

Лютягина Елена Александровна,
кандидат юридических наук, доцент
кафедры административного и финансового права
Российского университета дружбы народов
wolkowa_lena@mail.ru

ПУБЛИЧНЫЕ СУБЪЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНО- ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

В статье на основе анализа публичных субъектов административно-правового регулирования в сфере природопользования и охраны окружающей среды зарубежных стран выявлены проблемы и противоречия в национальной системе федеральных органов исполнительной власти.

Обосновано, в частности, что организация взаимоотношений федерального министерства и подведомственных ему федеральных агентств и служб в исследуемой сфере требует более детального регулирования, в том числе и в положениях об этих органах исполнительной власти. Основное внимание автор акцентирует на одной из особенностей правового статуса федеральных служб, находящихся в ведении Минприроды России и Минэкономразвития России, предполагающая наделение министерств важными организационными, финансово-бюджетными и контрольными функциями в отношении подчиненных им федеральных служб.

Даются предложения по совершенствованию современного российского административного законодательства с целью создания оптимальной системы публичных субъектов административно-правового регулирования в исследуемой сфере.

Ключевые слова и фразы: публичные субъекты; административно-правовое регулирование; публичная администрация; государственное управление природопользованием и охраной окружающей среды; система федеральных органов исполнительной власти; правовой статус; децентрализованные учреждения.

По мере глобализации и интернационализации деятельности по охране окружающей среды и природопользованию идет процесс гармонизации национального законодательства. В этой связи большой интерес к ознакомлению с зарубежным законодательством и практикой административного регулирования в указанной сфере продиктован не только стремлением сравнить состояние российского и зарубежного права, но и с точки зрения заимствования положительного опыта.

Анализ деятельности публичных субъектов административно-правового регулирования в сфере охраны окружающей среды и природопользования зарубежных стран позволяет говорить о том, что управление сосредоточено: в США – в Департаменте внутренних дел, занимающимся вопросами управления земельными, водными, минеральными ресурсами и национальными парками, и в Департаменте сельского хозяйства, ответственным за охрану лесных и почвенных ресурсов. Помимо них государственными программами, связанными с изучением и оценкой состояния окружающей среды, решением разнообразных научных и практических задач занимается функционирующее на правах министерства Агентство США по охране окружающей среде. Министерство охраны окружающей среды Канады отвечает за регулирование водных отношений, отношений по охране от загрязнений, охране природных ресурсов, национальных парков, лесного хозяйства, а Министерство природных ресурсов, имеющее в своем составе лесную службу, и ряд секторов (земельный, энергетический, горнодобывающий и металлургический) организует вопросы использования природных ресурсов Канады. Во Франции Министерство продовольствия, сельского хозяйства и рыболовства управляет всеми сельскохозяйственными землями и, совместно с находящейся в его ведении Национальной службой лесов – лесными землями. Водное хозяйство находится в ведении Министерства устойчивого развития. Представительными органами являются Национальные водные Комитеты, при которых имеются агентства – децентрализованные государственные органы, основанные на самофинансировании. Основными задачами Министерства окружающей среды ФРГ являются: рациональное и экономное обращение с ресурсами и энергией; экологическая политика; координация подчиненных ведомств; поддержание биологического многообразия и т.п.¹

В свою очередь функционирующие на различных уровнях органы могут быть следующего вида: специализированные правительственные органы общей компетенции; подразделения прави-

¹ 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. Василевской Д.В.; сост. Маляр Н.А.; РГУ нефти и газа имени И.М. Губкина. Вып. 8. М.: МАКС Пресс, 2010.С. 126.

тельствующих учреждений, призванные осуществлять вспомогательную по отношению к специализированным органам природоохранную деятельность в рамках своего профиля; специализированные региональные органы; подразделения органов местной власти. В различных странах объем природоохранных функций на всех уровнях исполнительной власти неодинаков. В Канаде, например, основные функции принадлежат провинциям. И в ФРГ природоохранные ведомства земель обладают достаточно широкими полномочиями контроля за состоянием окружающей среды. Тем не менее считается, что именно в ФРГ и Канаде большая доля ответственности за состояние окружающей среды возложена на местные власти, в то время как в других странах главный акцент делается на национальные природоохранные органы. В США в 70-е гг. основные природоохранные функции принадлежали федеральным органам, но с 80-х гг. началась децентрализация управления, и в значительной части работа по охране окружающей среды в стране была передана штатам.

Системы органов исполнительной власти охраны окружающей среды имеют, как правило, свою иерархическую структуру: общегосударственные (федеральные), региональные (штатные, земельные, провинциальные и т.п.) и местные (муниципальные) органы, между которыми разделена исполнительно-распорядительная компетенция по вертикальным (иерархия взаимосвязи) и горизонтальным уровням (координационные связи без организационной подчиненности).

В России в систему федеральных органов исполнительной власти входят следующие публичные субъекты: федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства². Согласно Указу Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» федеральное министерство осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию, федеральная служба – функции по контролю и надзору, а федеральное агентство – функции по оказанию государственных услуг

² Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. № 11. 15.03.2004. Ст. 945.

и управлению государственным имуществом, т.е. правоприменительные функции.

Однако нередко перед государством встают вопросы, требующие быстрого реагирования и специализированного подхода, а жесткая министерская система не способна найти адекватные решения чрезвычайных проблем. В связи с этим в большинстве стран мира образуются специальные автономные структуры, призванные самостоятельно выполнять определенные функции и решать конкретные вопросы. Правовое положение децентрализованных органов специфично в каждой стране. Вместе с тем можно отметить общие черты, характерные для всех независимых ведомств.

Децентрализованные учреждения являются автономными структурами публичной администрации. Они не подчиняются ни правительству, ни министерствам, а лишь контролируются ими по стратегическим вопросам управления. В оперативную, текущую деятельность этих учреждений министры вмешиваться не вправе. 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. Такие учреждения являются субъектами публичного права – органами управления, которые обязаны выражать не частные, а общественные интересы. Во Франции субъектами административного права, не входящими в систему министерского подчинения, являются независимые административные органы и публичные учреждения. Они выведены из централизованной публичной администрации. Независимые административные органы создаются в наиболее уязвимых областях управления, требующих особой политической нейтральности, беспристрастности и профессионализма. Второе звено децентрализованной администрации Франции публичные учреждения. Выделяют два вида публичных учреждений: управленческие и промышленно-торговые (Комиссариат атомной энергии, Национальное ведомство лесов и др.) Они являются юридическими лицами публичного права, специализирующимися на управлении опреде-

ленной публичной службой³. Управленческие публичные учреждения выполняют административные функции (регламентация деятельности ведомств, координация, обеспечение правопорядка). Промышленные и торговые занимаются хозяйственной деятельностью. Они, как субъекты публичного права, могут осуществлять экспроприацию, производить публичные работы. В России в сфере природопользования и охраны окружающей среды к ним прежде всего могут быть отнесены госкорпорация «Росатом» и Фонд «Сколково»⁴.

Государственная политика России в отношении природных ресурсов и охраны окружающей среды в последние годы претерпевает непрерывное и значительное реформирование. Существенные изменения происходят во всех ее основных областях, в том числе и в структуре органов управления природными ресурсами. Однако, такое реформирование не всегда носит оправданный характер, и часто не имеет четко выраженной цели и ясного плана проведения, что порождает множество конфликтов, выражающихся в спорах и правонарушениях.

Модернизация структуры федеральных органов исполнительной власти РФ привела к распределению функций публичного администрирования между различными типами федеральных органов исполнительной власти по характеру их компетенции⁵. Но на практике сохранить установленную типизацию функций и органов исполнительной власти не удалось. Так, например, такая важная функция, как выработка государственной политики, не имеет должной правовой регламентации. Ни в указах Президента

³ Публичная администрация и административные реформы в зарубежных странах: учебное пособие / А. Н. Козырин, Е. К. Глушко, М. А. Штатина; Государственный университет – Высшая школа экономики. М.: ТЕИС, 2006. С. 63-65.

⁴ Федеральный закон от 01.12.2007 № 317-ФЗ (ред. от 29.12.2010) «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» // СЗ РФ.03.12.200. № 49. Ст. 6078. Федеральный закон от 12.11.2011 № 209-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. № 153. 15.07.2011.

⁵ Волков А.М. Публичная администрация и публичное администрирование: соотношение понятий // Административное право и процесс. М., 2012. № 12. С. 14-19; Волков А.М., Заббаров К.В. Актуальные изменения в правовом регулировании недропользования в 2011-2012 годах // Недропользование XXI век. М., 2012. № 3. С. 12-15.

РФ, ни в постановлениях Правительства РФ, ни в положениях о министерствах не закрепляется порядок и принципы реализации данной функции.

Также недостаточно урегулированы нормами права характер взаимоотношений федерального министерства с федеральными службами и федеральными агентствами, что ставит последних в зависимое положение и сводит на нет саму идею о разграничении функций между министерствами, службами и агентствами.

Одной из особенностей правового статуса федеральных служб, находящихся в ведении Минприроды России, Минэкономразвития России является то, что нахождение федеральных служб в непосредственном ведении министерств предполагает наделение последних важными организационными, финансово-бюджетными и контрольными функциями в отношении подчиненных им федеральных служб, поэтому говорить о невмешательстве министерств в деятельность последних не приходится. На практике это обуславливает стремление министров напрямую руководить деятельностью подчиненных им органов, в том числе иметь непосредственное влияние на то, как выполняются контрольно-надзорные функции федеральными службами, притом, что сами вышеуказанные министерства почти полностью выпадают из сферы управленческого воздействия этих органов.

Очевидно, что наличие иерархической подчиненности между данными субъектами не позволяет им действовать независимо и, в конечном счете, приведет либо к объединению всех органов в одну ведомственную подсистему, занимающую монопольное положение в определенной сфере государственного управления, либо к конфликтам между министерствами и подчиненными ему органами.

В целом за девять лет существования новой системы федеральных органов исполнительной власти недостаток в реализации общей формулы «руководство–подчинение» применительно к федеральным службам успел достаточно проявиться. Частая смена подведомственности отдельных федеральных органов исполнительной власти в сфере природопользования, а также постоянные изменения всей структуры и системы федеральных органов исполнительной власти вызывают необходимость принятия закона «О федеральных органах исполнительной власти».

В целом существующую структуру органов государственного управления природными ресурсами России можно охарактеризовать как громоздкую, внутренне противоречивую и малоэффективную. В существующем в настоящее время виде структура федеральных органов исполнительной власти России совершенно не соответствует той первостепенной роли, которую природные ресурсы играют в экономике страны. Эту структуру нужно, безусловно, упростить, сделав ее значительно более четкой и дееспособной. На основе сравнительного анализа деятельности органов публичной администрации зарубежных стран и российского опыта самым оптимальным решением данной проблемы явилось бы следующее.

1. Передача всех полномочий по нормативно-правовому регулированию и выработке государственной политики в сфере природопользования Минприроды России по отношению ко всем природным ресурсам, включая лесные, водные, земельные отношения, отношения в сфере недропользования (в т.ч. в сфере добычи топливно-энергетических ресурсов) от других министерств: Минэнерго, Минэкономразвития.

2. Выведение федеральной службы Росприроднадзор из подведомственности Минприроды РФ и наделение ее полномочиями самостоятельного органа при Правительстве РФ по надзору в сфере всех природных ресурсов. Передача федеральной службе Росприроднадзор функций и отдельных полномочий службы Росреестр и федерального агентства Росимущество, а также контрольно-надзорных функций агентства Рослесхоз.