: к вопросу о нормативно-правовой терминологии [Текст] / Е.В. Бутова // Успехи современной науки и образования. – 2017. – Т. 8. – № 4. – С. 117-120. – 0,5 п.л.

4. *Бутова, Е. В.* Природа и содержание механизма административно-правового регулирования [Текст] / Е.В. Бутова (в соавтор.) // Современное общество и право. – 2017. – № 5 (30). – С. 65-71. – 0,3 п.л.

Статьи, опубликованные в других научных изданиях:

5. *Butova, E. V.* Basic Approaches to Legal Security Understanding and Its Provision at an International Level [Текст] / E.V. Butova (в соавтор.) // Journal of Politics and Law. – 2017. – Vol. 10. – No. 4 (WoS). – P. 192-196. – 0,8 п.л.

6. *Бутова, Е. В.* К вопросу об экологической безопасности как объекте правового регулирования [Текст] / Е.В. Бутова (в соавтор.) // Организация Объединённых Наций: прошлое, настоящее, будущее: материалы международной научно-практической конференции (Белгород, 23-24 октября 2015 г.). – Белгород, 2015. – С. 100-104. – 0,2 п.л.

7. *Бутова, Е. В.* Экологическая безопасность как объект административно-правового регулирования [Текст] / Е.В. Бутова (в соавтор.) // Научная дискуссия: Материалы Всероссийской научно-практической конференции. Моздок: МФ МАЭП, АЛЕФ (ИП Овчинником М.А.), 2015. – С. 34-38. – 0,3 п.л.

8. *Бутова, Е. В.* К вопросу о гарантиях экологической безопасности [Текст] / Е.В. Бутова (в соавтор.) // Конституционализация современной России: проблемы и тенденции: Сборник научных статей, посвященных памяти профессора Н.В. Витрука. – Белгород, 2015. – С. 19-21. – 0,3 п.л.

9. *Бутова, Е. В.* Проблемы обеспечения экологической безопасности: интегративный подход [Текст] / Е.В. Бутова // Право и государство в современном мире: состояние, проблемы, тенденции развития: Материалы Международной научно-теоретической конференции III Международные «Мальцевские чтения» памяти проф. Г.В. Мальцева (Белгород, 21-22 апреля 2016 г.). – Белгород, ООО «ГиК». – 2016. – С. 225-227. – 0,3 п.л.

10. *Бутова, Е. В.* Некоторые аспекты административно-правового регулирования экологической безопасности в субъектах РФ [Текст] / Е.В. Бутова // Инновации в современном мире: цели, приоритеты, решения: Материалы Международного научно-практического форума (Екатеринбург, февраль 2016 г.). Часть I. Екатеринбург: Изд-во Уральского института экономики, управления и права, 2016. – С.37-39. – 0,2 п.л.

11. *Бутова, Е. В.* Административно-правовое регулирование экологической безопасности [Электронный ресурс] / Е.В. Бутова // Электронный сборник материалов VI Международной научно-практической Интернет-конференции студентов и аспирантов «Энергия науки». – Ханты-Мансийск: Изд-во. Югорского гос. ун-та, 2016. – С. 789-790. – 0, 2 п.л. – URL: <http://www.ugrasu.ni/science-and-innovations/science/the-scientific-workfstudents/konferentsii/studencheskava-intemet-konferentsiva-energiva-nauki/>.

12. *Бутова, Е. В.* Обеспечение экологической безопасности в социальном государстве: некоторые проблемы и перспективы [Текст] / Е.В. Бутова // Социальное государство: конституционные модели и потенциал трансформации: Материалы международной научно-практической конференции (Белгород, 17-18 июня 2016 г.). – Белгород, ООО «ГиК» 2016. 308 с.– С. 225-227. – 0,2 п.л.

13. *Бутова, Е. В.* К вопросу о понятии правового механизма [Текст] / Е.В. Бутова (в соавтор.) // Развитие юридической науки в новых условиях: единство теории и практики – 2016: сборник тезисов ежегодной международной научно-практической конференции. – Ростов-на-Дону: Издательство Южного федерального университета, 2016. – С. 72-74. – 0, 3 п.л.

14. *Бутова, Е. В.* К вопросу о структуре механизма административно-правового регулирования [Текст] / Е.В. Бутова // Правовые проблемы современности. Материалы всероссийской научно-практической конференции. Моздок: МФ МАЭП, Махачкала: АЛЕФ (ИП Овчинников М.А.). – 2016. – С. 101-104. – 0,3 п.л.

15. *Бутова, Е. В.* К вопросу о реформировании административно-правового регулирования экологической безопасности в Российской Федерации [Текст] / Е.В. Бутова // Развитие правового регулирования в XXI веке: тенденции и перспективы: материалы международной научно-практической конференции, посвященной 140-летию НИУ «БелГУ», сборник 1 (г. Белгород, 20-21 октября 2016г.). – Белгород: ООО «ГиК», 2016. – С. 101-104. – 0,3 п.л.

16. *Бутова, Е. В.* Экологическая безопасность: специфика административно-правового регулирования [Текст] / Е.В. Бутова // Конституционализация России: проблемы теории и современной практики: сборник научных статей, посвященных памяти проф. Н.В. Витрука. – Белгород, 2016. – С. 118-121. – 0,4 п.л.

17. *Бутова, Е. В.* Терминология проекта Федерального закона «Об экологической безопасности» в контексте новой Стратегии национальной безопасности РФ [Текст] / Е.В. Бутова // Сборник тезисов работ участников XII Всероссийского конкурса молодёжи образовательных и научных организаций на лучшую работу «Моя законотворческая инициатива» (1 том) / Под ред. А.А. Румянцева, Е.А. Румянцевой. – М.: Государственная Дума ФС РФ, НС «Интеграция», 2017. – С.182-184. – 0,3 п.л.

18. *Бутова, Е. В.* Экологическая безопасность в Российской Федерации: к вопросу о терминологической определённости [Текст] / Е.В. Бутова // Вестник Прикамского социального института. – 2017. – № 2. – С. 12-16. – 0,3 п.л.

19. *Бутова, Е. В.* Административно-правовой механизм: к вопросу о понятии [Текст] / Е.В. Бутова // Эволюция государства и права: история и современность: материалы международной научно-практической конференции. Ч. 1. Курск, 2017. – С. 177-181. – 0, 3 п.л.

20. *Бутова, Е. В.* Эволюция правового регулирования национальной безопасности в постсоветский период [Текст] / Е.В. Бутова (в соавтор.) // Развитие юридической науки в новых условиях: единство теории и практики – 2017: сборник тезисов Ежегодной международной научно практической конференции. – Ростов-на-Дону – Таганрог: Издательство Южного федерального университета, 2017. – С. 102-104. – 0,2 п.л.