

К вопросу об определении понятия и сущности административной деятельности в области охраны окружающей среды и природопользования

Гамидуллаева Луиза Сираджединовна

Старший помощник Ленинградского межрайонного природоохранного прокурора
Юрист II класса
Аспирант Санкт-Петербургского института внешнеэкономических связей, экономики и права
6luiza@mail.ru

РЕФЕРАТ

Статья посвящена вопросам определения дефиниции «административная деятельность в области охраны окружающей среды и природопользования» как деятельности органов исполнительной власти, их структурных подразделений и должностных лиц, осуществляющих государственное управление в рассматриваемой сфере.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

административная деятельность, охрана окружающей среды, рациональное природопользование, государственное управление

Gamidullaeva L. S.

To the Question about the Definition and the Essence of Administrative Activities in the Field of Environmental Protection and Natural Resource Management

Gamidullaeva Louise Siradzheidinovna

Senior Assistant to the Leningrad Inter-district Nature Protection Prosecutor
Lawyer of the II class
Graduate student of the St. Petersburg Institute of Foreign Economic Relations, Economics and Law
6luiza@mail.ru

ABSTRACT

The article is devoted to definition of the definition of «administrative activities in the field of environmental protection and natural resource management» as the activities of the Executive authorities, their structural units and officials responsible for state administration in this area.

KEYWORDS

administrative activities, environmental protection, environmental management, public administration

Определяя понятие и уясняя сущность административной деятельности в области охраны окружающей среды и природопользования как составной части государственного управления в рассматриваемой сфере деятельности и административно-правовой категории, прежде всего следует обратить внимание на смысл и значение самого термина «административная деятельность».

По своему смысловому значению административная деятельность соотносится с имеющей ярко выраженный распорядительный характер деятельностью органов исполнительной власти и иных органов управления. Это подтверждает и то, что в Российской юридической энциклопедии понятие «администрация» определяется как «...система государственных органов, функционально осуществляющих исполнительно-распорядительную деятельность...», а понятие «административный акт» — как «акт органа управления, который в отличие от нормативного акта устанавливает, изменяет или прекращает конкретное правоотношение, а не общеобязательное правило» [13, с. 73, 76].

Термином «деятельность» в науке обозначается специфическая, присущая только человеку (т. е. социальная по своей сути) форма его активности, отношения к окружающему миру, духовно-практический способ освоения мира в интересах людей и существования общества¹.

Понятие административной деятельности в юридической науке известно давно. Становление административной деятельности как государственно-правовой и научной категории в России во многом связано с реформой полицейских органов в Российской империи в конце XVIII — начале XIX вв., когда в соответствии с Уставом благочиния или полицейского (1782) были созданы городские административно-полицейские органы — управы благочиния, призванные выполнять административно-хозяйственные функции: надзор за исправностью городских сооружений и чистотой улиц, рассмотрение мелких судебных уголовных и гражданских дел, осуществление паспортного режима [4, с. 2].

Считается, что в научный оборот термин «административная деятельность» в начале XX в. ввел известный русский административист А. И. Елистратов, характеризуя государственное управление и ограничивая его законодательной деятельностью и от правосудия [7, с. 132].

В учебнике по административному праву СССР 1946 г. И. И. Евтихиева и В. А. Владова под административной деятельностью понималась «исполнительно-распорядительная деятельность в форме издания актов управления и применения мер принуждения» и определялось, что «... советское административное право ближайшим образом изучает различные виды административной деятельности в формах административных актов и административного принуждения» [5, с. 8, 72].

Наиболее широко понятие «административная деятельность» исследовалось и применялось к работе органов внутренних дел. В частности, в начале 60-х гг. XX в. Л. Л. Поповым административная деятельность советской милиции была определена как «исполнительно-распорядительная деятельность ее органов, состоящая в организации и непосредственном практическом осуществлении охраны общественного порядка и оказания содействия и помощи гражданам» [11, с. 235].

В дальнейшем данное определение административной деятельности органов внутренних дел получило распространение в различных интерпретациях, как в многочисленных учебниках по объемному курсу «Административная деятельность органов внутренних дел», так и в исследованиях ее сущности как «охранительного функционирования» в той или иной сфере жизнедеятельности государства и общества, в том числе в области охраны окружающей среды и природопользования.

Ю. А. Ежов в [6] указывал, что теоретическим фундаментом изучения структуры административно-правовой деятельности экологической милиции являются положения теории познания, а ведущим принципом исследования — деятельностный подход, которому в философской литературе придается важнейшее значение в изучении и объяснении социальных процессов и явлений.

О. И. Бекетов в [3, с. 8] соглашается, что вопрос о понятии и сущности административной деятельности органов внутренних дел на протяжении многих лет, и в силу наибольшего распространения в юридической и специальной литературе наиболее приемлемым считает определение, согласно которому «административная деятельность органов внутренних дел (милиции) представляет собой исполнительно-распорядительную деятельность по организации работы служб и подразделений указанных органов и практическому осуществлению административно-правовыми способами охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности и борьбы с преступностью».

¹ См. : Деятельность // Общий толковый словарь русского языка. [Электронный ресурс]. URL: <http://tolkslovar.ru/d2784.html>

И. А. Адмиралова уже в наши дни, исследуя проблемы организации и осуществления деятельности полиции в рамках обеспечения прав и свобод граждан, определяет, что «административная деятельность, в широком смысле слова» — это «исполнительно-распорядительная деятельность, которая осуществляется в соответствующих формах всеми без исключения органами исполнительной власти» (по мнению автора, она, по большей своей части, направлена на укрепление режима правопорядка, а также обеспечение общественной безопасности в той сфере управления, где она осуществляется), а «административная деятельность полиции» (имеющая свой достаточно узкий предмет, специальные формы и методы применения) — это «исполнительно-распорядительная, подзаконная деятельность, которая направлена на организацию полицейской работы, как во внутренней, так и во внешней среде функционирования органов полиции» [1].

Хотя О. И. Бекетов, как один из сторонников определения понятия административной деятельности «через» исполнительно-распорядительную деятельность, указывает на то, что «чисто «управленческий» подход, опирающийся на многие ленинские указания, основополагающим для уяснения сущности административной деятельности органов внутренних дел (милиции) быть не может..., курс административной деятельности органов внутренних дел нацелен на изучение не просто деятельности, а правоприменительной деятельности милиции» [3, с. 8], по нашему мнению, основным методологическим недостатком всех приведенных выше определений понятия административной деятельности является то, что ее сущность определяется в них без учета изменившегося в постсоветский период соотношения исполнительной власти и государственной и отождествляется с нелегитимной исполнительно-распорядительной деятельностью. Кроме того, направленность административной деятельности в них различная (внутренняя и внешняя), ее содержание от внутриорганизационной деятельности не отграничивается, процедуры по видам решаемых задач, формы и методы реализации чаще всего не выделяются.

С учетом выделенных недостатков в подходах к определению понятия и сущности административной деятельности, следует указать на наличие иных, методологически более выверенных (по крайней мере, по отношению к с нелегитимной исполнительно-распорядительной деятельности) ее определений.

Так, например, И. Н. Васильева считает, что «административная деятельность таможенных органов при реализации правоохранительных функций представляет собой урегулированный нормами административного права вид юридической деятельности по правовому регулированию, организации осуществления правоохранительных функций, задач и полномочий таможенных органов, их подразделений, служб и сотрудников, а также охране и защите общественных отношений в сфере таможенного дела с применением форм и методов этой деятельности»¹.

Применительно к деятельности иных (не правоохранительных) органов исполнительной власти, в том числе в области охраны окружающей среды и природопользования, комплексно и системно вопросы административной деятельности до последнего времени практически не исследовались. Как справедливо отмечает С. С. Купреев, «в литературе обращалось внимание на данную проблему, назывались некоторые ее причины:

- во-первых, употребление иных, более устоявшихся, терминов, таких как «государственное управление», «исполнительно-распорядительная деятельность», «административно-правовое воздействие»;

¹ Васильева И. Н. Теоретико-правовые аспекты административной деятельности таможенных органов при осуществлении правоохранительных функций [Электронный ресурс]. URL: http://www.juristlib.ru/book_7341.html

- во-вторых, отсутствие четких подходов к определению административной деятельности органа исполнительной власти, ее задач и принципов, отличий от иных видов деятельности;
- в-третьих, спорность вопроса о соотношении таких правовых категорий, как «функция органа исполнительной власти», «направление деятельности органа исполнительной власти», «вид деятельности органа исполнительной власти»;
- в-четвертых, отсутствие в законодательстве прямого закрепления административной деятельности как самостоятельного направления деятельности органов исполнительной власти» [12].

После изменения соотношения исполнительной власти и государственного управления категория «деятельность» стала рассматриваться многими учеными-исследователями как «важный методологический ресурс, который мог бы способствовать созданию единой интегрированной юриспруденции» [14, с. 16]. В этих условиях, когда государственное управление стало сложноорганизованной системой, и особенно в рамках необходимости научного и правового сопровождения административной реформы, исследования содержания административной деятельности органов исполнительной власти и процесса ее осуществления стали проводиться предметнее.

Так, например, Ю. Н. Стариков в [2, с. 31] определяет, что «государственное управление в узком смысле — это административная деятельность, т. е. деятельность исполнительных органов государственной власти на уровне как Российской Федерации, так и ее субъектов»

И. М. Машаров в ряде изданий по проблемам правового регулирования административно-публичной деятельности в России определяет, что «административная деятельность — это деятельность органов исполнительной власти, иных государственных органов, в том числе органов управления, действующих внутри органов законодательной и судебной власти, органов государственного контроля и надзора, государственных должностных лиц, исполнительных органов и должностных лиц местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, иных органов публичного управления по осуществлению на основе соответствующих законов и подзаконных нормативных правовых актов функций нормотворчества, государственного и муниципального управления (администрирования), обеспечения безопасности личности, общества и государства» [9, с. 3].

По нашему мнению, содержание административной деятельности исполнительных органов государственной власти при данных подходах хотя и определяется как «административно-правовое воздействие», а не как «исполнительно-распорядительная деятельность», но рассматривается крайне широко. Это позволяет, с одной стороны, отнести всю деятельность, осуществляемую органами исполнительной власти, к административной, с другой стороны, свести ее к «охранительному функционированию», т. е. к наделению всех органов государственной власти полицейскими функциями, что, как справедливо отмечает Д. В. Осинцев, идеологически «небезопасно» в политико-стратегическом плане [10].

Наиболее взвешенным в этом отношении, по нашему мнению, является определение рассматриваемого понятия, данное С. С. Купреевым, согласно которому «административная деятельность представляет собой самостоятельный вид деятельности органов исполнительной власти, носящий внешний властный правоприменительный характер и заключающийся в реализации ими административно-процедурных и административно-юрисдикционных полномочий путем принятия (издания) административных актов [8].

В целом следует отметить, что административная деятельность в области охраны окружающей среды и природопользования может рассматриваться как административно-регулятивный и административно-охранительный виды деятельности.

При этом в рамках содержания административной деятельности в указанной сфере в целом они могут рассматриваться как самостоятельно, так и в системе.

Еще одной важной особенностью административной деятельности в области охраны окружающей среды и природопользования следует считать необходимость выделения в ее составе административно-охранительной формы административно-юрисдикционной деятельности, так как ее особенностью является то, что она в отличие от других направлений административной деятельности в большей степени имеет административно-процессуальный характер.

Эффективность использования форм управления обеспечивается установлением (закреплением) их процессуальной формы, т. е. все выделенные формы административной деятельности в области охраны окружающей среды и природопользования должны быть юридически (административно-правовым образом) формализованы. Данная формализация возможна на основе широкого толкования административного процесса, которому характерно утверждение, что позитивное правоприменение характеризуется наличием процедур и производств, а правоприменение, связанное с разрешением споров, применением мер административного принуждения, объединяется понятием «процесс».

На основе этого можно определить, что содержание административной деятельности в области охраны окружающей среды и природопользования составляют административно-процедурная и административно-юрисдикционная деятельность органов государственной власти, осуществляющих полномочия в рассматриваемой сфере.

Административно-процедурная деятельность в области охраны окружающей среды и природопользования охватывает по своему содержанию реализацию государственных органами исполнительной власти своих полномочий при осуществлении функций по контролю и надзору, по управлению государственным имуществом и по оказанию государственных услуг в рассматриваемой сфере. Она связана с рассмотрением и разрешением юридических конфликтов в досудебном порядке, дел об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды и природопользования, а также применением мер административного принуждения уполномоченными на то органами государственными власти и их должностными лицами.

Исходя из вышесказанного, можно сделать вывод о том, что административная деятельность в области охраны окружающей среды и природопользования представляет собой самостоятельный вид деятельности органов исполнительной власти, их структурных подразделений и должностных лиц, осуществляющих государственное управление в рассматриваемой сфере деятельности, носящий внешний властный правоприменительный характер и заключающийся в реализации ими административно-процедурных и административно-юрисдикционных полномочий путем принятия административных актов и совершения юридически значимых действий.

Литература

1. *Адмиралова И. А.* Административная деятельность полиции и обеспечение прав граждан / И. А. Адмиралова // Административное и муниципальное право. 2014. № 6. С. 60–67.
2. *Бахрах Д. Н.* Административное право : учебник / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. 3-е изд., пересмотр. и доп. М. : Норма, 2007.
3. *Бекетов О. И.* Административная деятельность органов внутренних дел : учебник / О. И. Бекетов, С. Н. Бочаров, А. И. Каплунов [и др.]. М. : ЦОКР МВД России, 2009. Часть общая.
4. *Дугенец А. С.* Организационно-правовые формы деятельности городской полиции России в конце XVIII века / А. С. Дугенец, А. А. Мухортов // Административное право и процесс. 2007. № 5.
5. *Евтихийев А. И.* Административное право СССР : учебник / А. И. Евтихийев, В. А. Власов. М. : Юридическое издательство Министерства юстиции СССР, 1946.

6. Ежов Ю. А. Административно-правовая деятельность экологической милиции : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. 154 с.
7. Елистратов А. И. Административное право / А. И. Елистратов. М. ; Л., 1929.
8. Купреев С. С. О понятии и содержании административной деятельности органов исполнительной власти / С. С. Купреев // Административное право и процесс. 2014. № 4. С. 27–30.
9. Машаров, И. М. Административно-публичная деятельность как один из видов властно-публичной деятельности в Российской Федерации / И. М. Машаров // Российский судья. 2005. № 9.
10. Осинцев Д. В. О некоторых проблемах определения предмета отрасли (на примере административного права) / Д. В. Осинцев // Российский юридический журнал. 2011. № 1. С. 71–87.
11. Попов Л. Л. Некоторые вопросы содержания и формы административной деятельности советской милиции // Тр. Высшей школы МООП РСФСР. Вып. 7. М., 1962.
12. Редкоус В. М. Административно-правовое обеспечение национальной безопасности в государствах — участниках Содружества Независимых Государств / В. М. Редкоус. Пятигорск : РИА-КМВ, 2010. С. 150 // Цит. по: Купреев С. С. О понятии и содержании административной деятельности органов исполнительной власти / С. С. Купреев // Административное право и процесс. 2014. № 4. С. 27–30.
13. Российская юридическая энциклопедия. М. : Инфра-М, 1999.
14. Шагиева Р. В. Концепция правовой деятельности в современном обществе / Р. В. Шагиева. Казань : Изд-во Казанского университета, 2005.

References

1. Admiralova I. A. *Administrative activity of police and ensuring rights of citizens* [Administrativnaya deyatel'nost' politsii i obespechenie prav grazhdan] / I. A. Admiralova // Administrative and municipal law [Administrativnoe i munitsipal'noe pravo]. 2014. N 6. P. 60–67.
2. Bakhrakh D. N. *Administrative law* [Administrativnoe pravo] : textbook / D. N. Bakhrakh, B. V. Rossinsky, Yu. N. Starilov. 3rd ed. M. : Norma, 2007.
3. Beketov O. I. *Administrative activity of law-enforcement bodies. Part general* [Administrativnaya deyatel'nost' organov vnutrennikh del. Chast' obshchaya] : Textbook / O. I. Beketov, S. N. Bocharov, A. I. Kaplunov [etc.]. M. : CSPW Ministry of Internal Affairs of Russia [TsOKR MVD Rossii], 2009.
4. Dugenets A. S. *Organizational and legal forms of activity of city police of Russia at the end of the XVIII century* [Organizatsionno-pravovye formy deyatel'nosti gorodskoi politsii Rossii v kontse XVIII veka] / Dugenets A. S., Mukhortov A. A. // Administrative law and process [Administrativnoe pravo i protsess]. 2007. N 5.
5. Evtikhiev A. I. *Administrative law of the USSR* [Administrativnoe pravo SSSR] : Textbook / A. I. Evtikhiev, V. A. Vlasov. M. : Law publishing house of the Ministry of Justice of the USSR [Yuridicheskoe izdatel'stvo Ministerstva yustitsii SSSR], 1946.
6. Ezhov Yu. A. *Administrative and legal activity of ecological militia: dissertation* [Administrativno-pravovaya deyatel'nost' ekologicheskoi militsii] / Ezhov, Yury Alekseevich. Moscow, 2002. 154 p.
7. Elistratov A. I. *Administrative law* [Administrativnoe pravo] / A. I. Elistratov. M. ; L., 1929.
8. Kupreev S. S. *On the concept and content of administrative activity of executive authorities* [O ponyatii i soderzhanii administrativnoi deyatel'nosti organov ispolnitel'noi vlasti] / S. S. Kupreev // Administrative law and process [Administrativnoe pravo i protsess]. 2014. N 4. P. 27–30.
9. Masharov I. M. *Administrative and public activity as one of types of imperious and public activity in the Russian Federation* [Administrativno-publichnaya deyatel'nost' kak odin iz vidov vlastno-publichnoi deyatel'nosti v Rossiiskoi Federatsii] / I. M. Masharov // Russian judge [Rossiiskii sud'ya]. 2005. N 9.
10. Osintsev D. V. *On some problems of definition of a subject of branch (on the example of administrative law)* [O nekotorykh problemakh opredeleniya predmeta otrasli (na primere administrativnogo prava)] / D. V. Osintsev // Russian law journal [Rossiiskii yuridicheskii zhurnal]. 2011. N 1. P. 71–87.
11. Popov L. L. *Some questions of the contents and form of administrative activity of the Soviet militia* [Nekotorye voprosy soderzhaniya i formy administrativnoi deyatel'nosti sovetskoj militsii] // Works of the higher school of MPPPO RSFSR [Trudy Vysshei shkoly MOOP RSFSR]. V. 7. M., 1962.

12. Redkous V. M. *Administrative legal support of national security in the State Parties of the Commonwealth of Independent States* [Administrativno-pravovoe obespechenie natsional'noi bezopasnosti v gosudarstvakh — uchastnikakh Sodruzhestva Nezavisimyykh Gosudarstv] : Monograph / V. M. Redkous. Pyatigorsk: RIA — Caucasus Mineralnye Vody region, 2010. P. 150 // Cited on: Kupreev S. S. On concept and content of administrative activity of executive authorities / S. S. Kupreev // Administrative law and process [Administrativnoe pravo i protsess]. 2014. N 4. P. 27–30.
13. *Russian legal encyclopedia* [Rossiiskaya yuridicheskaya entsiklopediya]. M. : Infra-M, 1999.
14. Shagiyeva R. V. *The concept of legal activity in modern society* [Kontseptsiya pravovoi deyatel'nosti v sovremennom obshchestve] / R. V. Shagiyeva. Kazan : Publishing house of the Kazan University [Izdatel'stvo Kazanskogo universiteta], 2005.