Н. А. Гейт

О правовом регулировании государственного экологического управления в России

Гейт Наталья Александровна — доцент кафедры корпоративного и предпринимательского права Юридического факультета им. М. М. Сперанского Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (e-mail: geytnat@mail.ru).

Аннотация. Рассмотрены основы правового регулирования государственного экологического управления и установления полномочий государственных органов в сфере охраны окружающей среды и природопользования.

Ключевые слова: окружающая среда, правовое регулирование, природопользование, экологическое управление.

Динамика основных экологических показателей развития России показывает на увеличение негативного воздействия на окружающую среду (суммарные выбросы в атмосферу от стационарных и мобильных источников, объемы образования отходов на фоне снижения уровня их переработки). Около 15 % процентов территории России по экологическим показателям находятся в критическом или околокритическом состоянии. Отмечаются тенденции нарушением территориально-экологического равновесия и ассимиляционного потенциала природы, Сокращения видового биологического разнообразия и изменения состояния окружающей среды на фоне потепления климата. В городах с высоким и очень высоким уровнем загрязнения воздуха проживает 56 процентов городского населения. Ситуация с качеством питьевой воды продолжает оставаться крайне неблагоприятной в первую очередь вследствие сбросов сточных вод в поверхностные водные объекты (более 40 процентов населения страны сталкивается с проблемой качества воды).

Прогноз основных опасностей и угроз природного, техногенного и социального характера показывает, что на территории России сохранится высокая степень риска возникновения крупномасштабных чрезвычайных ситуаций различного характера, поэтому сегодня основой новой экологической политики должна стать обновлённая система экологического регулирования, соответствующая приоритетам развития страны до 2020 года и новому — постиндустриальному уровню развития российского общества.

В связи с этими данными проблематика нормативно-правового регулирования вопросов в сфере экологического управления, т.е. «...создания и функционирования органов исполнительной власти и других субъектов уполномоченных на осуществление контроля и надзора, информационного обеспечения, выдачу разрешений, дачу приказов и т.п. ...»[1], сегодня становится наиболее актуальной. По мнению некоторых авторов, как в России, так и за рубежом от степени бюрократизации государственного аппарата зависит возможность реализации планов, мера свободы при принятии решений об осуществлении экологической, экономической и иной деятельности[2]. В зависимости от правового статуса субъектов осуществляющих экологическое управление можно выделить государственное, ведомственное (отраслевое), муниципальное, производственное и общественное управление.

Следует остановиться на аспектах, связанных с нормативно-правовым регулированием государственного управления в сфере охраны окружающей среды и природопользования, проблемами по реализации государственными органами и должностными лицами этих органов экологической политики государства, которая осуществляется в соответствии с действующим законодательством, концепциями и стратегиями.

Государственное управление природопользованием и охраной окружающей среды строится на основе ряда специфических принципов: законности управления; комплексного подхода к решению вопросов природопользования и охраны окружающей среды; сочетания организации как бассейнового, так и административно-территориального управления; разделения хозяйственно-эксплуатационных и контрольно-надзорных функций при организации деятельности государственных органов; наиболее эффективного исполнения требований законодательства об охране окружающей среды в рамках реально существующих экономических возможностей, поскольку проблемы развития экологической деятельности в нашей стране можно рассматривать на основе анализа изменений системы управления природоохранной деятельностью. Кроме того, «экологические проблемы, возникшие сегодня — следствие не только длительного пренебрежения природоохранными факторами в развитии промышленности и сельского хозяйства. Большую роль сыграло «устойчивое представление о неисчерпаемости природы»[3], что в свою очередь вело к деформации планирования, опоре на добывающие формы экономики без учета необходимости восстановления и защиты природных богатств в целях обеспечения в дальнейшем экологической безопасности общества, реализации экологических прав человека и гражданина.

---

[1] *Дубовик О. Л., Кремер Л., Любе-Вольф Г.* Экологическое право / Отв. ред. О. Л. Дубовик. — М. : Изд-во Эксмо, 2005. — С.401.

[2] Там же.

[3] *Голиченков А. К., Новицкая Т. Е., Чиркин С. В.* Очерки истории экологического права: развитие правовых идей охраны природы. Вестник Московского университета. Серия11. Право. 1991. №№ 1, 3, 6.

В Российской Федерации основой деятельности органов государственного управления природопользованием и охраной окружающей среды является Конституция Российской Федерации (ст. 9, 10, 36, 42, 58, 71–72, 76–78), в которой регламентируются два основных вопроса: права и обязанности государства и граждан по охране окружающей среды и форма участия государства в данной сфере. Учитывая высокую значимость рассмотрения данной проблематики для сохранения генофонда нации и всего человечества, в научном и правовом смысле следует ответить на следующие вопросы: «Возможно ли решение экологических проблем только государственными мерами, каким образом следует привлекать к данному процессу институты гражданского общества и насколько сегодня эффективны правовые основы механизма государственного экологического управления в нашей стране?» (в конце предложения отсутствует точка — надо исправить везде)

В научной литературе государственное экологическое управление рассматривается как через систему органов, его осуществляющих, с учетом анализа функций, возложенных на эти органы, так и с помощью тех способов, методов и правовых инструментов, которые используются для реализации функций. Функции управления определяются как закрепленное в законодательных и иных нормативных правовых актах направление деятельности субъекта либо группы субъектов экологического управления по организации охраны окружающей среды и использования природных ресурсов. В целом же в эколого-правовой литературе по своему содержанию функции государственного экологического управления разделяются, как правило, на две группы. Первая включает в себя нормотворческую, разрешительную, координационную, контрольную функции, а также планирование, информационное обеспечение иных органов власти, всех заинтересованных субъектов, обеспечение соблюдения законодательства, в том числе в установленных законом[1] случаях путем (путём заменить букву е на ё — по всему тексту) привлечения виновных к ответственности и применения санкций. Во вторую группу относят: установление и взимание платы за негативное воздействие на окружающую среду («законное загрязнение» окружающей среды и размещение отходов в пределах установленных лимитов и сверхлимитные)[2], установление квот и лимитов использования природных ресурсов, предоставление и прекращение права природопользования[3].

---

[1] См., например, главы 8, 23 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (СЗ РФ, 2002, N 1 (часть I), ст. 1).

[2] Постановление Правительства РФ от 12 июня 2003 г. N 344 «О нормативах платы за выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ стационарными и передвижными источниками, сбросы загрязняющих веществ в поверхностные и подземные водные объекты, размещение отходов производства и потребления» (СЗ РФ, 2003, N 25, ст. 2528).

[3] Постановление Правительства РФ от 1 июня 1998 г. N 551 «Об утверждении Правил отпуска древесины на корню в лесах Российской Федерации» (СЗ РФ, 1998, N 23, ст. 2553; 2002, N 39, ст. 3801).

Как отмечают многие авторы, вопрос о функциях экологического управления действительно сложен с точки зрения правового регулирования и довольно труден в части формирования единого подхода к его решению[1]2. Поэтому в функциях государственного экологического управления большинство авторов (М. М. Бринчук, О. Л. Дубовик, Колбасов О. С., и др.) предлагает выделять, применяя такие формальные признаки как: принадлежность субъекта управления к системе публичной власти; обозначение субъекта управления в правовых актах, регулирующих его правомочия, в качестве уполномоченного в области управления природопользованием и охраной окружающей среды, либо путем указания на конкретные управленческие задачи; осуществление управленческой функции от имени государства; наделение субъекта управления для осуществления функции соответствующими правовыми средствами (право установления запретов, ограничений, применения санкций, выдачи разрешений и т.п.). Исходя из этих признаков к функциям, соответственно относятся: определение стратегии (принятие государственных концепций, доктрин) и планирование (федеральные и региональные целевые программы); учет природных ресурсов и наблюдение за состоянием окружающей среды (осуществление мониторинга, ведение кадастров); распределение и перераспределение природных ресурсов между пользователями; пространственно-территориальное устройство природных ресурсов (геологическое изучение недр, лесоустройство и т.п.); разрешительная система (предоставление природных ресурсов в пользование путем выдачи разрешений и лицензий, в том числе в части негативного воздействия на окружающую среду); нормотворчество; контроль и надзор; разрешение споров (кроме подсудных). Сегодня законодательно следует детально разъяснить содержание терминов «Государственный экологический контроль» и «Государственный экологический надзор». Четкое понимание этих понятий (первое подразумевает контроль за надлежащим качеством компонентов окружающей среды, второе — за правовой составляющей охраны и использования компонентов природной среды) позволит исключить в будущем дублирования действий контрольных и надзорных органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в области охраны окружающей среды и природопользования.

К методам государственного экологического управления относятся как собственно управленческие в виде обязательных предписаний, запретов (например, приказ, обеспечиваемый возможностью государственного принуждения), так и экономические (создание материальной заинтересованности в надлежащем экологическом поведении), идеологические (агитация, воспи-

[1] *Дубовик О. Л.* Экологическое право в вопросах и ответах. Учебное пособие. — М.: ООО «ТК Велби», 2003. С. 80.

тание, образование и т.п.) в виде рекомендаций, санкционирования, разрешения, согласования[1].

Роль государственного управления определяется статусом государственных органов, которые в отличие от граждан и хозяйствующих субъектов, обладают особыми правовыми и административными средствами для обеспечения реализации экологических требований законодательства, имея возможность прибегнуть при необходимости к государственному принуждению. Такое деление применимо и к существующей в настоящее время в Российской Федерации системе органов государственного экологического управления. Например, статьей 18 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»[2]2 к его полномочиям в сфере природопользования и охраны окружающей среды отнесено: обеспечение проведения единой государственной политики в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности; принятие мер по реализации прав граждан на благоприятную окружающую среду, по обеспечению экологического благополучия; организация деятельности по охране и рациональному использованию природных ресурсов, регулированию природопользования и развитию минерально-сырьевой базы, а также координация деятельности по предотвращению стихийных бедствий, аварий и катастроф, уменьшению их опасности и ликвидации их последствий. Ряд функций государственного экологического управления в соответствии с текущим законодательством отнесен к компетенции органов местного самоуправления[3]1.

Сегодня можно по разному (в том числе с точки зрения соединения в одном государственном органе полномочий по управлению природопользованием и охраной окружающей среды, оказанию государственных услуг, отдельных хозяйственных функций и замена контрольных на надзорные полномочия в системе органов экологического управления, произошедшая летом 2011 года) рассматривать многочисленные изменения в системе органов, осуществляющих государственное экологическое управление, происходящие в современной России, которые будут зависеть и от личного взгляда на эту проблему каждого конкретного автора любого научного исследования. Однако стоит признать, что оптимального решения данной проблемы, даже с формально юридической точки зрения, к настоящему времени не найдено. В рамках статьи возможен только краткое перечисление и анализ по реализации полномочий отдельных государственных структур в указанной сфере.

Гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина, в том числе и экологических прав, является Президент РФ. Реализуется деятельность Президента Российской Федерации по реорганизации органов госу-

---

[1] См. *Гейт Н. А.* Механизм реализации эколого-правовых норм. М., Издат. Рагс, 2010.

[2] СЗ РФ, 1997, N 51, ст. 5712; 1998, N 1, ст. 1; 2004, N 25, ст. 2478, N 45, ст. 4376.

[3] Статьи 7, 68 и 68.1. ФЗ «Об охране окружающей среды» — СЗ РФ, 2002, № 2, ст. 133; 2004, N 35,ст. 3607; 2005, N 1 (часть I), ст. 25.

дарственного управления и контроля охраной окружающей среды[1]1. Одним из полномочий Президента РФ является право формировать и возглавлять Совет Безопасности, осуществляющий подготовку решений Президента РФ по вопросам обеспечения защищенности жизненно-важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, проведения единой политики в области обеспечения безопасности[2]. В аппарате Совета Безопасности предусмотрен отдел экологической безопасности и охраны здоровья населения.

Согласно ст.114 Конституции РФ Правительство РФ обеспечивает проведение единой государственной политики в области экологии. Распоряжением Правительства РФ от 26.04.2004 № 520-р в Аппарате Правительства РФ образован Департамент социального развития и охраны окружающей среды. Постоянно действующим органом Правительства РФ является Правительственная комиссия по природопользованию и охране окружающей природной среды.[3]

Постановлением Правительства Российской Федерации от 29 мая 2008 г. N 404 утверждено Постановление о Министерстве природных ресурсов и экологии РФ, согласно которому: Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (Минприроды России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере изучения, использования, воспроизводства и охраны природных ресурсов, включая недра, водные объекты, леса, расположенные на землях особо охраняемых природных территорий, объекты животного мира (за исключением объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, не обитающим на особо охраняемых природных территориях и (или) не занесенным в Красную книгу Российской Федерации) и среду их обитания, в сфере эксплуатации и обеспечения безопасности водохранилищ, водохозяйственных систем комплексного назначения и гидротехнических сооружений (за исключением судоходных гидротехнических сооружений), безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами, промышленной безопасности, безопасности при использовании атомной энергии (за исключением деятельности по разработке, изготовлению, испытанию, эксплуатации и утилизации ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения), безопасности электрических и тепловых установок и сетей (кроме бытовых установок и сетей), безопасности производства, хранения и применения взрывчатых материалов промышленного назначения, в сфере гидрометеорологии и смежных с ней областях, монито-

---

[1] См.: *Бринчук М. М.* Экологическое право России, М.: 1998*; Лукьянчиков Н. Н., Потравный И. М.* Экономика и организация природопользования. М., 2000. — С. 234–258; *Духно Н. А.* Экологический правопорядок. М.,2000. — С. 118–193.

[2] Указ Президента Российской Федерации от 7 июня 2004 г. N 726

[3] Положение о комиссии утверждено постановлением Правительства РФ от 17.02.2000 № 138.

ринга окружающей природной среды, ее загрязнения, а также по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере охраны окружающей среды. Кроме того, в 2011 году МПР и экологии России были переданы полномочия в экологической сфере, ранее осуществлявшиеся Ростехнадзором Российской Федерации.

Российская Федерация является федеративным государством, в состав которого входят субъекты РФ, неоднородные с точки зрения природно-географических особенностей, наличия на территориях природных ресурсов и объектов негативного воздействия на окружающую среду. Субъекты РФ осуществляют собственное правовое регулирование природопользования и охраны окружающей среды с учетом политических, социально-экономических, природно-климатических, экологических, исторических и иных особенностей регионов в соответствии с 72 статей Конституции России. МПР и экологии РФ осуществляет надзор за правовым регулированием органами государственной власти субъектов Российской Федерации вопросов осуществления переданных полномочий Российской Федерации в области охраны окружающей среды и природопользования с правом направления обязательных для исполнения предписаний об отмене нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации или о внесении в них изменений.

Исходя из сложности, многоплановости и недостатка финансирования и материального обеспечения, взаимодействие Федерации и ее субъектов по вопросам в области охраны окружающей среды и природопользования является одной из важнейших эколого-управленческих задач. Так же при совершенствовании системы государственного управления в экологической сфере сегодня необходимо четко понимание того, что часть отношений в системе «Общество-природа» не поддаются государственному регулированию и, более того, следует учитывать, что рассматриваемые отношения не всегда поддаются регулированию правовыми нормами. В свете указанных особенностей закономерно было бы в научном плане возвратиться к исследованию экологической функции государства и функций экологического управления на современном этапе развития российского общества.

Список литературы

1. *Гейт Н. А.* Механизм реализации эколого-правовых норм. М.: Изд-во РАГС, 2010.

2. *Григорьев А. А., Кондратьев К. Я.* Экодинамика и геополитика. С.-Петербург. 2001.

3. *Кокин А. В., Кокин В. Н.* Природоресурсная база мировой экономики. СПб.-М., 2003.
Лукьянчиков Н. Н., Потравный И. М. Экономика и организация природопользования. М., 2000.

© Гейт Н. А., 2012