
ОБ ОРГАНАХ ПУБЛИЧНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ В СФЕРЕ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ ЗА РУБЕЖОМ

Е.А. Лютягина

Кафедра административного и финансового права
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

В статье рассмотрены вопросы организации государственного управления природопользованием и охраны окружающей среды органами публичной администрации во Франции, ФРГ, Канаде и США.

Ключевые слова: публичная администрация; природопользование и охрана окружающей среды; министерства; государственное управление; ведомства.

Большинство современных научных работ, посвященных как проблемам государственного управления, так и проблемам административного права, определяют государственное управление как целенаправленное практическое воздействие государства на общественные отношения для упорядочения, организации соответствующей системы и оказания на нее регулирующего влияния. Это воздействие обеспечивается именно силой государства, т.е. властным характером используемых в процессе управления методов и средств [4]. Под управлением понимается такая государственная деятельность, которая не является ни законодательством, ни правосудием. Первоочередной задачей управления выступает практическое воплощение государственной воли во всеобщее благо [1].

Рассмотрение вопросов административно-правового регулирования природопользования как управленческого процесса необходимо начать с раскрытия содержания системы его правового регулирования. Элементами организационной системы осуществления функций, обеспечивающих процесс управления природопользованием, является публичная администрация, а именно: публичные субъекты административно-правового регулирования, их правовой статус, проблемы взаимодействия между ними, функции и формы такого регулирования.

Публичная администрация определяется как «организация и деятельность органов и учреждений, подчиненных политической власти, обеспечивающих исполнение закона, действующих в публичных интересах и наделенных прерогативами публичной власти». Административное право устанавливает границы деятельности публичной администрации и определяет формы контроля за ней. Органы и учреждения публичной администрации признаются обязательными субъектами административно-правовых отношений [2].

Во многих зарубежных государствах в основании публичной администрации находится министерская система, которая, как правило, строится в соответствии с отраслевым принципом так, чтобы охватить важнейшие сферы государственного управления и основные направления общественного развития. Среди их основных функций западные административисты выделяют следующие: нормативно-правовое регулирование; выработка форм и методов деятельности; координация и управление подведомственными службами; контрольно-надзорная функция и др. [3].

Системы органов исполнительной власти охраны окружающей среды имеют, как правило, свою иерархическую структуру. Они являются общегосударственными (федеральные), региональными (штатные, земельные, провинциальные и т.п.) и местными (муниципальные) органы. Между ними разделена исполнительно-распорядительная компетенция по вертикальным (иерархия взаимосвязи) и горизонтальным уровням (координационные связи без организационной подчиненности).

Важнейшим элементом централизованной публичной администрации во Франции являются министерства и ведомства. Их перечень, количество и полномочия министров, которые обладают высшей административной властью в подведомственных сферах, устанавливается премьер-министром при формировании правительства в соответствии с декретами. Несмотря на отсутствие законодательной базы, устанавливающей структуру министерств, единство в их организации и компетенциях обеспечивается за счет использования стандартных подходов [3; 14].

Проекты нормативных актов в области устойчивого развития, охраны среды и промышленной безопасности готовит Министерство экологии, устойчивого развития, транспорта и жилищного строительства Франции (Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement). Оно же совместно с Министерством экономики, финансов и промышленности (Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie) разрабатывает и осуществляет политику сокращения потребления энергии, ядерной безопасности, использования возобновляемых источников энергии; участвует в работе международных совещаний; координирует деятельность других министерств в этой области (все министерства Франции в пределах своей компетенции уполномочены осуществлять экологический контроль и природоохранные мероприятия) [12].

В соответствии с законодательством в состав Министерства входят: Совет окружающей среды и устойчивого развития, Генеральная инспекция морских дел, Межведомственный делегат по устойчивому развитию, Генеральный секретарь и четыре государственных секретаря, которые в пределах своих полномочий от своего имени могут подписывать любые акты, постановления и решения [6]. Кроме того, в Министерство входят территориальные службы, научные и технические органы, государственные учреждения. В число последних входят: Агентство окружающей среды и управления энергетикой, Национальное агентство радиоактивных отходов, Комиссариат по атомной энергии, Бюро геологических и горных исследований, Национальный офис лесного хозяйства, Агентство воды и др.

В ведении Министерства экологии в настоящее время находится также водное хозяйство Франции, находившееся долгое время в компетенции различ-

ных ведомств. Принятый в 1964 г. Закон о воде создал более гибкую систему управления, основанную на привлечении всех участников водохозяйственного комплекса к разработке и реализации водной политики. Представительными органами являются национальные водные Комитеты и шесть комитетов по основным водным бассейнам, при которых имеются агентства — государственные органы, основанные на самофинансировании.

Управление всеми сельскохозяйственными и лесными землями осуществляет Министерство сельского хозяйства, продовольствия, рыболовства и регионального развития (*Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche, de la Ruralité et de l'Aménagement du territoire*). Министр готовит и проводит политику Правительства в области сельского хозяйства, морского рыболовства и морских культур, лесов и древесины. В соответствии с Законом о сельскохозяйственной ориентации 1980 г. министр имеет право периодически инспектировать предприятия данной отрасли, при обнаружении фактов неправильного ведения хозяйства и использования земли может установить надзор над хозяйством, а в некоторых случаях прекратить аренду, заменить арендатора, предписать изменение назначения земельного участка и т.п. [12].

Государственное управление лесами организует Национальная служба охраны лесов, находящаяся в ведении вышеуказанного министерства. Министр определяет методы контроля над деятельностью в лесах, устанавливает основные обязанности службы в отношении лесовладений. Любые изменения в методах эксплуатации и порядке управления либо осуществления экологического контроля осуществляются только при наличии специального разрешения Министра, принятого по представлению службы, на основе ходатайства представителя коммуны, департамента или юридического лица.

Традиционно особое внимание уделяется охране окружающей среды в Федеративной Республике Германии, которая является одним из ведущих государств Европейского Союза. Правовое регулирование и управление в сфере природопользования здесь сосредоточено на уровне федеральных земель и местных органов власти, чьи широкие правотворческие и административные права и полномочия законодательных органов определены Конституцией. Основной целью является осуществление Федерацией и землями надзора за состоянием окружающей среды в рамках своих компетенций, а также оценка состояния природы, воздействий и последствий происходящих изменений.

Федеральным исполнительным органом по управлению окружающей средой ФРГ является созданное в 1986 г. Министерство окружающей среды, охраны природы и ядерной безопасности (*Bundesministerium fuer Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit*) [7; 11]. Среди его функций: проведение экологической политики, выявление тенденций качества окружающей среды, помощь и координация подчиненных ведомств в организации исследований и проведении природоохранной политики.

В составе Министерства находятся три ведомства.

Федеральное ведомство охраны окружающей среды (*Umweltbundesamt* — УВА) является центральной службой по защите окружающей среды. Среди направлений деятельности: научная поддержка федерального правительства и ми-

нистерств; исполнение законов в сфере окружающей среды; информирование общественности.

Федеральное ведомство по охране природы (Bundesamt fuer Naturschutz — BfN) консультирует федеральное министерство по всем вопросам национального и международного управления в указанной сфере, оказывает содействие проектам по охране природы; выдает разрешения на ввоз и вывоз находящихся под охраной животных и растений, а также издает «Красную книгу» находящихся под угрозой исчезновения животных и растений.

В задачи Федерального ведомства по радиационной безопасности (Bundesamt fuer Strahlenschutz — BfS), которое осуществляет правоприменительные функции, входит захоронение и транспортировка радиоактивных отходов; безопасность ядерных технических установок; защита людей и окружающей среды от ущерба, причиненного ионизирующим (ядерная техника, рентгеновские лучи и т.п.) и электромагнитным излучением; просвещение о потенциальных рисках и проведение научных исследований [7].

В Канаде управление природными ресурсами и охраной окружающей среды осуществляется на двух уровнях — федеральном и провинциальном. На федеральном уровне ответственность за реализацию национальных программ и координацию природоохранной деятельности возложена на созданное в 1970 г. Министерство охраны окружающей среды (Department of the Environment Environment Canada) — департамент правительства, объединяющий в себя министерства всех провинций с целью глобального мониторинга и защиты окружающей среды. Его организационное построение во многом предопределено задачами национальных программ: сюда входят специализированные Службы (Метеорологическая; Служба парков; Служба охраны возобновляемых ресурсов; Служба по охране среды от загрязнений) и несколько автономных служб, занимающихся общими вопросами. Все службы, как и министерство, имеют региональные филиалы и существуют в каждой провинции [10].

Министерство природных ресурсов Канады (Department of Natural Resources) является основным органом управления в области охраны и рационального использования земли, полезных ископаемых и металлов, лесного хозяйства, энергетики для обеспечения устойчивого развития жизнедеятельности населения.

Организационная структура включает в себя ряд служб и секторов. Земельный сектор управляет рядом национальных инициатив, в том числе последствиями изменения климата, адаптации к управлению и Полярного континентального шельфа. Энергетический сектор занят управлением в области энергосбережения, эффективности и информации по альтернативным видам топлива. Основной целью Лесной службы Канады является обеспечение устойчивости и конкурентоспособности сектора. В настоящее время Федеральное правительство Канады имеет под своей юрисдикцией только 11% продуктивных лесных земель, включая леса, контролируемые управлением национальной безопасности. В соответствии с конституционным актом 1982 г. все природные ресурсы (за небольшим исключением), в том числе лесные, переданы под юрисдикцию или в собственность провинций. Права государственной собственности

провинции реализуются через нижестоящие структуры управления, представленные лесными округами и лесными районами [13].

Специализированный орган федерального экологического управления США — Совет по качеству окружающей среды Исполнительного управления Президента — является независимой от других федеральных органов организацией и подчиняется непосредственно Президенту [8]. Среди его функций: разработка предложений по определению общенациональной политики в указанной области; координация планов федеральных ведомств, оказывающих влияние на состояние окружающей среды; контроль за соблюдением Закона о национальной политике в области природной среды; ежегодное представление отчетов Президенту и др.

Агентство по охране окружающей среды США (United States Environment Protection Agency — EPA), функционирующее на правах министерства, — основной государственный орган, ответственный за разработку и выполнение программ по борьбе с различными видами загрязнений независимо от среды их распространения [9]. Среди его функций и задач: контроль за выполнением требований закона; введение экологических стандартов; выдача разрешений; борьба с правонарушителями; ведение мониторинга и научных исследований в области охраны окружающей среды и др. Учитывая большой объем обязанностей, предусматривается возможность делегирования части полномочий штатам, например, контрольные функции возложены на находящихся в структуре этих отделений инспекторов, проводящих проверки в форме оценки [5].

В составе центрального аппарата EPA имеется Департамент контроля за соблюдением экологического законодательства (Office of Enforcement and Compliance Assurance — OECA), в котором особое внимание уделяется применению юридической ответственности за экологические правонарушения [6].

С целью консолидации усилий по управлению природопользованием и охраной окружающей среды практически на все министерства и ведомства возлагаются экологические функции и дополнительные обязанности, складывающиеся под влиянием отраслевых нормативно-правовых актов (законы, регулирующие водные, земельные отношения и др.). В системе Министерства внутренних дел (United States Department of the Interior) функционируют: Бюро по управлению землями; Служба управления природными ресурсами; Служба национальных парков; Бюро реclamation (мелиорации) и др.

К основным функциям министерства относят: обеспечение государственного управления в области регулирования использования и охраны недр; управление большей частью федеральных земель; выполнение некоторых водохозяйственных проектов; мероприятия по ведению рыбного и охотничьего хозяйств [8].

Основными задачами Бюро по управлению землями являются: предоставление федеральных земель и ресурсов для разработки энергетических и минеральных ресурсов; ведение инвентаризации пастбищных земель; сохранение и воспроизводство лесов в процессе заготовки древесины и другие специфические природоохранные функции.

Служба управления природными ресурсами (Minerals Management Service) — агентство, ответственное за управление природными и экономиче-

скими ресурсами, за обеспечение эффективного управления в области энергетических, минеральных ресурсов, разведку, разработку и добычу нефти, газа и альтернативных возобновляемых источников энергии (ветер, волны океана). Служба обеспечивает сбор и распределение доходов от добычи минералов [8; 11].

Служба национальных парков управляет национальными парками и памятниками на основе территориальных планов их охраны и использования.

Охрана животного мира осуществляется Службой охраны рыб и диких животных в двух направлениях: путем создания особого режима природопользования на территориях национальных заповедников диких животных на основе планов и путем регулирования охоты, торговли и импорта отдельных видов животных. Служба уполномочена издавать правила природопользования, устанавливать запреты и разрешения; отвечать за выполнение Закона об охране морских млекопитающих (1972 г.), Закона об устойчивом рыболовстве (1996 г.). Бюро рекламации (мелиорации) занимается общим руководством и регулированием водопользования. Водохозяйственные проекты реализуются Бюро самостоятельно и совместно с частными организациями, органами штатов и местными органами на основе контрактов [9; 11].

Министерство сельского хозяйства США (United States Department of Agriculture) — отраслевое министерство, основные обязанности по регулированию сельскохозяйственного производства которого выполняются Управлением по природным ресурсам и охране окружающей среды, состоящим из двух подразделений: Службы охраны почв и Службы леса [13].

Управление лесами, организация лесопользования и воспроизводства лесных ресурсов — прерогатива Федеральной лесной службы. При этом имеется в виду планирование лесопользования и воспроизводства лесных ресурсов на национальном уровне, организация выполнения и контроля над соблюдением лесного законодательства в лесах всех форм собственности. В лесной политике США, не претерпевавшей радикальных изменений за прошедшее столетие, проводится жесткое законодательное разграничение прав собственности на леса федеральные и находящиеся в собственности штатов. Федеральное законодательство регулирует лесные отношения только на землях, находящихся в федеральной собственности, и не применяется для регулирования отношений, если леса являются собственностью штатов или владениями частных собственников. Леса, находящиеся в собственности штатов, управляются, как правило, департаментами природных ресурсов, входящими в правительство штатов.

Одна из особенностей так называемого двойного федерализма в США заключается в том, что все контролирующие органы (федеральные и штатов), судебные и другие правоохранительные органы действуют параллельно, независимо друг от друга. Отсутствует так называемая вертикаль власти, и взаимоотношения органов штатов с федеральными органами строятся на принципах взаимного сотрудничества, партнерства. При этом действует принцип верховенства федеральных законов [16].

Следует также отметить, что нередко перед государством встают вопросы, требующие быстрого реагирования и специализированного подхода, при этом

жесткая министерская система не способна найти адекватные решения чрезвычайных проблем. А потому в большинстве стран мира помимо централизованной администрации образуются специальные автономные структуры — децентрализованные органы управления, призванные самостоятельно выполнять определенные функции и решать конкретные вопросы [15].

Их правовое положение специфично в каждой стране, вместе с тем характерной для всех независимых ведомств чертой является то, что они не подчиняются ни правительству, ни министерствам, а лишь контролируются ими по стратегическим вопросам управления. Децентрализованные учреждения являются органами управления специальной компетенции — они вправе выполнять лишь те функции, приобретать права и нести обязанности, которые прямо указаны в акте об их создании.

Подходя итог, хотелось бы отметить, что особенности систем управления природопользованием и охраной окружающей среды в различных странах определяются различными факторами. В силу этого управление, связанное с использованием и охраной таких объектов, может сочетать централизацию в проведении национальной политики и решения главных задач в области охраны окружающей среды и децентрализацию в исполнении решений, учитывая при этом местные особенности. В качестве специфических факторов можно назвать, к примеру, масштабы исполнительно-распорядительной компетенции органов управления охраной окружающей среды, экономическое, социальное и экологическое значение природоохранных проблем для каждой страны.

Учитывая объективно существующее сходство проблем природопользования, требующих своего решения, сравнительный анализ правового положения органов публичной администрации зарубежных государств на примере США, Канады, Франции и Германии, а также видов и форм их деятельности позволит наметить пути совершенствования государственного управления природопользованием и охраной окружающей среды в России.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Административно-процессуальное право Германии — *Verwaltungsrechtsschutz in Deutschland*: Закон об административном производстве; Закон об административно-судебном процессе; Законодательство об исполнении административных решений / Сост. В. Бергман. — М.: Волтерс Клувер, 2007.
- [2] Административное право зарубежных стран: Учебник / Под ред. А.Н. Козырина и М.А. Штатиной — М.: Спарк, 2003.
- [3] *Брэбан Г.* Французское административное право. — М., 1988.
- [4] *Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н.* Административное право. — М., 2004.
- [5] *Брославский Л.И.* Государственный экологический контроль в США // Журнал российского права. — 2010. — № 4.
- [6] *Волков А.М., Зеленцов А.Б., Федоров В.А., Лютягина Е.А.* Правовые основы природопользования и охраны окружающей среды: Учебник / Под общ. ред. А.М. Волкова. — Изд. 2-е, перераб. и доп. — М.: Изд-во «Щит-М», 2011.
- [7] *Волков А.М., Лютягина Е.А., Игнатьева Ю.О.* Германия и Швейцария: управление природопользованием и охраной окружающей среды // Проблемы горного, земельного

- и экологического права: Труды кафедры горного права / Под ред. Д.В. Василевской; РГУ нефти и газа имени И.М. Губкина. — Вып. 8. — М.: МАКС Пресс, 2010.
- [8] Волков А.М., Лютягина Е.А., Линьков А.С. Органы управления природопользованием и охраной окружающей среды в США // Вестник РУДН. Серия «Юридические науки». — 2010. — № 3. — С. 73–85.
- [9] Волков А.М., Стрелец А.В., Лютягина Е.А. Правовые основы управления, использования и охраны лесных объектов в России и США // Труды кафедры административного и финансового права: Современные проблемы публичного права в России и за рубежом / Отв. ред. А. Б. Зеленцов, А.М. Волков. — Вып. I. — М.: РУДН, 2011. — С. 20–28.
- [10] Лютягина Е.А. Регулирование природопользования и охраны окружающей среды. Сравнительно-правовое исследование. — LAP LAMBERT Academic Publishing. Saarbrücken, Germany, 2011.
- [11] Лютягина Е.А. Управление природопользованием в России и за рубежом. Правовое исследование. — LAP LAMBERT Academic Publishing. Saarbrücken, Germany, 2011.
- [12] Лютягина Е.А. Административно-правовое регулирование природопользования и охраны окружающей среды. Сравнительно-правовое исследование: Дисс. ... канд. юрид. наук. — М., 2011.
- [13] Лютягина Е.А. Управление природопользованием и охраной окружающей среды в зарубежных государствах // Труды кафедры административного и финансового права: Современные проблемы публичного права в России и за рубежом / Отв. ред. А.Б. Зеленцов, А.М. Волков. — Вып. I. — М.: РУДН, 2011. — С. 89–100.
- [14] Министерства и ведомства: Учеб. пособие / Под ред. А.Н. Козырина и Е.К. Глушко. — М.: Норма, 2008.
- [15] Публичная администрация и административные реформы в зарубежных странах: Учеб. пособие. — М.: ТЕИС, 2006.
- [16] Schoenbaum T.J., Rosenberg R.H., Doremus H.D. Environmental Policy Law. — N.Y., 2002.

ON PUBLIC ADMINISTRATION IN NATURAL RESOURCES MANAGEMENT AND ENVIRONMENTAL PROTECTION ABROAD

E.A. Lyutyagina

The Department of Administrative and Financial Law
Peoples' Friendship University of Russia
6, Miklukho-Maklaya st., Moscow, Russia, 117198

Considered in the article organization of the state management and protection of the environment at the ministerial and departmental levels, as well as the decentralized bodies of the public administration on the example of France, Germany, Canada and the US.

Key words: public administration; natural resources and environmental protection; the ministry; public administration; department.