

НАУЧНАЯ СТАТЬЯ
УДК 342.9



Государственное управление в области охраны окружающей среды и природопользования: проблемы и перспективы правового регулирования

Александра Александровна БРОСАЛИНА  

ФГБОУ ВО «Тамбовский государственный университет им. Г.Р. Державина»
392000, Российская Федерация, г. Тамбов, ул. Интернациональная, 33
 brosalina2001@mail.ru

Аннотация. Рассмотрены проблемные аспекты государственного управления в области охраны окружающей среды и природопользования в Российской Федерации. Особое внимание уделяется анализу нормативно-правового регулирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ. Сделаны выводы о необходимости совершенствования подхода к регламентации экологического управления в Федеральном законе «Об охране окружающей среды», разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами субъектов РФ, а также о необходимости конкретизации и расширения перечня объектов регионального государственного экологического контроля (надзора). Высказана авторская точка зрения о достижении баланса интересов в природопользовании и экономике.

Ключевые слова: государственное управление, охрана окружающей среды, природопользование, органы исполнительной власти, экологический контроль (надзор)

Для цитирования: Бросалина А.А. Государственное управление в области охраны окружающей среды и природопользования: проблемы и перспективы правового регулирования // Державинский форум. 2024. Т. 8. № 4. С. 452-459.

ORIGINAL ARTICLE
UDC 342.9

Public administration in the environmental protection and management area: challenges and prospects of legal regulation

Aleksandra A. BROSALINA  

Derzhavin Tambov State University
33 Internatsionalnaya St., Tambov, 392000, Russian Federation
 brosalina2001@mail.ru

Abstract. The problematic aspects of public administration in the area of environmental protection and management in the Russian Federation are discussed. Special attention is paid to the analysis of the regulation of the functions and powers of federal executive authorities and subjects' executive authorities of the Russian Federation. The conclusions about the need for improvement in the approach

to environmental management regulation in the Federal Law on Environmental Protection, the powers delineation between federal and regional executive authorities, and the specification and expansion of the regional state environmental monitoring objects list. The paper also presents the author's perspective on achieving a balanced approach to environmental and economic interests.

Keywords: public administration, environmental management, nature management, executive authorities, environmental control (supervision)

For citation: Brosalina, A.A. (2024). Public administration in the environmental protection and management area: challenges and prospects of legal regulation. *Derzhavinskii forum = Derzhavin Forum*, vol. 8, no. 4, pp. 452-459.

ВВЕДЕНИЕ

Достижение экологического благополучия является приоритетной задачей любого современного государства, поскольку она напрямую связана с устойчивым социально-экономическим развитием общества, а также влияет на сохранение жизни и здоровья населения. Обеспечение экологической безопасности и рационального природопользования входит в систему национальной безопасности Российской Федерации¹. Важность поддержания экологоориентированных инициатив, построения «зеленой» экономики в государстве была отмечена и Президентом Российской Федерации в Послании Федеральному Собранию в 2024 г.²

Достаточно актуализированы проблемы достижения экологического благополучия, а также нормативного правового обеспечения охраны окружающей среды и природопользования и в юридической доктрине. При этом стоит заметить, что наиболее распространены в последних исследованиях проблемы построения экологически ориентированного роста экономики [1–3], а также полно-

ценного внедрения в жизнь общества и государства концепции устойчивого развития [4–6].

Обеспечение экологизации экономических отношений в обществе и сбалансированное сочетание социальных, экономических и экологических интересов общества и государства возможно при эффективном государственном управлении и регулировании в области охраны окружающей среды и природопользования. Стоит отметить, что вопросы экологического управления и регулирования на федеральном и региональном уровнях власти сами по себе не являются новыми, часто выступают предметом диссертационных исследований³. Однако вместе с тем проблемы выстраивания эффективной системы экологического управления в Российской Федерации и ее субъектах, а также нормативно-правового обеспечения функций государственного экологического управления остаются до конца не разрешенными, продолжают сохранять свое значение в программных документах. Для правовой науки, а также практики крайне важным в настоящее время является поиск оптимальных способов совершенствования деятельности органов

¹ О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 // Собрание законодательства РФ. 2021. № 27 (ч. II). Ст. 5351.

² Послание Президента Федеральному Собранию: Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 29.02.2024 // Российская газета. 2024. 1 марта. № 46.

³ Жочкина И.Н. Региональное государственное экологическое управление: концепция современного механизма правового регулирования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. 28 с.; Заславская Н.М. Концепция правового регулирования цифровизации государственного экологического управления: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2024. 52 с.

государственного экологического управления, построения скоординированного и регламентированного взаимодействия федеральных и региональных органов власти в области охраны окружающей среды и природопользования, достижения баланса интересов между государством и предпринимательским сектором в проводимой государственной экологической политике. Полагаем, что последний из обозначенных аспектов наиболее востребован для изучения как в контексте административного, так и экологического права.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Прежде чем переходить к рассмотрению проблемных аспектов правового регулирования государственного управления в области охраны окружающей среды и природопользования, считаем целесообразным акцентировать внимание на определении понятия «государственное управление».

В узком смысле под государственным управлением понимают деятельность органов исполнительной власти, направленную на обеспечение исполнения законодательства в различных областях, а также осуществления административно-правовых функций во взаимодействии с гражданами и организациями. В качестве факторов государственного управления на федеральном уровне сторонники узкого подхода рассматривают высший орган исполнительной власти – Правительство РФ, а также органы, входящие в систему федеральных органов исполнительной власти, – федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства⁴, на региональном уровне – высшее должностное лицо субъек-

екта РФ, правительство субъекта РФ, иные исполнительные органы субъекта РФ⁵.

Подчеркнем, что узкий подход к государственному управлению находит свое проявление и в статье 8 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»⁶, где государственное управление в области охраны окружающей среды отнесено к компетенции федеральных органов исполнительной власти, руководство над которыми осуществляет Правительство РФ, а также к компетенции органов государственной власти субъектов РФ, осуществляющих государственное управление в области охраны окружающей среды. Таким образом, государственное управление в сфере охраны окружающей среды и природопользования включает в себя деятельность органов исполнительной власти, направленную на обеспечение исполнения требований природоохранного законодательства, минимизацию и предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду.

В статье 5.1 указанного Федерального закона регламентируется возможность передачи полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, исполнительным органам субъектов РФ. Однако если сопоставить текстуальное содержание статей 8 и 5.1 Федерального закона «Об охране окружающей среды», то можно увидеть некоторую противоречивость в формулировках. В частности, в статье 8 говорится об «органах государственной власти субъектов РФ»

⁵ Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации: Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ (ред. от 08.08.2024) // Собрание законодательства РФ. 2021. № 52 (ч. I).

⁶ Об охране окружающей среды: Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 08.08.2024) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

⁴ О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 (ред. от 27.03.2023) // Собрание законодательства РФ. 2004. № 11. Ст. 945.

как органах, осуществляющих государственное управление в области охраны окружающей среды, а в статье 5.1 – об «исполнительных органах субъектов РФ». Думается, что нельзя считать подобное расхождение в формулировках удачным, поскольку та, что закреплена в статье 8, отражает широкий подход к пониманию государственного управления, который связывает с управленческими компетенциями и функциями органы всех государственных властей, а не только исполнительной.

По нашему мнению, функции управления в различных областях жизнедеятельности в полном объеме и согласно своему предназначению способны осуществлять только органы исполнительной власти. Они являются внешней формой выражения исполнительной ветви власти, которая наделена управленческой природой. Это не свойственно другим ветвям власти и, следовательно, иным органам государственной власти, поскольку функционально в полном объеме они не могут выполнять административно-правовые задачи.

Поэтому считаем целесообразным обеспечить единообразие в формулировках статей 8 и 5.1 Федерального закона «Об охране окружающей среды», в частности, в качестве субъектов государственного управления в области охраны окружающей среды на региональном уровне упоминать «исполнительные органы субъектов РФ». Мы не отрицаем того, что и иные органы государственной власти субъектов РФ могут иметь полномочия в области охраны окружающей среды, например, законодательные (представительные) органы субъектов могут принимать нормативные правовые акты в области охраны окружающей среды, учредить Красную книгу субъекта, как это закреплено в статье 3 Закона Тамбовской области от 1 августа 2024 г. № 524-З «Об отдельных вопросах охраны окружаю-

щей среды в Тамбовской области»⁷. Но тогда эти полномочия следует в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» конкретизировать в отдельной главе, а не в главе II, посвященной основам экологического управления, которое функционально относится к органам исполнительной власти.

Кроме того, проблемный аспект в правовой регламентации полномочий органов государственного экологического управления заключается и в закреплённой в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» модели разграничения полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ в области охраны окружающей среды.

В частности, сложности возникают в определении полномочий и функций органов исполнительной власти субъектов РФ в области охраны окружающей среды, поскольку по смыслу статьи 9 Федерального закона «Об охране окружающей среды» они определены по остаточному принципу, то есть отсутствует конкретизация перечня полномочий, принадлежащих непосредственно субъектам РФ в экологических правоотношениях, что может на практике приводить к некоторой «размытости» сферы ведения субъектов РФ. Это весьма ощутимо в реализации функции по экологическому контролю (надзору), которая может осуществляться на федеральном уровне и на региональном. Однако недостаточно детализированы в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» объекты, подлежащие региональному государственному экологическому контролю (надзору), поскольку они определены по остаточному принципу, а именно в них включаются те объек-

⁷ Об отдельных вопросах охраны окружающей среды в Тамбовской области: Закон Тамбовской области от 01.08.2024 № 524-З // Тамбовская жизнь. 2024. 2 авг.

ты, которые не подлежат федеральному государственному экологическому контролю (надзору). Таким образом, в правоприменительной практике трудности могут быть связаны с недостаточной ясностью того, какие объекты подлежат исключительно федеральному экологическому контролю (надзору), а какие объекты могут входить в региональный экологический контроль (надзор).

Например, если рассматривать государственный земельный надзор, то пункт 1 статьи 71 Земельного кодекса РФ устанавливает здесь исключительную прерогативу федеральных органов исполнительной власти⁸. Однако земельный надзор является разновидностью экологического надзора, который, как было отмечено выше, может осуществляться и на региональном уровне. Например, в случае загрязнения территории определенной категории отходами производства и потребления. Следует разделить мнение исследователей о целесообразности наделяния субъектов РФ полномочиями по осуществлению государственного земельного надзора, поскольку один федеральный надзор в земельных правоотношениях не всегда показывает свою эффективность [7, с. 126]. Полагаем, что актуален вопрос расширения на законодательном уровне перечня предметов регионального государственного экологического надзора и в иных областях.

Обращаясь к реестру категоризованных объектов Министерства экологии и природных ресурсов Тамбовской области, можно заметить незначительное количество видов регионального экологического контроля (надзора), среди которых «региональный геологический контроль (надзор)», «региональный государственный контроль (надзор) в области

охраны и использования особо охраняемых природных территорий», «региональный государственный экологический контроль (надзор)»⁹. Отдельные виды федерального экологического контроля (надзора) могут осуществляться органами исполнительной власти Тамбовской области в порядке делегирования полномочий с федерального центра, например, федеральный государственный охотничий контроль (надзор), федеральный государственный контроль (надзор) в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания. Думается, что положительную роль здесь имеет регламентированная в статье 51 Федерального закона «Об охране окружающей среды» возможность заключения соглашений между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации о передаче ими друг другу осуществления части своих полномочий. Институт соглашений является перспективным механизмом осуществления управленческой деятельности в сфере охраны окружающей среды, поэтому его целесообразно распространить на множество видов государственного экологического контроля (надзора), которые нормативно закреплены в качестве исключительно федеральных.

Важнейшее значение в процессе совершенствования государственного управления в области охраны окружающей среды, рационального использования природных ресурсов должны иметь усилия государства в достижении баланса частных и публичных интересов, преодолении экологических и экономических противоречий. К примеру, в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» принципы

⁸ Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 08.08.2024) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

⁹ Министерство экологии и природных ресурсов Тамбовской области. URL: <https://opr.tmbreg.ru/100202.html> (дата обращения: 26.08.2024).

охраны окружающей среды предусматривают подход законодателя к равноценной значимости как экологических, так и экономических интересов общества и государства. Однако в специальных законах, регламентирующих отдельные виды природопользования, принципы больше ориентированы на экологические, чем экономические интересы¹⁰. В современных условиях теория экологического права, а также законодательная база должны быть ориентированы на поиск мер, позволяющих обеспечить сочетание экологических и экономических интересов, без возвышения одних над другими.

Не менее важным является проработка вопроса о включении в нормативные правовые акты в сфере охраны окружающей среды и природопользования большего количества частноправовых инструментов регулирования негативного воздействия на окружающую среду и минимизации экологических рисков. Перспективным в этом направлении является закрепление на законодательном уровне комплаенс-системы как инструмента контроля соблюдения самими предприятиями природоохранных требований, оценки и минимизации возможных экологических рисков в процессе осуществления хозяйствующей деятельности.

ВЫВОДЫ

В завершение отметим, что эффективность управленческой деятельности государства в области охраны окружаю-

щей среды и природопользования зависит от того, насколько оптимизированными являются функции управления органов исполнительной власти всех уровней, а также осуществляемые в их рамках полномочия. Проведенный анализ законодательства и доктринальных подходов позволяет нам подчеркнуть, что именно федеральные органы исполнительной власти, а также органы исполнительной власти субъектов РФ наделены полномочиями по осуществлению организующего, упорядочивающего и контрольного (надзорного) воздействия в природоохранной сфере отношений. Однако в настоящее время в государственном управлении на федеральном и региональном уровнях сохраняется ряд проблем, касающихся по большей степени недостаточно урегулированного взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ в осуществлении полномочий по обеспечению природоохранной деятельности. В федеральном законе «Об охране окружающей среды» требуют усовершенствования технико-юридические аспекты раскрытия главы II в части основ управления в области охраны окружающей среды, подход к разграничению полномочий в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, между федеральным центром и субъектами. Кроме того, важным является конкретизация и, по возможности, расширение объектов регионального государственного экологического контроля (надзора). Необходимо также на государственном и общественном уровнях тщательно прорабатывать вопрос правовых и институциональных механизмов, способных обеспечить максимальную степень согласованности публичных и частных интересов в природопользовании и экономике.

¹⁰ Об экологической экспертизе: Федеральный закон от 23.11.1995 № 174-ФЗ (ред. от 08.08.2024) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 48. Ст. 4556; Об охране атмосферного воздуха: Федеральный закон от 04.05.1999 № 96-ФЗ (ред. от 08.08.2024) // Собрание законодательства РФ. 1999. № 18. Ст. 2222.

Список источников

1. Гридина М.Р., Шаталова А.А., Карпенко О.Д., Дюльгяров О.В. Ограничения правового регулирования экологического сектора национальной экономики России // Юридическая наука. 2024. № 6. С. 29-33. <https://elibrary.ru/krfeec>
2. Астахова М.А. Нормативная среда «зеленого» предпринимательства в современной России: понятие, структура, состояние // Юридические исследования. 2022. № 10. С. 13-29. <https://doi.org/10.25136/2409-7136.2022.10.38799>, <https://elibrary.ru/hwtpms>
3. Дубовик Д.М. Экологический комплаенс как инструмент развития «зеленого» предпринимательства // Теоретическая и прикладная юриспруденция. 2022. № 4 (14). С. 39-44. <https://doi.org/10.22394/2686-7834-2022-4-39-44>, <https://elibrary.ru/cdlogx>
4. Ильменева В.А. Особенности правового регулирования вовлечения отходов производства и потребления в хозяйственный оборот // Актуальные проблемы российского права. 2024. № 7 (164). С. 188-194. <https://doi.org/10.17803/1994-1471.2024.164.7.188-194>, <https://elibrary.ru/rktzni>
5. Абанина Е.Н., Петров Д.Е. Политика государства в сфере устойчивого развития: поиск баланса интересов // Правовая политика и правовая жизнь. 2023. № 3. С. 59-67. <https://doi.org/10.24412/1608-8794-2023-3-59-67>, <https://elibrary.ru/dnmosk>
6. Воронцова Е.В., Воронцов А.Л. О роли государства в обеспечении экологической безопасности и устойчивого развития Российской Федерации // Юридический вестник Дагестанского государственного университета. 2022. Т. 44. № 4. С. 61-68. <https://doi.org/10.21779/2224-0241-2022-44-4-61-68>, <https://elibrary.ru/pajpkc>
7. Костенко Е.А. О полномочиях субъекта РФ в области надзора целевого использования земельных участков // Юридическая наука. 2021. № 11. С. 124-128. <https://elibrary.ru/eqjmmw>

References

1. Gridina M.R., Shatalova A.A., Karpenko O.D., Dyul'gyarov O.V. (2024). Limitations of legal regulation of the environmental sector of the Russian national economy. *Yuridicheskaya nauka = Legal Sciences*, no. 6, pp. 29-33. (In Russ.) <https://elibrary.ru/krfeec>
2. Astakhova M.A. (2022). Regulatory environment of green entrepreneurship in modern Russia: concept, structure, state. *Yuridicheskie issledovaniya = Legal Studies*, no. 10, pp. 13-29. (In Russ.) <https://doi.org/10.25136/2409-7136.2022.10.38799>, <https://elibrary.ru/hwtpms>
3. Dubovik D.M. (2022). Limitations of legal regulation of the environmental sector of the Russian national economy. *Teoreticheskaya i prikladnaya yurisprudentsiya = Theoretical and Applied Law*, no. 4 (14), pp. 39-44. (In Russ.) <https://doi.org/10.22394/2686-7834-2022-4-39-44>, <https://elibrary.ru/krfeec>
4. Il'meneva V.A. (2024). Specifics of legal regulation of production and consumption waste inclusion in economic turnover. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava = Actual Problems of Russian Law*, no. 7 (164), pp. 188-194. (In Russ.) <https://doi.org/10.17803/1994-1471.2024.164.7.188-194>, <https://elibrary.ru/rktzni>
5. Abanina E.N., Petrov D.E. (2023). State policy in the field of sustainable development: search for balance of interests. *Pravovaya politika i pravovaya zhizn'*, no. 3, pp. 59-67. (In Russ.) <https://doi.org/10.24412/1608-8794-2023-3-59-67>, <https://elibrary.ru/dnmosk>
6. Vorontsova E.V., Vorontsov A.L. (2022). On the role of the state in environmental safety and sustainable development of the Russian Federation. *Yuridicheskii vestnik Dagestanskogo gosudarstvennogo universiteta = Law Herald of Dagestan State University*, vol. 44, no. 4, pp. 61-68. (In Russ.) <https://doi.org/10.21779/2224-0241-2022-44-4-61-68>, <https://elibrary.ru/pajpkc>
7. Kostenko E.A. (2021). On the authority of the subject of the Russian Federation in the field of supervision of the purpose use of land plots. *Yuridicheskaya nauka = Legal Science*, no. 11, pp. 124-128. (In Russ.) <https://elibrary.ru/eqjmmw>

Информация об авторе

Бросалина Александра Александровна, ассистент кафедры конституционного и международного права, Тамбовский государственный университет им. Г.Р. Державина, г. Тамбов, Российская Федерация, <https://orcid.org/0000-0001-5444-1555>, brosalina2001@mail.ru

Information about the author

Aleksandra A. Brosalina, Assistant of Constitutional and International Law Department, Derzhavin Tambov State University, Tambov, Russian Federation, <https://orcid.org/0000-0001-5444-1555>, brosalina2001@mail.ru

Статья поступила в редакцию / The article was submitted 05.09.2024
Одобрена после рецензирования / Approved after reviewing 29.10.2024
Принята к публикации / Accepted for publication 29.11.2024