

УДК 342.951:502.3

UDC 342.951:502.3

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ РЕЖИМ
ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ:
ПОНЯТИЕ И СОДЕРЖАНИЕ**

**ADMINISTRATIVE LEGAL REGIME OF
ECOLOGICAL SAFETY: CONCEPT AND
CONTENTS**

Глушко Ольга Александровна
к.ю.н., доцент кафедры земельного, трудового и
экологического права

Glushko Olga Aleksandrovna
Cand.Leg.Sci., assistant professor of the Land, labor
and environmental rights department

*Кубанский государственный аграрный
университет, Краснодар, Россия*

Kuban State Agrarian University, Krasnodar, Russia

В статье анализируется теоретическая модель административно-правового режима обеспечения экологической безопасности, раскрываются элементы его содержания, предлагаются направления совершенствования административно-правового механизма обеспечения экологической безопасности общества и государства

In the article we analyze the theoretical model of an administrative legal regime of ensuring ecological safety, as well as the elements of its contents reveal, the directions of improvement of an administrative legal mechanism of ensuring ecological safety of society and the state are offered

Ключевые слова: АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ РЕЖИМ, ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ, ЭЛЕМЕНТЫ ПРАВОВОГО РЕЖИМА, ЦЕЛИ РЕЖИМА, ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ УГРОЗЫ, СУБЪЕКТЫ РЕЖИМА, ОБЪЕКТ РЕЖИМА, РЕЖИМНЫЕ ПРАВИЛА

Keywords: ADMINISTRATIVE LEGAL REGIME, ECOLOGICAL SAFETY, ELEMENTS OF A LEGAL REGIME, MODE PURPOSE, ECOLOGICAL THREATS, SUBJECTS OF A MODE, OBJECT OF A MODE, REGIME RULES

Экологическая безопасность, как правовой режим, в юридической науке не рассматривался, вместе с тем данный аспект представляется одним из ключевых при характеристике данного явления. Именно правовой режим осуществления экологической безопасности наиболее полно раскрывает содержание процесса *обеспечения экологической безопасности*, который есть процесс осуществления, закрепленного в правовых предписаниях, содержания правового режима. Выделим элементы содержания данного режима, которые позволят рассмотреть специфику деятельности по обеспечению безопасности экосистемы, на которой проживает российское общество.

Субъекты обеспечения экологической безопасности весьма многообразны и могут быть определены как лица, участвующие в правоотношениях по обеспечению экологической безопасности. Для того чтобы проанализировать виды субъектов и проблемы их правового

статуса, следует рассмотреть понятие и структуру указанных правоотношений. По своему характеру правоотношения по обеспечению экологической безопасности являются административно-правовыми отношениями. Данный тезис основывается на следующих аргументах: 1) определяя предмет экологической безопасности, мы показали многообразие общественных отношений, возникающих в процессе осуществления государственного управления обеспечением данного вида безопасности; 2) эти правоотношения складываются в области исполнительно-распорядительной деятельности органов государства, т.к. именно органы исполнительной власти функционируют для исполнения положений законов, созданных для обеспечения экологической безопасности; 3) участниками этих правоотношений могут быть органы государственного управления, предприятия, учреждения, организации, общественные объединения и граждане, чьи интересы могут быть достигнуты в процессе осуществления исполнительно-распорядительной деятельности по обеспечению экологической безопасности; 4) обязательным субъектом правоотношений по обеспечению экологической безопасности являются органы государственного управления, их должностные лица, а также в исключительных случаях – предприятия, учреждения, организации или общественные объединения, наделенные властными полномочиями в рассматриваемой сфере; 5) обеспечение экологической безопасности невозможно без властной деятельности, распоряжениям даваемым другим субъектам правоотношениям, т.е. реализации принадлежащих полномочий государственно-властного характера»¹; 6) правоотношения по обеспечению экологической безопасности могут возникать по инициативе любой из сторон данного правоотношения, но согласие второй стороны не является обязательным условием их возникновения и осуществления, что свидетельствует об

¹ См.: Козлов Ю.М. Предмет советского административного права. – М.: МГУ, 1967. – С. 114.

административно-правовой природе этих общественных отношений; 7) возникающие в процессе обеспечения экологической безопасности споры могут быть разрешены как посредством административной юстиции, так и внесудебным (административным) способом; 8) посягательство на правоотношения в сфере обеспечения экологической безопасности, а также нарушение одной из сторон указанных отношений требований правовых норм влечет возникновение, прежде всего, административно-правовой ответственности (гл. 8 КоАП РФ)², а также других видов юридической ответственности (уголовной и гражданско-правовой).

Как любые правоотношения, отношения, возникающие в связи с обеспечением экологической безопасности, в своем содержании объединяют материальный, прагматический и формально-юридический его аспекты³. Приведенные теоретические положения позволяют двояко взглянуть на структуру правоотношения. Во-первых, правовое отношение-модель (т.е. правоотношение в формально-юридическом аспекте) характеризуется четырьмя элементами структуры: *субъекты, объект, субъективное право и юридическая обязанность*, в которых выражается воля государства, и *юридический факт*. Во-вторых, правоотношение-отношение (т.е. правоотношение в прагматическом смысле) имеет отличную структуру, которая складывается из *субъективных прав и юридических обязанностей*⁴. Право представляет собой желаемую модель человеческих отношений. В этой связи формирование административно-правовых режимов обеспечения экологической безопасности должно осуществляться таким образом, чтобы эти режимы могли быть воплощены в систему реальных общественных отношений, т.е. формировать

² См.: Щепилов Е.В. Производство по делам об административных правонарушениях в сфере экологии: понятие и принципы // Вестник ВГУ. Серия: Право, 2009. - №2. – С. 290–301.

³ См.: Жеребцов А.Н. Возникновение, эволюция развития и современное состояние идеи правовой обязанности (от права архаического к праву международному) // Очерки новейшей камералистики – 2012. – №3. – С. 41.

⁴ См.: Там же. – С. 47–48.

желаемую модель поведения субъектов этих отношений. Закрепляя на законодательном уровне административно-правовой режим обеспечения экологической безопасности, необходимо учитывать обязательные элементы структуры будущего реального общественного отношения: субъект, объект, субъективное право, юридическая обязанность и юридический факт. Данные элементы структуры правоотношения являются одновременно ключевыми элементами содержания административно-правового режима обеспечения экологической безопасности.

Субъектами административно-правового режима обеспечения экологической безопасности, в общетеоретическом смысле, являются, во-первых, органы государственной власти (их должностные лица), органы местного самоуправления, в исключительных случаях – предприятия, учреждения, организации и общественные объединения, наделенные государственно-властными полномочиями в сфере обеспечения экологической безопасности. Во-вторых, граждане, предприятия, учреждения, организации и общественные объединения, которые подвергаются управленческому воздействию со стороны субъектов первой группы. Субъекты административно-правового режима обеспечения экологической безопасности должны обладать административной правосубъектностью (правоспособностью, дееспособностью, деликтоспособностью). Ю.М. Козлов отмечал, что «административная правоспособность органов государственного управления отлична от гражданской правоспособности юридических лиц. Это отличие определяется тем, что, во-первых, для органов управления положение юридического лица вообще не характерно и, во-вторых, оно не может отразить специфическое назначение этих органов и их полномочия

по осуществлению исполнительно-распорядительной деятельности»⁵. С данным подходом в настоящее время не вполне можно согласиться, так как в правовых актах, закрепляющих административно-правовой статус органов государственного управления, закрепляется положение о том, что орган государственного управления является юридическим лицом⁶. Подобный подход позволяет признать, что в гражданско-правовых отношениях орган государственного управления выступает как юридическое лицо, т.е. обладает гражданской правоспособностью. Административная правоспособность органов государственного управления и иных лиц, наделенных государственно-властными полномочиями, предопределяется объемом государственно-властных полномочий, составляющих основу компетенции органа государственного управления.

Проблема компетенции органов государственного управления обеспечением экологической безопасности общая для любого государственно-управленческого органа и заключается в определении его содержания. При всем многообразии сформированных подходов к определению содержания указанного явления, следует согласиться с тем,

⁵ Козлов Ю.М. Указ. соч. – С. 122.

⁶См.: п. 12 Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 29 мая 2008 г. № 404 (в ред. от 13 октября, 7 ноября, 29 декабря 2008 г., 27 января, 12 августа, 1 декабря 2009 г., 27 января, 28 марта, 15 июня, 26,28 июля, 13 сентября 2010 г., 24 марта, 29 августа 2011 г., 3 февраля, 3 марта, 2 мая, 30 июня, 3 ноября, 12 декабря 2012 г.)// Собрание законодательства РФ, 2010.-№31.-Ст. 4268; 2011.-№ 6.-Ст. 888; 2011- № 14.Ст. 1935; 2011.- № 36.- Ст. 5149; 2012.- № 7.-Ст.865; 2012.- №11.-Ст. 1294; 2012.- № 28.- Ст. 3905; 2012.- № 37.- Ст. 5001; 2012.- № 46.-Ст. 6342; 2012.- № 51.-Ст.7223.

что компетенция включает в себя права и обязанности (или полномочия) и предметы ведения⁷.

Административная правоспособность органов государственного управления, обеспечивающих экологическую безопасность, может быть общей и специальной. Причем специальная правоспособность не есть самостоятельный вид правоспособности, она есть дополнение к общей правоспособности органа государственного управления. Вместе с тем нередки случаи, когда создаются органы государственного управления, исключительно наделенные специальной правоспособностью в области обеспечения экологической безопасности. Так, Федеральная служба по надзору в сфере природопользования является федеральным органом исполнительной власти, находящимся в ведении Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, наделяется специальной правоспособностью⁸.

Субъектами административно-правового режима обеспечения экологической безопасности, таким образом, являются: а) основные субъекты режима; б) вспомогательные субъекты. Причем первая группа субъектов делится на субъектов, обладающих *общей и специальной правосубъектностью* в сфере обеспечения экологической безопасности. Вторая группа субъектов складывается из субъектов, формирующих цели и правовые основы административно-правового режима обеспечения экологической безопасности, и субъектов, оказывающих содействие

⁷ См.: Лазарев Б. М. Государственное управление на этапе перестройки. – М.: Юридическая литература, 1988. – С. 240–249; Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. – М.: Юринформцентр, 2001. – С. 56–57; Юсупов В.А. Научная организация исполнительной власти. Учебное пособие. 2-е изд. – Волгоград, 2003. – С. 65 и другие.

⁸ См.: Положение о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 №400 (в ред. от 20.10.2006 г.; 20.12.2006 г.; 24.05.2007 г.; 16.04.2008 г.; 29.05.2008 г.; 7.11.2008 г.; 27.01.2009 г.; 8.08.2009 г.; 1.12.2009 г.; 27.01.2010 г.; 28.03.2010; 15.06.2010 г.; 26.07.2010 г.; 13.09.2010 г.; 12.10.2010 г.; 24.03.2011 г.; 8.10.2012 г.) // Собрание законодательства РФ, 2004. - №32 – 3347; 2006. - №44. – Ст.4596; 2006. - №52. – (часть 3). – Ст.5598; 2007. - №22. – Ст.2647; 2008. - №16. – Ст.1707; 2008. - №32. – Ст. 3790; 2008. - №46. – Ст.5337; 2009. - №6. – Ст.738; 2009. - №33. – Ст.4081; 2009. - №49. – (часть 2). – Ст.5976; 2010. - №5. – Ст. 538; 2010. - №26. – Ст.3350; 2010. - №31. – Ст.4247; 2010. - №38. – Ст.4835; 2010. - №42. – Ст.5390; 2010. - №47. – Ст.6123; 2011. - №14. – Ст.1935; 2012. - №42. – Ст.5718.

основным субъектам данного административно-правового режима. Система субъектов административно-правовых режимов осуществления экологической безопасности выглядит следующим образом:

А) Основные субъекты административно-правового режима обеспечения экологической безопасности:

1) субъекты с общей правосубъектностью: Президент РФ; Правительство РФ; Министерство природных ресурсов и экологии РФ; Министерство РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий; глава субъекта РФ, высший исполнительно-распорядительный орган государственной власти субъекта РФ; исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления;

2) субъекты со специальной правосубъектностью: Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды; Федеральная служба по надзору в сфере природопользования; Федеральное агентство водных ресурсов; Федеральное агентство лесного хозяйства; Федеральное агентство по недропользованию; исполнительно-распорядительные органы в области обеспечения экологической безопасности субъектов РФ; исполнительно-распорядительные органы в области обеспечения экологической безопасности муниципального образования;

Б) Вспомогательные субъекты административно-правового режима обеспечения экологической безопасности:

1) субъекты, формирующие цели и правовые основы административно-правового режима обеспечения экологической безопасности: представительные органы государственной власти РФ – Федеральное Собрание РФ (Государственная Дума и Совет Федерации); представительные (законодательные) органы государственной власти

субъектов Российской Федерации; представительные органы местного самоуправления;

2) субъекты, оказывающие содействие основным субъектам данного административно-правового режима: предприятия (учреждения или организации), наделенные властными полномочиями в сфере обеспечения безопасности; саморегулирующие организации в области отдельных сфер промышленной, строительной и иной безопасности; другие субъекты, которые наделяются в рамках административно-правового режима обеспечения экологической безопасности государственно-властными полномочиями, общественные объединения граждан.

Объект административно-правового режима экологической безопасности следует рассматривать в двух аспектах. Во-первых, как объект государственно-управленческого воздействия в процессе обеспечения экологической безопасности общества и государства. Во-вторых, как объект административно-правового отношения, возникающего в процесс обеспечения экологической безопасности. В этой связи возникает необходимость проанализировать соотношение данных явлений. Г.В. Атаманчук обосновано пишет: «Между субъектами и объектами управления существует принципиальная разница, которая исходит из того, что это **качественно разные** управленческие явления. Различение здесь происходит, по крайней мере, по трем основаниям. **По характеру и видам общественных отношений**, в системе которых действует каждый человек. Одно дело – участие в экономических, социальных, духовных отношениях, другое – в политических, третье – в сугубо управленческих, притом разных видов. Везде проявляются различные потребности, интересы и цели людей и, соответственно, возникают разные результаты от участия. **По характеру и видам деятельности**, ибо для каждого вида деятельности нужны определенные знания, навыки, профессиональная подготовка, опыт, средства и орудия

труда. Деятельность людей может быть по отношению к природе, к биологической сущности человека, по отношению людей друг к другу. По содержанию (смыслу) ее подразделяют на: познавательную, преобразовательную, ценностно-ориентационную, коммуникативную и эстетическую. Имеются и другие классификации. **По социальным ролям,** выполняемым человеком, которые представляют собой сочетание индивидуального и общественного, благодаря чему личные способности и интересы человека находят общественное восприятие, поддержку и признание. Один и тот же человек может попеременно выполнять различные социальные роли и находиться одновременно в разнообразной системе функциональных зависимостей⁹. Далее приведенный автор подчеркивает, что в процессе управления возникают многообразные общественные отношения, через которые, в процессе которых и благодаря которым социальная энергия, воля, цели управляющих субъектов передаются управляемым субъектам¹⁰. Приведенные положения позволяют признать, что в процессе государственного управления происходит воздействие управляющего субъекта на управляемый объект, но это воздействия происходит через многообразные виды управленческих отношений. Получается, что объект управления и объект управленческих отношений – различные явления. Если объектом управленческого воздействия является, прежде всего, человек, его различные социальные общности (коллективы) и общество в целом¹¹, то объект правоотношения значительно более широкое явление. Доктринально объект правоотношения определяется как материальные и духовные блага, в целях обладания которыми граждане и иные лица

⁹ Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. – М.: Юридическая литература, 1997. – С. 76 – 77.

¹⁰ См.: Там же. – С. 77.

¹¹ См.: Атаманчук Г.В. Указ. соч. – С. 82 – 83.

вступают в конкретное правоотношение¹². В этой связи выделяют следующие виды объектов правоотношений: материальные блага, духовные блага, услуги и личные неимущественные блага¹³. Вместе с тем в рамках плюралистической концепции объекта правоотношения им признаются многообразные явления, насколько многообразны регулируемые правом общественные отношения. В рамках данного подхода в качестве объекта выделяются также действие субъекта, поскольку именно поступки людей подвергаются правовому регулированию¹⁴. Следовательно, можно сделать такое заключение. Объектом государственного управления является человек, в рамках же функционирующих управленческих общественных отношений, объектом будет действие (бездействие), поведение объекта государственного управления. Прав в этой связи В.Н. Протасов, который справедливо отмечает, что объект правоотношения всегда направлен на удовлетворение интереса управомоченного лица¹⁵. В процессе государственного управления управляемому субъекту важно поведение (деяние) субъекта (объект правоотношения), но достичь его он может путем воздействия на объект государственного управления (т.е. человека или его социальные общности).

Приведенные положения позволяют сформулировать следующий подход к определению объекта административно-правового режима обеспечения экологической безопасности. *Объектом административно-правового режима* следует признать, то на что направлено управленческое воздействие режимных правил. В этом смысле объектом административно-правового режима обеспечения экологической

¹² См.: Сырых В.М. Теория государства и права. Учебник. 2-е изд. стереотип. – М.: Юстицинформ, 2002. – С. 306.

¹³ См.: Там же. – С. 306.

¹⁴ См.: Дмитриев Ю.А., Евтеева А.А., Петров С.М. Административное право. Учебник. – И.: Эксмо, 2005. – С. 212.

¹⁵ См.: Протасов В.Н., Протасова Н.В. Лекции по общей теории права и теории государства. – М.: Городец, 2010. – С. 364.

безопасности являются: «а) человек в проявлениях его сознания, поведения, трудовой и общественной деятельности, в своей целостной социально-продуктивной активности; б) коллективы и объединения людей, выступающие первичной формой общения и совместной деятельности; в) общество в целом, его социальные образования, отношения, связи и процессы, возникающие в нем вследствие общественной активности людей и их объединений»¹⁶. Однако сами по себе данные объекты, в рамках административно-правового режима обеспечения экологической безопасности, не имеют решающего значения без *предмета управленческого воздействия*. Предмет выступает составной частью объекта административно-правового режима и представляет собой, во-первых, систему деяний (действий или бездействий), т.е. поведение объектов административно-правового режима. Во-вторых, предмет административно-правового режима есть материальные и духовные блага, которые обладают свойством общественного (публичного) интереса.

Таким образом, в общетеоретическом смысле объект административно-правового режима обеспечения экологической безопасности, включающий предмет данного режима, представляет собой сложное правовое явление, объединяющее объект государственного управления и объект административно-правовых отношений, в рамках которых данный режим реализуется. В этой связи объектом рассматриваемого административно-правового режима является большинство управляющих субъектов, а также граждане РФ, иностранные граждане, лица без гражданства, предприятия, учреждения и организации (юридические лица), независимо от форм собственности и организационно-правовой формы, общественные объединения, различных организационно-правовых форм. В свою очередь предметом административно-правового режима обеспечения экологической

¹⁶ Атаманчук Г.В. Указ. соч. – С.83.

безопасности является экологическая система государства, как составная часть экосистемы планеты.

В отечественной науке при исследовании проблем обеспечения различных видов безопасности отмечается, что основным объектом данного вида деятельности является человек, его права и обязанности. Так, например, Н.Н. Веденин отмечает, что «объектами экологической безопасности являются: человек, его объединения, общество и государство в целом, окружающая среды и ее составляющие – отдельные природные объекты, экосистемы, особо охраняемые территории»¹⁷. Правда в последствии указанный автор отмечает, что граждане, их объединения и организации являются важными субъектами правоотношений в сфере обеспечения экологической безопасности. Нам представляется, что объектом деятельности по обеспечению безопасности является то на что направлено управленческое воздействие, но не человек (его объединения). Поскольку обеспечение экологической безопасности должно осуществляться посредством правового воздействия на многообразные общественные отношения, постольку эта деятельность опосредуется в правоотношениях, где гражданин является важным субъектом данных отношений.

Современное российское законодательство в основном оперирует категориями «окружающая среда» и «природная среда». Одновременно в природоохранном законодательстве появляется термин «экосистема». Так, ст. 1 ФЗ об охране окружающей среды закрепляет термин «естественная экологическая система», под которым понимается объективно существующая часть природной среды, которая имеет пространственно-территориальные границы и в которой живые (растения, животные и

¹⁷ Веденин Н.Н. Экологическая безопасность как институт экологического права // Журнал российского права, 2001. - №12. – С. 53. Данное мнение поддерживает и Ф.Г Мышко – см.: Мышко Ф.Г. Административно-правовая охрана природы и роль в ней милиции: Автореф. дис... канд. юрид. наук. – М., 1999. – С. 15.

другие организмы) и неживые ее элементы взаимодействуют как единое функциональное целое и связаны между собой обменом веществом и энергией. Термином «экологическая система» активно оперирует Федеральный закон от 1 мая 1999 г. №94-ФЗ (в послед. ред.) «Об охране озера Байкал»¹⁸, Земельный кодекс РФ, Лесной кодекс РФ и многие другие. Такой основополагающий документ как Экологическая доктрина Российской Федерации, одобренная распоряжением Правительства РФ от 31 августа 2002 г. №1225-р¹⁹ так же активно использует термин экологическая система, при этом, не определяя его юридического содержания. Анализ других принятых в России нормативно-правовых актов позволяет признать ту же тенденцию. Вероятно определение естественной экологической системы, данное в ст. 1 Федерального закона от 10 января 2002 г. №7-ФЗ (в послед. ред.) «Об охране окружающей среды»²⁰, является единым для всех иных нормативно-правовых актов, использующих данный термин.

Сформированное в ФЗ об охране окружающей среды определение экологической системы в целом является общепризнанным. Так, в Биологическом энциклопедическом словаре экологическая система определяется как «совокупность совместно обитающих организмов и условий их существования, находящихся в закономерной взаимосвязи друг с другом и образующих систему взаимообусловленных биотических и абиотических явлений и процессов»²¹. В данном словаре также

¹⁸ Собрание законодательства РФ, 1999. - №18. - Ст. 2220; 2001. - №1. - (часть 1). - Ст.2; 2001. - №53. - (часть 1). - Ст. 5030; 2002. - №52. - (часть 1). - Ст.5132; 2003. - №52. - (часть 1). - Ст. 5038; 2004. - №35. - Ст. 3607; 2006. - №50. - Ст.5279; 2006. - №52. - (часть 1). - Ст.5498; 2007. - №45. - Ст.5417; 2008. - №29. - (часть 1). - Ст.3418; 2011. - №30. - (часть 1). - Ст.4563; 2011. - №48. - Ст.6732.

¹⁹ Собрание законодательства РФ, 2002. - №36. - Ст. 3510.

²⁰ Собрание законодательства РФ, 2002. - №2. - Ст.133; 2004. - №35. - Ст.3607; 2005. - №1. - (часть 1). - Ст. 25; 2005. - №19. - Ст. 1752; 2006. - №1. - Ст.10; 2006. - №52. - (часть 1). - Ст. 5498; 2007. - №7. - Ст. 834; 2007. - №27. - Ст.3213; 2008. - №26. - Ст. 3012; 2008. - №30. - (часть 2). - Ст. 3616; 2009. - №1. - Ст. 17; 2009. - №11. - Ст. 1261; 2009. - №52. - (часть 1). - Ст. 6450; 2011. - №29. - Ст. 4281; 2011. - №30. - (часть 1). - Ст.4590; 2011. - №30. - (часть 1). - Ст.4596; 2011. - №48. - Ст. 6732; 2011. - №50. - Ст. 7359; 2012. - №26. - Ст. 3446.

²¹ Биологический энциклопедический словарь / гл. ред. М.С. Гиляров. 2-е изд., исправ. - М.: Советская энциклопедия, 1986. - С. 591.

приводится определение А. Тенсли, который впервые ввел в научный оборот термин «экологическая система или экосистема». Он дает следующее определение экосистемы как основную природную единицу на поверхности земли, в которой входит не только комплекс организмов, но и весь комплекс физических факторов, образующих то, что называется средой биома – факторы местообитания в самом широком смысле, а также разного рода обмен веществ не только между организмами, но и между органическим и неорганическим²². В научной и учебной литературе по общей экологии экосистема определяется как основной объект экологии, представляющая собой единство биоценоза и экотопа. «Биоценоз – это совокупность всех растений, животных, грибов и микроорганизмов, обитающих на данной территории. Экотоп включает компоненты неживой природы, с которыми взаимодействуют организмы, обитающие в наземно-воздушной среде (температура воздуха, солнечный свет, влажность, ветер и др.) и в водной среде (температура воды, соленость воды, концентрации растворенного кислорода и др.). Живые (биотические) и неживые (абиотические) элементы экосистемы находятся в тесной связи и способны оказывать друг на друга значительное влияние»²³. Как видно из приведенных подходов между нормативным, техническим, экологическим и социальным значением экологической системы нет различий, что, по нашему мнению, является вполне удовлетворительным. Определение экологической системы, как предмет административно-правового режима обеспечения экологической безопасности, в целом отражает правовые признаки и свойства данного явления. В рассматриваемом контексте экологическая система представляет собой совокупность материальных

²² См.: Там же. – С. 591.

²³ См.: Дроздов В.В. Общая экология. Учебное пособие. – СПб.: РГТМУ, 2011. – С.6. Такой же подход к определению экосистемы изложен и в других работах см., например, Алябышева Е.А., Сарбаева Е.В., Копылова Т.И., Воскресенская О.Л. Промышленная экология. Учебное пособие. – Йошкар-Ола: Мар.ГУ, 2010. – С. 5 – 6; Ситаров В.А., Пустовойтов В.В. Социальная экология. Учебное пособие. – М.: Академия, 2000. – С. 14 – 15.

объектов, т.е. биотических и абиотических элементов, объединенных в единое целое. Биотический компонент экосистемы, как предмет рассматриваемого правового режима, – это совокупность всех растений, животных, грибов и микроорганизмов, обитающих на территории Российской Федерации. Абиотический компонент экосистемы, как предмет рассматриваемого правового режима, – это свет, температура, влажность, химический состав воздушной, водной и почвенной среды и др., т. е. свойства среды, возникновение и воздействие которых прямо не зависит от деятельности живых организмов. Предметом рассматриваемого административно-правового режима являются так же *биотоп* и *экотон*. Биотоп в экологической науке определяется как участок водоема или суши с однотипными условиями рельефа, климата и других абиотических факторов, занятый определенным биоценозом. Экотон, в свою очередь, является определенными изменениями в результате деятельности живых организмов.

Таким образом, предметом административно-правового режима обеспечения экологической безопасности является *экологическая система*, имеющая пространственно-территориальные границы, которая складывается из следующих элементов: 1) все объекты живой природы; 2) все объекты неживой природы; 3) сложившееся экологическое состояние; 4) происходящие изменения экологического состояния.

Следующим элементом содержания административно-правового режима обеспечения экологической безопасности является *цель экологической безопасности, индивидуальные и общественные интересы*. Следует признать, что цель административно-правового режима обеспечения экологической безопасности сформулирована в политико-правовых программных документах в области охраны экологической системы страны. Так, Экологическая доктрина Российской Федерации, одобренная распоряжением Правительства РФ от 31 августа 2002 г.

№1225-р²⁴ предусматривает стратегическую цель государственной политики в области экологии, которая сводится к сохранению природных систем, поддержанию их целостности и жизнеобеспечивающих функций для устойчивого развития общества, повышения качества жизни, улучшения здоровья населения и демографической ситуации, обеспечения экологической безопасности страны. Основы государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 года, утвержденной Президентом РФ от 30 апреля 2012 г. стратегическую цель государственной политики в области экологического развития видит в решении 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 безопасности. Государственная программа Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012 – 2020 годы, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 27 декабря 2012 г. №2552-р²⁵ предусматривает цель повышения уровня экологической безопасности и сохранения природных систем.

Сравнительный анализ приведенных целей позволяет отметить, что, во-первых, целью государственной политики в сфере экологии является устойчивое развитие общества, повышение качества жизни, улучшение здоровья населения и демографической ситуации, обеспечение экологической безопасности. Во-вторых, формируется комплексная цель, включающая в себя: а) социально-экономические задачи, обеспечивающие экологически ориентированный рост экономики; б) сохранение

²⁴ Собрание законодательства РФ, 2002. - №36. – Ст. 3510.

²⁵ Собрание законодательства РФ, 2013. - №1. – Ст. 71.

благоприятной окружающей среды; в) обеспечение биологического разнообразия; г) обеспечение нынешних и будущих поколений природными ресурсами; д) реализация права человека на благоприятную окружающую среду; е) укрепление правопорядка в области охраны окружающей среды; ж) обеспечение экологической безопасности. В-третьих, целью государственной политики в сфере экологии является повышение уровня экологической безопасности и сохранения природных систем. Приведенные подходы наглядно показывают весьма разную интерпретацию цели государственной политики в сфере экологии, что вероятно обусловлено различным уровнем ее нормативно-правовой регламентации. Проблемным также представляется вопрос о возможности признания цели государственной политики в сфере экологии в качестве цели административно-правового режима обеспечения экологической безопасности. При всем многообразии подходов к определению целей государственной политики в сфере экологии, вместе с тем необходимо сформулировать единую цель деятельности многообразных субъектов по обеспечению экологической безопасности.

Представляется, что цель государственной политики в сфере экологии является одновременно и целью административно-правового режима обеспечения экологической безопасности. Данное утверждение обосновывается следующими аргументами. Во-первых, государственная политика есть осуществляемая в правовой форме наиболее приемлемая, разумная, эффективная и цивилизованная форма руководства обществом²⁶. Руководство обществом наиболее эффективно и преимущественно осуществляется посредством административной деятельности уполномоченных субъектов, что реализуется в рамках административно-правовых режимов. Во-вторых, сформированная в

²⁶ См.: Российская правовая политика. Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – М.: Норма, 2003. – С. 80.

рамках государственно-политической деятельности цель может быть осуществлена посредством деятельности системы органов государственной власти, иных субъектов на которые возлагается ее осуществление. В-третьих, акты, формирующие правовые основы государственной политики в сфере экологии, закрепляют цели деятельности общества и государства в сфере экологии. В свою очередь цель административно-правового режима обеспечения экологической безопасности – это предвосхищение результата деятельности органов государственной власти, иных субъектов, на которые возлагаются обязанности в данной сфере, направленные на обеспечение безопасной среды обитания общества и государства. Таким образом, цель государственной политики в сфере экологии и цель административно-правового режима обеспечения экологической безопасности соотносятся как желаемое (предвосхищаемое) и реализуемое посредством системы административно-режимных правил.

В основе целей государственно-политической деятельности лежат публичные (общественные) интересы, которые напрямую связаны с уровнем экологического сознания общества²⁷. М.И. Васильев определяет содержание публичных экологических интересов, которые, по его мнению, включают в себя, «во-первых, государственные интересы в той их части, которая отражает экологические интересы в целом; а во-вторых, общественные интересы, понимаемые как интересы гражданского общества в той степени, которая соответствует уровню осознания и познания этих интересов и которая может быть обеспечена правовой защитой в конкретных социально-экономических и политических условиях. Экологичность интересов определяется их направленностью на сохранение благоприятного для здоровья человека и развития общества

²⁷ См.: Пономарев М. О роли экологических интересов общества в развитии системы государственного управления в сфере охраны окружающей среды и природопользования // Право и экономика, 2006. - №12. – С. 34.

качества окружающей природной среды, а также на справедливый доступ к природным ресурсам как основе жизни и деятельности настоящего и будущих поколений граждан России»²⁸. Нам представляется, что нормативно выраженные в целях публичные экологические интересы должны выражать исключительно общественный интерес и создавать такой административно-правовой режим обеспечения экологической безопасности, который бы не допустил бы противоречий между общественным экологическим интересом и интересом определенных социальных групп, что весьма активно наблюдается в настоящее время в России. Предложения по преодолению указанного противоречия высказывал В.В. Петров, который определял новую форму взаимодействия общества и природы – эколого-экономической, появление которой, по его словам, вызвано осознанием человеком опасности разрушения природной среды и необходимости ее предотвращения. «Эколого-экономическая форма взаимодействия выражается в познании законов развития природы, изучении опыта хозяйственного общения человека и окружающей его среды обитания и организации на данной основе целеустремленной работы по охране природы»²⁹. Далее он подчеркивал, что основным назначением экологической функции государства сводится к тому, чтобы гарантировать согласованное соотношение экономических и экологических интересов общества³⁰.

Изложенные положения позволяют признать, что основной (стратегической) целью государственной политики в сфере экологии и административно-правового режима обеспечения экологической безопасности следует признать: *формирование эффективного*

²⁸ Васильева М.И. Публичные интересы в экологическом праве. – М.: МГУ, 2003. – С. 64. О значимости интересов для обеспечения национальной безопасности – см.: Удычак Ф.Н. Государственно-правовой механизм обеспечения национальной безопасности (теоретико-правовой аспект). Автореф. дис... канд. юрид. наук. – Краснодар, 2011. – С. 8 – 9.

²⁹ Петров В.В. Правовая охрана природы в СССР. – М.: Юридическая литература, 1984. – С.7.

³⁰ См.: Там же. – С. 27.

государственного механизма обеспечения экологической безопасности, создание условий для экологически ориентированного роста экономики, сохранение благоприятной окружающей среды, созданию условий для существования биологического разнообразия, гарантирование нынешним и будущим поколениям природных ресурсов, реализация права человека на благоприятную окружающую среду, укрепление правопорядка в области охраны окружающей среды.

Другим ключевым элементом изучаемого административно-правового режима, является система *режимных правил поведения*. Система режимных правил представляет собой, во-первых, сердцевину административно-правового режима, во-вторых, нормативно установленные правила поведения всех вовлеченных в систему административного режима субъектов, в-третьих, указанные правила представляют собой достаточно сложное правовое явление, нуждающееся в научном исследовании.

Административно-правовой режим характеризуется системой правил деятельности субъектов правового режима по воздействию на объект управления для достижения цели административно-правового режима. В своем содержании правила административно-правового режима основываются на правовых средствах, их закрепляющих, способах и типах, находящихся в них выражение для упорядочения действия субъектов в сфере экологической безопасности. Под *правовыми средствами* следует понимать единичные или комплексные инструменты, с помощью которых позитивное право воздействует на многообразные общественные отношения, возникающие в сфере обеспечения экологической безопасности. Поэтому выраженные в правовых средствах способы правового воздействия формируют тип правового управленческого воздействия на объект административно-правового режима. В этой связи А.Н. Жеребцов обоснованно отмечает, что «запрет и позитивное

обязывание формируют запретительный тип административно-правового режима. Дозволения, правомочия и позитивные обязывания создают разрешительный или регистрационные типы административно-правовых режимов и т. п.»³¹. В основе режимных правил административно-правового режима обеспечения экологической безопасности лежат правовые средства. Подобный подход к определению режимных правил позволяет решить следующие задачи: «а) конкретизировать формируемую в рамках административно-правового режима систему правил управленческого воздействия на объект административно-правового режима; б) определить выработанную правовой наукой систему способов и типов управленческого воздействия на управляемый объект; в) формировать виды административно-правовых режимов, необходимых для эффективного государственного управления в различных сферах общественной жизни»³². Данную систему задач следует также дополнить тем, что режимные правила объединяют в единое целое (административно-правовой режим) систему разнообразных организационных, регулятивных и процессуальных средств воздействия на управленческие отношения.

Правила осуществления административно-правового режима обеспечения экологической безопасности складываются из: 1) организационных режимных правил; 2) регулятивных режимных правил; 3) охранительных режимных правил 4) процессуальных режимных правил или административных процедур. Рассмотрим каждый из указанных видов правил изучаемого административно-правового режима.

Организационные режимные правила. В отечественной науке государственного управления считается признанным подход о том, что государственное управление выступает подзаконной юридически-

³¹ Жеребцов А.Н. Миграционно-правовые режимы: теория и практика административно-правового регулирования. – Волгоград: ВИЭСП, 2009. – С. 28.

³² См.: Жеребцов А.Н. Указ. соч. – С. 28.

властной организующей деятельностью исполнительно-распорядительных органов государственной власти (органов государственного управления) по практической реализации задач и функций государственного управления³³. В.А. Юсупов считает, что под организацией следует понимать не просто определенную структуру, а совокупность общественных отношений, которые опосредуют эту структуру³⁴. В рамках экономической теории О.В. Козлова и И.Н. Кузнецов понимают под организационной структурой упорядоченную совокупность взаимосвязанных элементов, находящихся между собой в более или менее устойчивых отношениях и поэтому действующих или развивающихся (изменяющихся) как одно целое³⁵. Организационные отношения являются необходимым и первейшим фактором формирования управленческой системы. Без организации никакая управленческая деятельность невозможна, тем более ее стабильность и дальнейшее развитие. В этой связи для нормального функционирования административно-правового режима обеспечения экологической безопасности необходима нормативно-правовая регламентация организационных отношений, т.е. формирования системы организационных режимных правил обеспечения экологической безопасности. Указанные режимные правила объединяются в группы, опосредующие взаимосвязанные блоки организационных отношений. К их числу следует отнести: а) организационные режимные правила построения системы органов государственного управления и иных субъектов, наделенных государственно-властными полномочиями в сфере обеспечения экологической безопасности; б) режимные правила обеспечения внутренней организации деятельности субъектов,

³³ См., например, Сетров М.И. Основы функциональной теории организации. – Л.: Наука, 1972. – С. 36–39; Вопросы теории управления производством / Под ред. А.А. Годунова. – Л.: ЛГУ, 1965. – С. 35–36; Юсупов В.А. Право и советское государственное управление // В.А. Юсупов Труды по административному праву. – Т.1. – М.: ЕААН, 2011. – С. 234 и другие авторы.

³⁴ См.: Юсупов В.А. Право и советское государственное управление. – С. 234.

³⁵ Козлова О.В., Кузнецов И.Н. Научные основы управления производством. – М., 1970. – С. 70.

обеспечивающих экологическую безопасность; в) организационные режимные правила информационного обмена (сбора, обработки, обмена, анализа и передачи) в целях обеспечения экологической безопасности; г) организационные режимные правила наделения компетенцией (полномочиями и предметами ведения) управляющих субъектов в сфере обеспечения экологической безопасности.

Регулятивные и охранительные режимные правила являются основными в системе правил административно-правового режима обеспечения экологической безопасности. Они регламентируют отношения между управляющим и управляемым субъектом по поводу экологической системы Российской Федерации. Данное многообразие правил поведения охватывают как механизм осуществления компетенции органов государственного управления в сфере обеспечения экологической безопасности, так и правоохранительная их деятельность по предотвращению и привлечению к юридической ответственности (уголовной, административной и гражданско-правовой) за правонарушения, посягающие на экологическую безопасность.

Процессуальные режимные правила являются сопутствующими для регулятивных и охранительных режимных правил. Процессуальные режимные правила весьма многообразны. Причем следует признать, что ключевыми являются административно-процессуальные правила или административные процедуры и административные производства. В современной административно-процессуальной науке под административными процедурами следует понимать «как нормативную регламентацию деятельности органов исполнительной власти, обеспечивающую порядок принятия властных управленческих решений должностными лицами, в том числе рассмотрения и разрешения конкретных административных дел. Административным делом следует называть совокупность документов и материалов по оформлению

результата принятия решения в целях разрешения управленческой (административной) ситуации, требующей наличия властного полномочия»³⁶. В юридической науке считается признанным мнение, что административная процедура является системой первичных процессуальных действия лиц, которые могут быть объединены (или могут быть самодостаточными) в административное производство. В свою очередь совокупность всех имеющихся административных производств образуют административный процесс³⁷. Административный процесс принято дифференцировать три группы административных производств: 1) управленческие производства; 2) административно-юрисдикционные производства; 3) административная юстиция³⁸. Все приведенные виды административных производств в структуре российского административного процесса реализуются в рамках административно-правового режима обеспечения экологической безопасности. Следует подчеркнуть, что управленческие производства в рамках указанного правового режима в административно-правовой науке делятся на: 1) процедуры наделения материальными правами и обязанностями (например, право принятия управленческого решения или проведения экологической экспертизы и т.п.); 2) процедуры нормативного регулирования порядка реализации (обеспечения) материальных прав и обязанностей (например, процедура обращения в орган экологического контроля)³⁹. В конечном счете, в основе процессуальных режимных правил лежит определенная административная управленческая процедура, которая связана со стадиями процесса государственного управления.

³⁶ Тихий Р.С. Проблемы правового регулирования административных процедур в Российской Федерации (регионально-правовой аспект). Дис... канд. юрид. наук. – Тюмень, 2005. – С. 40.

³⁷ Общее административное право. Учебник / Под ред. Ю.Н. Старилова. – Воронеж: ВГУ, 2007. – С. 600–602.

³⁸ См. Так же. – С. 602.

³⁹ См.: Тихий Р.С. Указ. соч. – С. 26.

Данные стадии образуют еще один элемент содержания административно-правового режима.

Административно-правовой режим обеспечения экологической безопасности осуществляется в соответствии со *стадиями процесса государственного управления*. Наука государственного управления считает признанной следующую систему стадий процесса государственного управления: «1) постановка управленческой проблемы, необходимой для разрешения; 2) анализ ситуации и выработка вариантов решения; 3) рассмотрение проблемы; 4) принятие управленческого решения; 5) контроль за исполнением принятого решения»⁴⁰. Приведенные стадии управленческого процесса на микроуровне наглядно показывают внутреннюю структуру данного вида управленческой деятельности уполномоченных и наделенных государственно-властными полномочиями субъектов. Каждая из приведенных стадий процесса государственного управления осуществляется в соответствии с определенной административной процедурой. Здесь проявляется взаимосвязь двух последних элементов содержания административно-правового режима обеспечения экологической безопасности.

Заключительным элементом содержания рассматриваемого административно-правового режима является собственная *нормативно-правовая основа режима*. Приведенная система имеет федеральный и региональный уровни в соответствии с пд. «д» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ. Кроме этого иерархически нормативно-правовая основа административно-правового режима обеспечения экологической безопасности основывается на Конституции РФ, федеральных законах, актах Правительства РФ,

⁴⁰ См.: Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. – М.: Юридическая литература, 1997. – С. 178; Лазарев Б.М. Государственное управление на этапе перестройки. – М.: Юридическая литература, 1988. – С. 182 – 183; Юсупов В.А. Правоприменительная деятельность органов управления // Юсупов В.А. Труды по административному праву. – М., 2011. – С.475 – 600; Халфина Р.О. Право как средство социального управления. – М.: Наука, 1988. – С. 86 – 87; Тихий Р.С. Указ. соч. – С. 22 и другие.

федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных в сфере обеспечения экологической безопасности. Подобная система имеет место и на региональном уровне. Нормативно-правовая основа режима обеспечения экологической безопасности может формироваться на муниципальном уровне в соответствии с пд. 19, 23, 27 ч. 1 ст. 14 Федерального закона от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ (в послед. ред.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁴¹ и уставами муниципальных образований. Важное значение в системе правовых основ административно-правового режима обеспечения экологической безопасности имеют международно-правовые акты.

Предложенные элементы содержания административно-правового режима обеспечения экологической безопасности являются необходимыми компонентами эффективного функционирования данного правового режима. Предлагаемая концепция содержания административно-правового режима обеспечения экологической безопасности является научно-теоретической моделью, которая имеет видовое многообразие, обусловленное спецификой сфер обеспечения экологической безопасности.

Список литературы

1. Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации, утвержденного Постановлением Правительством РФ от 29 мая 2008 г. №404 (в ред. от 13 октября, 7 ноября, 29 декабря 2008 г., 27 января, 12 августа, 1 декабря 2009 г., 27 января, 28 марта, 15 июня, 26, 28 июля, 13 сентября 2010 г., 24 марта, 29 августа 2011 г., 3 февраля, 3 марта, 2 мая, 30 июня, 3 ноября, 12 декабря 2012 г.) // Собрание законодательства РФ, 2010. - №31. – Ст.4268; 2011. - №6. – Ст. 888; 2011 - №14. – Ст.1935; 2011. - №36. – Ст. 5149; 2012. - №7. – Ст.865; 2012. - №11. – Ст.1294; 2012. - №28. – Ст.3905; 2012. - №37. – Ст.5001; 2012. – №46. – Ст.6342; 2012. – №51. – Ст.7223.

2. Положение о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 №400 (в ред. от

⁴¹ Собрание законодательства РФ, 2003. - №40. – Ст.3822.

20.10.2006 г.; 20.12.2006 г.; 24.05.2007 г.; 16.04.2008 г.; 29.05.2008 г.; 7.11.2008 г.; 27.01.2009 г.; 8.08.2009 г.; 1.12.2009 г.; 27.01.2010 г.; 28.03.2010; 15.06.2010 г.; 26.07.2010 г.; 13.09.2010 г.; 12.10.2010 г.; 24.03.2011 г.; 8.10.2012 г.) // Собрание законодательства РФ, 2004. - №32 – 3347; 2006. - №44. – Ст.4596; 2006. - №52. – (часть 3). – Ст.5598; 2007. - №22. – Ст.2647; 2008. - №16. – Ст.1707; 2008. - №32. – Ст. 3790; 2008. - №46. – Ст.5337; 2009. - №6. – Ст.738; 2009. - №33. – Ст.4081; 2009. - №49. – (часть 2). – Ст.5976; 2010. - №5. – Ст. 538; 2010. - №26. – Ст.3350; 2010. - №31. – Ст.4247; 2010. - №38. – Ст.4835; 2010. - №42. – Ст.5390; 2010. - №47. – Ст.6123; 2011. - №14. – Ст.1935; 2012. - №42. – Ст.5718.

3. Собрание законодательства РФ, 1999. - №18. – Ст. 2220; 2001. - №1. – (часть 1). – Ст.2; 2001. - №53. – (часть 1). – Ст. 5030; 2002. - №52. – (часть 1). – Ст.5132; 2003. - №52. – (часть 1). – Ст. 5038; 2004. - №35. – Ст. 3607; 2006. - №50. – Ст.5279; 2006. - №52. – (часть 1). – Ст.5498; 2007. - №45. – Ст.5417; 2008. - №29. – (часть 1). – Ст.3418; 2011. - №30. – (часть 1). – Ст.4563; 2011. - №48. – Ст.6732.

4. Собрание законодательства РФ, 2002. - №36. – Ст. 3510.

5. Собрание законодательства РФ, 2002. - №2. – Ст.133; 2004. - №35. – Ст.3607; 2005. - №1. – (часть 1). – Ст. 25; 2005. - №19. – Ст. 1752; 2006. - №1. – Ст.10; 2006. - №52. – (часть 1). – Ст. 5498; 2007. - №7. – Ст. 834; 2007. - №27. – Ст.3213; 2008. - №26. – Ст. 3012; 2008. - №30. – (часть 2). – Ст. 3616; 2009. - №1. – Ст. 17; 2009. - №11. – Ст. 1261; 2009. - №52. – (часть 1). – Ст. 6450; 2011. - №29. – Ст. 4281; 2011. - №30. – (часть 1). – Ст.4590; 2011. - №30. – (часть 1). – Ст.4596; 2011. - №48. – Ст. 6732; 2011. - №50. – Ст. 7359; 2012. - №26. – Ст. 3446.

6. Собрание законодательства РФ, 2003. - №40. – Ст.3822.

7. Собрание законодательства РФ, 2013. - №1. – Ст. 71.

8. Административно-правовая охрана природы и роль в ней милиции: Автореф. дис... канд. юрид. наук. – М., 1999.

9. Алябышева Е.А., Сарбаева Е.В., Копылова Т.И., Воскресенская О.Л. Промышленная экология: Учебное пособие. – Йошкар-Ола: Мар.ГУ, 2010.

10. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. – М.: Юридическая литература, 1997.

11. Биологический энциклопедический словарь / Гл. ред. М.С. Гиляров. 2-е изд., исправ. – М.: Советская энциклопедия, 1986.

12. Васильева М.И. Публичные интересы в экологическом праве. – М.: МГУ, 2003.

13. Веденин Н.Н. Экологическая безопасность как институт экологического права // Журнал российского права. – 2001. – №12.

14. Дмитриев Ю.А., Евтеева А.А., Петров С.М. Административное право. Учебник. – И.: Эксмо, 2005.

15. Дроздов В.В. Общая экология. Учебное пособие. – СПб.: РГГМУ, 2011.

16. Жеребцов А.Н. Миграционно-правовые режимы: теория и практика административно-правового регулирования. – Волгоград: ВИЭСП, 2009.

17. Жеребцов А.Н. Возникновение, эволюция развития и современное состояние идеи правовой обязанности (от права архаического к праву международному) // Очерки новейшей камералистики. – 2012. - №3.

18. Козлов Ю.М. Предмет советского административного права. – М.: МГУ, 1967.

19. Козлова О.В., Кузнецов И.Н. Научные основы управления производством. – М., 1970.

20. Лазарев Б.М. Государственное управление на этапе перестройки. – М.: Юридическая литература, 1988.

21. Общее административное право. Учебник / Под ред. Ю.Н. Старилова. – Воронеж: ВГУ, 2007.

22. Петров В.В. Правовая охрана природы в СССР. – М.: Юридическая литература, 1984.
23. Пономарев М. О роли экологических интересов общества в развитии системы государственного управления в сфере охраны окружающей среды и природопользования // Право и экономика. – 2006. – №12.
24. Протасов В.Н., Протасова Н.В. Лекции по общей теории права и теории государства. – М.: Городец, 2010.
25. Российская правовая политика. Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – М.: Норма, 2003.
26. Сетров М.И. Основы функциональной теории организации. – Л.: Наука, 1972.
27. Ситаров В.А., Пустовойтов В.В. Социальная экология. Учебное пособие. – М.: Академия, 2000.
28. Сырых В.М. Теория государства и права. Учебник. 2-е изд. стереотип. – М.: Юстицинформ, 2002.
29. Тихий Р.С. Проблемы правового регулирования административных процедур в Российской Федерации (регионально-правовой аспект): Дис... канд. юрид. наук. – Тюмень, 2005.
30. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. – М.: Юринформцентр, 2001.
31. Удычак Ф.Н. Государственно-правовой механизм обеспечения национальной безопасности (теоретико-правовой аспект): Автореф. дис... канд. юрид. наук. – Краснодар, 2011.
32. Халфина Р.О. Право как средство социального управления. – М.: Наука, 1988.
33. Щепилов Е.В. Производство по делам об административных правонарушениях в сфере экологии: понятие и принципы // Вестник ВГУ. Серия: Право. – 2009. – №2.
34. Юсупов В.А. Научная организация исполнительной власти: Учебное пособие. 2-е изд. – Волгоград, 2003.
35. Юсупов В.А. Право и советское государственное управление // Труды по административному праву. – Т.1. – М.: ЕААН, 2011.
36. Юсупов В.А. Правоприменительная деятельность органов управления // Труды по административному праву. – М., 2011.

References

1. Polozhenija o Ministerstve prirodnyh resursov i jekologii Rossijskoj Federacii, utverzhdennoe Postanovleniem Pravitel'stvom RF ot 29 maja 2008 g. №404 (v red. ot 13 oktjabrja, 7 nojabrja, 29 dekabrja 2008 g., 27 janvarja, 12 avgusta, 1 dekabrja 2009 g., 27 janvarja, 28 marta, 15 ijunja, 26, 28 ijulja, 13 sentjabrja 2010 g., 24 marta, 29 avgusta 2011 g., 3 fevralja, 3 marta, 2 maja, 30 ijunja, 3 nojabrja, 12 dekabrja 2012 g.) // Sobranie zakonodatel'stva RF, 2010. - №31. – St.4268; 2011. - №6. – St. 888; 2011 - №14. – St.1935; 2011. - №36. – St. 5149; 2012. - №7. – St.865; 2012. - №11. – St.1294; 2012. - №28. – St.3905; 2012. - №37. – St.5001; 2012. – №46. – St.6342; 2012. – №51. – St.7223.
2. Polozhenie o Federal'noj sluzhbe po nadzoru v sfere prirodnopol'zovanija, utverzhdennoe Postanovleniem Pravitel'stva RF ot 30 ijulja 2004 №400 (v red. ot 20.10.2006 g.; 20.12.2006 g.; 24.05.2007 g.; 16.04.2008 g.; 29.05.2008 g.; 7.11.2008 g.; 27.01.2009 g.; 8.08.2009 g.; 1.12.2009 g.; 27.01.2010 g.; 28.03.2010; 15.06.2010 g.; 26.07.2010 g.; 13.09.2010 g.; 12.10.2010 g.; 24.03.2011 g.; 8.10.2012 g.) // Sobranie zakonodatel'stva RF, 2004. - №32 – 3347; 2006. - №44. – St.4596; 2006. - №52. – (chast' 3). – St.5598; 2007. - №22. – St.2647; 2008. - №16. – St.1707; 2008. - №32. – St. 3790; 2008. - №46. – St.5337; 2009. - №6. – St.738; 2009. - №33. – St.4081; 2009. - №49. –

- (chast' 2). – St.5976; 2010. - №5. – St. 538; 2010. - №26. – St.3350; 2010. - №31. – St.4247; 2010. - №38. – St.4835; 2010. - №42. – St.5390; 2010. - №47. – St.6123; 2011. - №14. – St.1935; 2012. - №42. – St.5718.
3. Sobranie zakonodatel'stva RF, 1999. - №18. – St. 2220; 2001. - №1. – (chast' 1). – St.2; 2001. - №53. – (chast' 1). – St. 5030; 2002. - №52. – (chast' 1). – St.5132; 2003. - №52. – (chast' 1). – St. 5038; 2004. - №35. – St. 3607; 2006. - №50. – St.5279; 2006. - №52. – (chast' 1). – St.5498; 2007. - №45. – St.5417; 2008. - №29. – (chast' 1). – St.3418; 2011. - №30. – (chast' 1). – St.4563; 2011. - №48. – St.6732.
 4. Sobranie zakonodatel'stva RF, 2002. - №36. – St. 3510.
 5. Sobranie zakonodatel'stva RF, 2002. - №2. – St.133; 2004. - №35. – St.3607; 2005. - №1. – (chast' 1). – St. 25; 2005. - №19. – St. 1752; 2006. - №1. – St.10; 2006. - №52. – (chast' 1). – St. 5498; 2007. - №7. – St. 834; 2007. - №27. – St.3213; 2008. - №26. – St. 3012; 2008. - №30. – (chast' 2). – St. 3616; 2009. - №1. – St. 17; 2009. - №11. – St. 1261; 2009. - №52. – (chast' 1). – St. 6450; 2011. - №29. – St. 4281; 2011. - №30. – (chast' 1). – St.4590; 2011. - №30. – (chast' 1). – St.4596; 2011. - №48. – St. 6732; 2011. - №50. – St. 7359; 2012. - №26. – St. 3446.
 6. Sobranie zakonodatel'stva RF, 2003. - №40. – St.3822.
 7. Sobranie zakonodatel'stva RF, 2013. - №1. – St. 71.
 8. Administrativno-pravovaja ohrana prirody i rol' v nej milicii: Avtoref. dis... kand. jurid. nauk. – M., 1999.
 9. Aljabysheva E.A., Sarbaeva E.V., Kopylova T.I., Voskresenskaja O.L. Promyshlennaja jekologija: Uchebnoe posobie. – Joshkar-Ola: Mar.GU, 2010.
 10. Atamanchuk G.V. Teorija gosudarstvennogo upravlenija: Kurs lekcij. – M.: Juridicheskaja literatura, 1997.
 11. Biologicheskij jenciklopedicheskij slovar' / Gl. red. M.S. Giljarov. 2-e izd., isprav. – M.: Sovetskaja jenciklopedija, 1986.
 12. Vasil'eva M.I. Publichnye interesy v jekologicheskom prave. – M.: MGU, 2003.
 13. Vedenin N.N. Jekologicheskaja bezopasnost' kak institut jekologicheskogo prava // Zhurnal rossijskogo prava. – 2001. – №12.
 14. Dmitriev Ju.A., Evteeva A.A., Petrov S.M. Administrativnoe pravo. Uchebnik. – I.: Jeksmo, 2005.
 15. Drozdov V.V. Obshhaja jekologija. Uchebnoe posobie. – SPb.: RGGMU, 2011.
 16. Zherebcov A.N. Migracionno-pravovye rezhimy: teorija i praktika administrativno-pravovogo regulirovanija. – Volgograd: VIJeSP, 2009.
 17. Zherebcov A.N. Vozniknovenie, jevoljucija razvitija i sovremennoe sostojanie idei pravovoj objazannosti (ot prava arhaicheskogo k pravu mezhdunarodnomu) // Ocherki novejshej kameralistiki. – 2012. - №3.
 18. Kozlov Ju.M. Predmet sovetskogo administrativnogo prava. – M.: MGU, 1967.
 19. Kozlova O.V., Kuznecov I.N. Nauchnye osnovy upravlenija proizvodstvom. – M., 1970.
 20. Lazarev B.M. Gosudarstvennoe upravlenie na jetape perestrojki. – M.: Juridicheskaja literatura, 1988.
 21. Obshhee administrativnoe pravo. Uchebnik / Pod red. Ju.N. Starilova. – Voronezh: VGU, 2007.
 22. Petrov V.V. Pravovaja ohrana prirody v SSSR. – M.: Juridicheskaja literatura, 1984.
 23. Ponomarev M. O roli jekologicheskikh interesov obshhestva v razvitii sistemy gosudarstvennogo upravlenija v sfere ohrany okruzhajushhej sredy i prirodopol'zovanija // Pravo i jekonomika. – 2006. – №12.
 24. Protasov V.N., Protasova N.V. Lekcii po obshhej teorii prava i teorii gosudarstva. – M.: Gorodec, 2010.

25. Rossijskaja pravovaja politika. Kurs lekcij / Pod red. N.I. Matuzova, A.V. Mal'ko. – M.: Norma, 2003.
26. Setrov M.I. Osnovy funkcional'noj teorii organizacii. – L.: Nauka, 1972.
27. Sitarov V.A., Pustovojtov V.V. Social'naja jekologija. Uchebnoe posobie. – M.: Akademija, 2000.
28. Syryh V.M. Teorija gosudarstva i prava. Uchebnik. 2-e izd. stereotip. – M.: Justicinform, 2002.
29. Tihij R.S. Problemy pravovogo regulirovanija administrativnyh procedur v Rossijskoj Federacii (regional'no-pravovoj aspekt): Dis... kand. jurid. nauk. – Tjumen', 2005.
30. Tihomirov Ju.A. Teorija kompetencii. – M.: Jurinformcentr, 2001.
31. Udychak F.N. Gosudarstvenno-pravovoj mehanizm obespečenija nacional'noj bezopasnosti (teoretiko-pravovoj aspekt): Avtoref. dis... kand. jurid. nauk. – Krasnodar, 2011.
32. Halfina R.O. Pravo kak sredstvo social'nogo upravlenija. – M.: Nauka, 1988.
33. Shhepilov E.V. Proizvodstvo po delam ob administrativnyh pravonarushenijah v sfere jekologii: ponjatie i principy // Vestnik VGU. Serija: Pravo. – 2009. – №2.
34. Jusupov V.A. Nauchnaja organizacija ispolnitel'noj vlasti: Uchebnoe posobie. 2-e izd. – Volgograd, 2003.
35. Jusupov V.A. Pravo i sovetskoe gosudarstvennoe upravlenie // Trudy po administrativnomu pravu. – T.1. – M.: EAAN, 2011.
36. Jusupov V.A. Pravoprimeritel'naja dejatel'nost' organov upravlenija // Trudy po administrativnomu pravu. – M., 2011.