

Т. А. Яковлева*

О СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ РФ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Анализ Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации приводит к выводу, что на данное Министерство не возложена такая важная задача, как обеспечение экологической безопасности страны. Предлагается создание нового ведомства – Федеральной службы экологической безопасности Российской Федерации.

Ключевые слова: охрана окружающей среды, экологическая безопасность, Министерство природных ресурсов

The analysis of the Statute on the Ministry of Natural Resources and Environmental Protection of the Russian Federation leads to a conclusion that the task of ensuring ecological safety of the country isn't assigned to this ministry. The creation of a new department – Federal service of ecological safety of the Russian Federation – is offered.

Key words: environmental protection, ecological safety, ministry of natural resources

Статья 72 Конституции РФ относит охрану окружающей среды и обеспечение экологической безопасности к совместному ведению РФ и субъектов РФ. С точки зрения данной статьи охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности – это два самостоятельных, хотя и взаимосвязанных вида деятельности. Еще один вид, выделяемый экологическим законодательством РФ, – использование природных ресурсов. Основное различие между охраной окружающей среды, использованием природных ресурсов и обеспечением экологической безопасности заключается в целях деятельности.

Согласно ФЗ «Об охране окружающей среды»¹ деятельность по охране окружающей среды направлена на сохранение и восстановление природной среды, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов, предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидацию ее последствий. Цель использования природных ресурсов – вовлечение их в хозяйственный оборот. Обеспечение экологической безопасности означает защиту природной среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий.

Вопросы совершенствования и непосредственного применения экологического законодательства решаются на всех уровнях: на федеральном – Государственной Думой и Советом Федерации РФ, Президентом и Правительством РФ, а также федеральными министерствами, службами и агентствами; на уровне субъектов РФ – законодательными и исполнительными органами субъектов; а также органами местного самоуправления и конкретными предприятиями.

Определение основных направлений государственной политики в области обеспечения безопасности, в том числе экологической, возложены на Президента РФ, который формирует и возглавляет Совет безопасности РФ. Совет безопасности – конститу-

* Яковлева Татьяна Афанасьевна – кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права и процесса юридического факультета Северо-Восточного федерального университета им. М. К. Аммосова (Якутск). E-mail: tanyakovleva@mail.ru.

¹ Об охране окружающей среды: Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ (ред. от 28 декабря 2013 г.) // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

ционный совещательный орган, осуществляющий подготовку решений Президента РФ по вопросам обеспечения национальной безопасности¹. Применительно к укреплению экологической безопасности важно, что Указом Президента РФ от 6 мая 2011 г. № 590 утверждено Положение о Межведомственной комиссии Совета безопасности РФ по экологической безопасности.

На комиссию возлагаются, в частности, следующие функции:

выявление и оценка внутренних и внешних угроз экологической безопасности РФ;
оценка существующих и прогнозирование потенциальных источников экологической опасности РФ;

рассмотрение проектов федеральных (государственных) целевых программ в области обеспечения экологической безопасности РФ, оценка их эффективности, подготовка соответствующих предложений и рекомендаций Совету безопасности;

анализ информации о состоянии экологической безопасности РФ, подготовка соответствующих предложений и рекомендаций Совету безопасности;

подготовка предложений Совету безопасности по координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ в целях решения оперативных, среднесрочных и долгосрочных задач разработки и реализации концептуальных и доктринальных документов в области экологической безопасности РФ;

участие в подготовке предложений и рекомендаций Совету безопасности по вопросам организации стратегического планирования в РФ;

подготовка предложений и рекомендаций Совету безопасности по разработке проектов нормативных правовых актов, направленных на обеспечение экологической безопасности РФ;

организация проведения по поручению Совета безопасности экспертизы проектов решений федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ по вопросам, касающимся экологической безопасности РФ.

Суть перечисленных функций сводится к оценке деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ в области обеспечения экологической безопасности.

Далее рассмотрим систему государственных органов исполнительной власти в области обеспечения экологической безопасности РФ. Согласно ст. 18 ФКЗ от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»² к полномочиям Правительства РФ в сфере природопользования и охраны окружающей среды отнесены:

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 Российской Федерации;

координация деятельности по предотвращению стихийных бедствий, аварий и катастроф, уменьшению их опасности и ликвидации их последствий.

Федеральные органы исполнительной власти с точки зрения их структуры и правового статуса подразделяются на три основных звена: федеральные министерства, федеральные агентства и федеральные службы³. По общему правилу федеральные министерства

¹ Вопросы Совета безопасности Российской Федерации: Указ Президента РФ от 6 мая 2011 г. № 590 // СЗ РФ. 2011. № 19. Ст. 2721.

² О Правительстве Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ (ред. от 7 мая 2013 г.) // Там же. 1997. № 51. Ст. 5712.

³ О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 (ред. от 22 июня 2010 г.) // Там же. 2004. № 11. Ст. 945.

осуществляют функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию, федеральные службы – по контролю и надзору, федеральные агентства – по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору.

Федеральные органы исполнительной власти в области охраны окружающей среды и природопользования представлены Министерством природных ресурсов и экологии РФ (далее также – Минприроды России) и находящимися в его ведении Федеральной службой по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, Федеральной службой по надзору в сфере природопользования, Федеральным агентством водных ресурсов, Федеральным агентством лесного хозяйства, Федеральным агентством по недропользованию, Федеральным агентством по рыболовству, находящимся в ведении Министерства сельского хозяйства РФ, и Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору, руководство деятельностью которой осуществляет Правительство РФ¹.

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, объекты животного мира и среду их обитания, земельных отношений, связанных с переводом земель водного фонда, лесного фонда и земель особо охраняемых территорий и объектов (в части, касающейся земель особо охраняемых природных территорий) в земли другой категории; в области лесных отношений; в области охоты; в сфере гидрометеорологии и смежных с ней областях, мониторинга окружающей природной среды, ее загрязнения, в том числе в сфере регулирования радиационного контроля и мониторинга, а также по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере охраны окружающей среды, включая вопросы обращения с отходами производства и потребления, государственного экологического надзора, особо охраняемых природных территорий и государственной экологической экспертизы².

Также Минприроды России осуществляет координацию деятельности подведомственных ему Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, Федеральной службы по надзору в сфере природопользования, Федерального агентства водных ресурсов, Федерального агентства лесного хозяйства и Федерального агентства по недропользованию и контроль за этой деятельностью.

Полномочия государственных органов исполнительной власти субъектов РФ в рассматриваемой области зависят от двух факторов:

- 1) разграничение государственной собственности на природные ресурсы;
- 2) передача отдельных полномочий Российской Федерации органам исполнительной власти субъектов РФ (например, в сфере лесных и водных отношений, охотничьего хозяйства).

В научном сообществе широко обсуждается вопрос об ответственности государства, органов и должностных лиц исполнительной власти РФ за экологические правонарушения³. По мнению К. Х. Ибрагимова, само название Министерства природных ресурсов и экологии РФ «таит в себе противоречивость возложенных на него задач»: с одной стороны, оно ревностно должно охранять природу и окружающую среду в целом, а с другой –

¹ О структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 (ред. от 1 ноября 2013 г.) // СЗ РФ. 2012. № 22. Ст. 2754.

² О Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 29 мая 2008 г. № 404 (ред. от 27 декабря 2013 г.) // Там же. 2008. № 22. Ст. 2581.

³ См., например: *Ибрагимов К. Х.* Правовая ответственность государства, органов и должностных лиц исполнительной власти России за экологические правонарушения // Административное право и процесс. 2013. № 8. С. 36–40; *Правовая ответственность государства, его органов и служащих: круглый стол* // Государство и право. 2000. № 3. С. 20–36 и др.

не менее активно управлять эксплуатацией природных ресурсов. «Только непонятно одно: как оно при таком противоречивом раздвоении юридически несовместимых функций будет решать третью возложенную на него задачу — обеспечение экологической безопасности населения»¹.

Анализ норм Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии РФ приводит к выводу, что на Минприроды России не возложена такая задача, как обеспечение экологической безопасности.

В административном праве разрешено только то, что предусмотрено нормативными правовыми актами, регламентирующими деятельность государственного органа. Если в его правах и обязанностях не прописан какой-то аспект, государственный орган не вправе предпринимать действия в данном направлении.

Но именно отраслевые органы исполнительной власти обязаны претворять в жизнь нормы экологического законодательства, указы Президента РФ и постановления Правительства РФ, которыми предусматривается обеспечение экологической безопасности как одной из важнейших составляющих национальной безопасности страны.

К. Х. Ибрагимов предлагает разделить Министерство природных ресурсов и экологии РФ на два министерства: Министерство по обеспечению экологической безопасности и Министерство рационального использования и охраны природных ресурсов². По нашему мнению, более логичным будет создание Федеральной службы экологической безопасности на базе Федеральной службы по надзору в сфере природопользования.

В целях реализации стратегии экологического развития Российской Федерации, обеспечения экологической безопасности предлагаем:

1) упразднить Федеральную службу по надзору в сфере природопользования и на ее базе создать Федеральную службу экологической безопасности, которой передать полномочия по осуществлению федерального экологического надзора (контроля), предусмотренные ч. 2 ст. 65 ФЗ «Об охране окружающей среды»;

2) возложить на данное ведомство следующие функции:

подсчет вреда (ущерба), причиненного окружающей среде и здоровью граждан в результате хозяйственной деятельности;

комплексная оценка экологического ущерба, понесенного Российской Федерацией в результате хозяйственной деятельности, включая затраты на мероприятия по очистке арктических морей и территорий от загрязнения;

исчисление размера компенсации за загрязнение атмосферного воздуха.

Руководство деятельностью Федеральной службы экологической безопасности целесообразно возложить на Правительство РФ.

Таким образом, основной задачей Федеральной службы экологической безопасности будет защита природной среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечение благоприятной окружающей среды. В предлагаемом варианте совершенствования федеральных органов исполнительной власти РФ в области охраны окружающей среды, использования природных ресурсов и обеспечения экологической безопасности реализуются основные принципы экологического и административного законодательства РФ:

запрещение совмещения функций государственного контроля в области охраны окружающей среды и функций хозяйственного использования природных ресурсов;

разделение функции по контролю и надзору и функций по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом.

¹ Ибрагимов К. Х. Указ. соч. С. 37.

² Там же. С. 38.

Библиография

Вопросы Совета безопасности Российской Федерации: Указ Президента РФ от 6 мая 2011 г. № 590 // СЗ РФ. 2011. № 19. Ст. 2721.

Ибрагимов К. Х. Правовая ответственность государства, органов и должностных лиц исполнительной власти России за экологические правонарушения // Административное право и процесс. 2013. № 8.

О Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 29 мая 2008 г. № 404 (ред. от 27 декабря 2013 г.) // СЗ РФ. 2008. № 22. Ст. 2581.

О Правительстве Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ (ред. от 7 мая 2013 г.) // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 (ред. от 22 июня 2010 г.) // СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945.

О структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 (ред. от 1 ноября 2013 г.) // СЗ РФ. 2012. № 22. Ст. 2754.

Об охране окружающей среды: Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ (ред. от 28 декабря 2013 г.) // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

Правовая ответственность государства, его органов и служащих: круглый стол // Государство и право. 2000. № 3.