

МИНВОСТОКРАЗВИТИЯ РОССИИ КАК ОРГАН ЭКОЛОГИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ В АРКТИКЕ

Игнатьева Инна Анатольевна

Профессор кафедры экологического и земельного права
Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова (Москва),
доктор юридических наук, e-mail: land@law.msu.ru

В статье рассмотрены полномочия Минвостокразвития России в аспекте возможностей осуществления им экологического управления в Арктике. Экологическое развитие трактуется как неперемнная часть развития Арктической зоны Российской Федерации. Установлен ряд недочетов в закреплении компетенции названного министерства, выраженных в недостаточной определенности содержания его функций либо в пересечении его функций с функциями других органов исполнительной власти на территории российской Арктики. Обозначена проблема неясности порядка управления в отношении отдельных частей территории Арктической зоны Российской Федерации, которые одновременно являются составными частями территории Дальневосточного федерального округа, поскольку комплекс функций Минвостокразвития России применительно к каждой из этих территорий разнится. Поднят вопрос об использовании потенциала указанного министерства в части обеспечения механизмов реализации отдельных правовых норм и институтов экологического права посредством осуществления экологического управления.

Ключевые слова: Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики, управление в сфере природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности (экологическое управление), Арктическая зона Российской Федерации, устойчивое развитие

THE MINISTRY OF THE RUSSIAN FEDERATION FOR THE DEVELOPMENT OF THE FAR EAST AND THE ARCTIC AS A BODY OF ENVIRONMENTAL GOVERNANCE IN THE ARCTIC

Ignatyeva Inna

Professor, Lomonosov Moscow State University (Moscow), doctor of legal sciences,
e-mail: land@law.msu.ru

The article examines the powers of the Ministry of the Russian Federation for the Development of the Far East and the Arctic from the perspective of its capability to implement environmental governance. The author considers the environmental development as a part of the development of the Arctic zone of the Russian Federation. She identifies a number of shortcomings in establishing the competence of the ministry, namely the insufficient definition of its functions or the overlap of its functions with the functions of other executive bodies in the Russian Arctic. According to the author, there is the ambiguity of governance arrangements for certain parts of the territory of the Russian Arctic, which at the same time are components of the territory of the Far Eastern Federal District, since the complex of functions of the Ministry of the Russian Federation for the Development of the Far East and the Arctic in relation to each of these territories varies. The author raises the question of whether the ministry is capable to provide the mechanisms for the implementation of a number of legal norms and institutions of environmental law through environmental governance.

Key words: Ministry of the Russian Federation for the Development of the Far East and the Arctic, governance in the field of environmental management, protection and safety (environmental governance), Arctic zone of the Russian Federation, sustainable development

Федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие управление в сфере природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности (далее также – экологическое управление), представляют собой сложную и разветвленную систему¹. При этом одни из таких органов созданы специально для осуществления функций, связанных с природопользованием, охраной окружающей среды и обеспечением экологической безопасности; другие наделены лишь отдельными полномочиями в этой сфере и координируют свою деятельность со специально уполномоченными органами управления. О. С. Колбасов писал, что «эффективность правовых мер охраны природы определяется не только хорошо развитым законодательством, но и наиболее целесообразной организацией государственного управления, касающегося оперативно-хозяйственного регулирования процесса использования природных богатств в народном хозяйстве и развития науки и техники обучения кадров и осуществления контроля за выполнением правовых требований охраны природы»².

Одним из органов экологического управления, как полагаем, является Минвостокразвития России – федеральный орган исполнительной власти, полномочия которого определяются не по функциональному (осуществление управления в определенной области деятельности), а по территориальному принципу. Это одно из весьма специфических «федеральных министерств по делам (развитию) территорий, основная цель деятельности которых состоит в решении комплекса проблем социально-экономического развития отдельных территорий страны по вектору исполнительной власти»³. Для характеристики статуса Минвостокразвития России также применимо сформулированное К. В. Черкасовым определение ныне упраздненного Министерства РФ по делам Северного Кавказа: «Данный федеральный орган исполнительной власти в статусе министерства представляет собой территориально ориентированную центральную структуру, руководство деятельностью которой осуществляет Правительство России»⁴. Подобные министерства именуется также территориальными⁵.

Такие министерства до сих пор изучаются в административно-правовой науке лишь в отдельных аспектах⁶. Целесообразность и обоснованность их существования

¹ См., например: *Игнатъева И. А.* Новое в системе федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих экологическое управление // *Бизнес, менеджмент и право.* 2008. № 2. С. 78–81; *Ее же.* Управление в сфере природопользования и охраны окружающей среды: новая структура федеральных органов исполнительной власти // *Нефть, газ и право.* 2012. № 4. С. 13–17.

² *Колбасов О. С.* Охрана природы // *Экологическое право.* 2007. № 6. С. 10–15.

³ *Черкасов К. В.* Министерства по делам (развитию) территорий: вопросы структурирования и функционирования на современном этапе // *Народ и власть: взаимодействие в истории и современности: науч. ежегод. факультета права Нижегород. филиала Нац. исслед. ун-та «Высшая школа экономики»* / отв. ред. И. В. Михеева. Н. Новгород, 2016. Вып. 3. С. 69.

⁴ *Черкасов К. В.* Межрегиональное государственное управление на Северном Кавказе России: история и современность // *Гражданин и право.* 2015. № 9. С. 35.

⁵ *Некрасов С. И.* Российская конституционная модель территориальной организации публичной власти: специфика, трансформации, проблемы оптимизации // *Труды Института государства и права РАН.* М., 2016. Вып. 5. С. 34.

⁶ К. В. Черкасов подчеркивает, что «в настоящее время различные аспекты правового статуса министерств территориального развития нуждаются в глубоком научном осмыслении» (*Черкасов К. В.* Министерства территориального развития в современной России: некоторые вопросы правового статуса // *Марийский юридический вестник.* 2016. № 2. С. 24); «различные аспекты правового статуса федеральных и региональных органов исполнительной власти территориального государственного управления, к сожалению, к настоящему времени исследованы недостаточно. При этом на сегодняшний день наиболее остро стоит проблема четкого разграничения их компетенции с другими государственными органами и структурами, налаживания их эффективного взаимодействия между собой» (*Его же.* Министерства по делам (развитию) территорий: вопросы структурирования и функционирования на современном этапе. С. 71).

оценивается исследователями по-разному: от утверждения, что «установление административно-правового режима Арктической зоны обеспечит разумное единообразие общегосударственного управления развитием этой перспективной области российского Севера»¹, до допущения возможности их ликвидации по результатам анализа сложившегося механизма управления².

Сфера деятельности Минвостокразвития России с момента его создания в 2012 г. менялась, в том числе по отношению к арктическим территориям. Сначала оно было образовано как Министерство РФ по развитию Дальнего Востока. Его задачей на тот момент стало осуществление ряда функций на территории Дальневосточного федерального округа (п. 7 Указа Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти»). Несмотря на отсутствие прямого перечисления функций экологического управления, которыми наделялось данное министерство, ряд из его функций имели отношение именно к охране окружающей среды и природопользованию. Собственно, формулирование изъятий из общей функции по управлению федеральным имуществом, установленных при образовании указанного министерства («за исключением лесного фонда³ и особо охраняемых природных территорий федерального значения») и впоследствии расширенных Указом Президента РФ от 25 июня 2012 г. № 881 за счет участков недр⁴, означает, что на остальные природные объекты, составляющие федеральное имущество и расположенные в Дальневосточном федеральном округе, распространяется компетенция Минвостокразвития России. Не случайно также, что в год образования этого министерства при нем был создан Совет по природным ресурсам и охране окружающей среды как совещательный орган, осуществляющий рассмотрение и подготовку предложений, выработку проектов решений в сфере развития природопользования, охраны окружающей среды, деятельности нефтегазохимического комплекса, а также традиционного образа жизни и хозяйствования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, проживающих на Дальнем Востоке⁵.

Одновременно функции экологического управления подразумевались при осуществлении Минвостокразвития России следующих закрепленных при его образовании полномочий: а) координировать деятельность по реализации государственных программ и федеральных целевых программ, предусмотренных перечнем, утверждаемым Правительством РФ; б) контролировать осуществление органами государственной власти субъектов РФ полномочий Российской Федерации, переданных им в соответствии с законодательством РФ (п. 1 постановления Правительства РФ от 31 мая 2012 г. № 534 «Вопросы Министерства Российской Федерации по развитию Дальнего Востока» до внесения в него последующих изменений). Так, перечень программ, к которому сделана отсылка в названном постановлении Правительства РФ, включает в себя, в частности, программу «Охрана окружающей среды» (п. 12 Переч-

¹ Кузнецов В. И. Административно-правовой режим Арктической зоны // Журнал российского права. 2015. № 11. С. 141.

² Черкасов К. В. Министерства территориального развития в современной России: некоторые вопросы правового статуса. С. 24.

³ Понятие лесного фонда не используется в действующем законодательстве. Как справедливо отмечал О. И. Крассов, «есть земли лесного фонда, но нет лесного фонда» (Крассов О. И. Комментарий к Лесному кодексу Российской Федерации. М., 2007. С. 46). Так что термин, использованный в рассматриваемом указе Президента РФ и далее перешедший в постановление Правительства РФ от 31 мая 2012 г. № 534 «Вопросы Министерства Российской Федерации по развитию Дальнего Востока», с правовой точки зрения некорректен и указанное исключение из федерального имущества, переданного под управление Минвостокразвития России, строго говоря, является юридически беспредметным. Показательно, что в Положении о Министерстве Российской Федерации по развитию Дальнего Востока, утвержденном Правительством РФ от 30 июня 2012 г. № 664, использована формулировка «функции по управлению федеральным имуществом, расположенным на территории Дальневосточного федерального округа, в порядке и пределах, установленных актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации» (курсив мой. – И. И.).

⁴ Сфера компетенции Минвостокразвития России, таким образом, стала корректироваться сразу после его образования.

⁵ Приказ Минвостокразвития России от 1 ноября 2012 г. № 47 «О Совете по природным ресурсам и охране окружающей среды при Министерстве Российской Федерации по развитию Дальнего Востока».

ня государственных программ Российской Федерации, утвержденного распоряжением Правительства РФ от 11 ноября 2010 г. № 1950-р). Субъекты РФ в соответствии с экологическим законодательством наделены многочисленными полномочиями в сфере охраны окружающей среды и природопользования. В их числе сегодня – государственная экологическая экспертиза, выявление объектов накопленного вреда окружающей среде, организация работ по ликвидации такого вреда, полномочия в сфере обращения с отходами и др. Иными словами, Минвостокразвития России, реализуя полномочие по контролю за осуществлением переданных субъектам РФ полномочий, контролировало и выполнение экологически значимых полномочий.

Заметим, что в составе территорий, входящих в Дальневосточный федеральный округ, есть ряд арктических территорий. В частности, согласно Указу Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» в Дальневосточный федеральный округ вошли Республика Саха (Якутия), Камчатский край, Приморский край, Хабаровский край, Амурская область, Магаданская область, Сахалинская область, Еврейская автономная область, Чукотский автономный округ. В 2018 г. в данный округ вошли также Республика Бурятия и Забайкальский край¹. В то же время к сухопутным территориям Арктической зоны Российской Федерации (далее – АЗРФ) в 2014 г. отнесены, в частности, территория Чукотского автономного округа, а также часть территории Республика Саха (Якутия), а именно территории Абыйского улуса (района), Аллаиховского улуса (района), Анабарского национального (долгано-эвенкийского) улуса (района), Булунского улуса (района), Верхнеколымского улуса (района), Верхоянского района, Жиганского национального эвенкийского района, Момского района, Нижнеколымского района, Оленекского эвенкийского национального района, Среднеколымского улуса (района), Усть-Янского улуса (района) и Эвено-Бытантайского национального улуса (района)².

В 2019 г. компетенция Минвостокразвития России в отношении Арктики была существенно расширена Указом Президента РФ от 26 февраля 2019 г. № 78 «О совершенствовании государственного управления в сфере развития Арктической зоны Российской Федерации». Само Министерство было переименовано в Министерство РФ по развитию Дальнего Востока и Арктики (официальное сокращенное наименование при этом осталось прежним) и получило дополнительно «в целях повышения эффективности государственного управления в сфере развития Арктической зоны Российской Федерации» функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере развития АЗРФ.

Любопытно, что полномочия подобных создаваемых по территориальному принципу министерств до этого никогда не формулировались столь же широко и абстрактно. Например, упраздненное в 2015 г. Министерство РФ по делам Крыма было определено как федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий на территории Крымского федерального округа функции по разработке проектов государственных программ по развитию Крымского федерального округа, координации деятельности по реализации этих программ и контролю за осуществлением органами государственной власти Республики Крым и г. Севастополя полномочий Российской Федерации, передаваемых им в соответствии с законодательством Российской Федерации, а также уполномоченный осуществлять функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сферах функционирования особого правового режима и функционирования свободной экономической зоны, а также в случаях, установленных Федеральным законом «О развитии Крымского федерального округа и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя»³ в сфере социаль-

¹ Указ Президента РФ от 3 ноября 2018 г. № 632 «О внесении изменений в перечень федеральных округов, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. № 849».

² Указ Президента РФ от 2 мая 2014 г. № 296 «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации». В настоящее время сухопутные территории АЗРФ перечислены также в ст. 2 Федерального закона от 13 июля 2020 г. № 193-ФЗ «О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации».

³ Ныне этот Федеральный закон называется «О развитии Республики Крым и города федерального значения Севастополя и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя».

но-экономического развития Республики Крым и г. Севастополя (п. 1 Положения о Министерстве РФ по делам Крыма¹). Упраздненное в 2020 г. Министерство РФ по делам Северного Кавказа являлось федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики в сфере социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа и координации деятельности по реализации на территории Северо-Кавказского федерального округа государственных программ и федеральных целевых программ (п. 1 Положения о данном министерстве²).

Иными словами, в каждом конкретном случае для министерств, образованных по территориальному принципу, функции конкретизировались предметным очерчиванием сферы их осуществления, указанием на область развития, в то время как компетенция Минвостокразвития России пополнилась в целом функциями по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере развития АЗРФ. Исходя из этого, сфера деятельности данного министерства является очень широкой, учитывая многозначность и многоаспектность термина «развитие».

Полномочие по уточнению новой компетенции преобразованного Минвостокразвития России было закреплено за Правительством РФ. В итоге Положение о данном министерстве, утвержденное постановлением Правительства РФ от 30 июня 2012 г. № 664, было дополнено рядом полномочий, осуществляемых применительно к территории АЗРФ. Интересно, что, помимо перечисленных в Указе Президента РФ функций по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере развития АЗРФ, за Минвостокразвития России Правительством РФ были закреплены в отдельности функции в области создания и функционирования территорий опережающего социально-экономического развития на территориях АЗРФ (п. 1 Положения). Очевидно, что у этих функций есть пространная область пересечения, так как создание таких территорий – часть общего развития Арктики.

Рассматриваемое министерство наделено полномочиями, большинство из которых реализуется на территории Дальневосточного федерального округа и на территории АЗРФ совместно (п. 4 Положения о Минвостокразвития России); также для обеих территорий за министерством закреплены функции в области создания и функционирования территорий опережающего социально-экономического развития (п. 1 Положения).

Однако ряд функций и конкретных полномочий касается только Дальневосточного федерального округа. Так, согласно п. 1 Положения о Минвостокразвития России это министерство на территории Дальневосточного федерального округа осуществляет функции по координации деятельности по реализации государственных программ и федеральных целевых программ, в том числе долгосрочных, предусмотренных перечнем, утверждаемым Правительством Российской Федерации (в части программ и (или) мероприятий таких программ, реализуемых на территории Дальневосточного федерального округа), функции по управлению федеральным имуществом, расположенным на территории Дальневосточного федерального округа. Только на территорию этого округа распространяются следующие полномочия министерства: осуществлять в порядке и пределах, установленных федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ, полномочия собственника в отношении расположенного на территории Дальневосточного федерального округа федерального имущества, в том числе переданного федеральным государственным унитарным предприятиям, федеральным государственным учреждениям, а также управление находящимися в федеральной собственности акциями открытых акционерных обществ, долями обществ с ограниченной ответственностью (п. 4.2.5); осуществлять функции, определенные Федеральным законом «Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (п. 4.2.21);

¹ Утверждено постановлением Правительства РФ от 10 мая 2014 г. № 427.

² Утверждено постановлением Правительства РФ от 16 июня 2014 г. № 549 (утратило силу).

разрабатывать и реализовывать меры по развитию конкуренции на товарных рынках Дальневосточного федерального округа, включая выполнение соответствующих ведомственных целевых программ, в установленной сфере деятельности (п. 4.6.1).

Учитывая, что некоторые территории Дальневосточного федерального округа являются одновременно территориями АЗРФ, закрепление отдельных функций и полномочий Минвостокразвития России только в отношении Дальневосточного федерального округа создает неравномерный режим управления территориями, включенными в АЗРФ.

Определенные экологически значимые аспекты можно выделить при осуществлении следующих общих социально-экономических полномочий Минвостокразвития России: выполнение функций государственного заказчика (государственного заказчика-координатора) федеральных целевых программ комплексного развития территорий АЗРФ; согласование проектов создания на территориях АЗРФ особых экономических зон и зон территориального развития; стратегическое планирование развития АЗРФ во взаимодействии с Минэкономразвития России, координация деятельности по приведению документов стратегического планирования субъектов РФ, относящихся к АЗРФ, в соответствие с положениями документов стратегического планирования Российской Федерации и АЗРФ; создание условий для привлечения инвестиций на территории АЗРФ, к числу которых отнесена и подготовка ежегодного национального доклада для Правительства РФ о развитии Дальнего Востока и АЗРФ; разработка документов стратегического планирования (концепций, доктрин, стратегий и других документов) развития территории АЗРФ и др.

Вместе с тем за министерством закреплены отдельные полномочия, непосредственно касающиеся обеспечения охраны окружающей среды и природопользования на территории АЗРФ. В числе таковых: а) участие в контроле за эффективностью осуществления органами государственной власти субъектов РФ, расположенных на территории АЗРФ, переданных им в соответствии с законодательством РФ полномочий Российской Федерации в сферах водного, лесного законодательства, законодательства о градостроительной деятельности, законодательства об экологической экспертизе, в порядке, устанавливаемом Правительством РФ; б) предоставление земельных участков, находящихся в федеральной собственности и расположенных на территории опережающего социально-экономического развития; в) установление сервитутов в отношении земельных участков в целях размещения объектов инфраструктуры территории опережающего социально-экономического развития, а также свободного порта Владивосток; г) принятие решения о резервировании земель, принудительном отчуждении земельных участков (изъятии земельных участков) и (или) расположенных на них объектов недвижимого имущества, иного имущества для государственных нужд в целях размещения объектов инфраструктуры территорий опережающего социально-экономического развития, а также принятие таких решений в отношении земельных участков в целях размещения объектов инфраструктуры свободного порта Владивосток по согласованию с наблюдательным советом свободного порта Владивосток; д) согласование правил землепользования и застройки.

Внутриорганизационная конкретизация вопросов реализации указанных функций осуществлена в Положении о Департаменте развития Арктики Министерства Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики, утвержденном приказом Минвостокразвития России от 12 марта 2020 г. № 37. Среди основных задач Департамента есть и такие, которые либо прямо обозначают, либо явно подразумевают управление в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, а также природопользования. К их числу можно отнести участие Департамента: 1) в выработке государственной политики и нормативно-правовом регулировании в сфере развития АЗРФ; 2) развитию международного сотрудничества по вопросам устойчивого развития Арктики; 3) подготовке и организации Международного арктического форума; 4) подготовке и организации председательства Российской Федерации в Арктическом совете в 2021–2023 гг.; 5) реализации национального плана мероприятий первого этапа адаптации к изменениям климата на период до

2022 года в соответствии с распоряжением Правительства РФ от 25 декабря 2019 г. № 3183-р; 6) контроле за эффективностью осуществления органами государственной власти субъектов РФ, расположенных на территории АЗРФ, переданных им в соответствии с законодательством РФ полномочий Российской Федерации в сферах водного, лесного законодательства, законодательства о градостроительной деятельности, законодательства об экологической экспертизе, в порядке, устанавливаемом Правительством РФ.

Кроме того, в деятельности Департамента по обеспечению условий социально-экономического развития регионов АЗРФ важно выделить полномочия: по разработке и реализации государственной политики в сфере земельных отношений и территориального планирования АЗРФ; по рассмотрению совместно с другими уполномоченными структурными подразделениями Министерства государственных программ, проектов концепций государственных и федеральных целевых программ, государственных программ и целевых программ субъектов РФ по созданию благоприятной среды для развития человеческого капитала. Названный Департамент, согласно п. 19 Положения о нем, должен осуществлять анализ и планирование развития АЗРФ, включая обеспечение реализации государственной программы РФ «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации»¹, составной частью которой являются постановка задач и планирование мер по охране окружающей среды, упорядочению использования природных ресурсов Арктики.

Хотя функции Минвостокразвития России по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере развития АЗРФ допускают довольно широкий диапазон управленческих действий, они тем не менее закреплены по большей части таким образом, что не отражают непосредственно специфики регулирования в области охраны окружающей среды и природопользования как одного из направлений такого развития. Логично возникает вопрос о том, какое значение для АЗРФ имеет комплекс функций по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере изучения, использования, воспроизводства и охраны природных ресурсов, земельных отношений, связанных с переводом земель водного фонда, лесного фонда и земель особо охраняемых природных территорий в земли другой категории, в области лесных отношений, охоты, обращения с животными, в сфере государственного экологического мониторинга, а также по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере охраны окружающей среды, включая вопросы, касающиеся обращения с отходами производства и потребления, в том числе в области обращения с твердыми коммунальными отходами, охраны атмосферного воздуха, государственного экологического надзора, особо охраняемых природных территорий и государственной экологической экспертизы, составляющих компетенцию Минприроды России².

Минприроды России при этом осуществляет указанные функции на всей территории Российской Федерации. В то же время из компетенции Минвостокразвития России следует, что все функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию как таковые, ограниченные лишь сферой развития АЗРФ, принадлежат именно этому органу исполнительной власти. Значит ли это, что соответствующие функции Минприроды России осуществляются на всей территории Российской Федерации за исключением территории АЗРФ? Очевидно, нет. Но формулировки, определяющие компетенцию Минвостокразвития России, не могут дать полного представления о сочетании компетенции органов государственной власти, образованных по отраслевому принципу, с одной стороны, и по территориальному принципу – с другой.

¹ Имеется в виду государственная программа Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации», утвержденная постановлением Правительства РФ от 21 апреля 2014 г. № 366. В настоящее время разрабатывается новая программа по социально-экономическому развитию Арктики. См.: *Гурьянов С.* В России начата разработка новой госпрограммы развития Арктики // *Взгляд*. 2020. 13 мая. URL: <https://vz.ru/news/2020/5/13/1039192.html> (дата обращения: 13.09.2020).

² Положение о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации, утвержденное постановлением Правительства РФ от 11 ноября 2015 г. № 1219.

Поиск правил сочетания компетенции этих по разному принципу образованных органов власти связан и с уяснением смысла понятия «развитие» применительно к территории АЗРФ. В рамках настоящего исследования этот термин интересен главным образом в аспекте рассмотрения вопроса о том, предполагает ли развитие экологический компонент в своем составе. Международно-правовое регулирование, равно как и подходы, закрепленные в документах стратегического планирования в Российской Федерации, позволяют однозначно установить, что при определении направлений развития страны в целом, региона, конкретной территории однозначно видится и реально присутствует экологическое развитие.

В Декларации Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию 1992 г., принятой на Конференции ООН по окружающей среде и развитию, отмечено, что право на развитие должно соблюдаться таким образом, чтобы адекватно удовлетворялись потребности нынешнего и будущих поколений в областях развития и окружающей среды (принцип 3). При этом для достижения устойчивого развития защита окружающей среды должна составлять неотъемлемую часть процесса развития и не может рассматриваться в отрыве от него (принцип 4 Декларации). Этот принцип буквально воспроизведен в Нуукской декларации об окружающей среде и развитии в Арктике 1993 г.

Спустя 20 лет после Конференции ООН 1992 г. международное сообщество подтвердило намерение следовать принятым курсом: страны-участницы Конференции ООН по устойчивому развитию (Рио-де-Жанейро, 2012 г.)¹ декларировали: «Мы вновь заявляем о необходимости укрепления международного регулирования природопользования в контексте институциональных основ устойчивого развития в целях содействия сбалансированной интеграции экономического, социального и экологического компонентов устойчивого развития, а также координации в рамках системы Организации Объединенных Наций» (п. 87 Итогового документа «Будущее, которое мы хотим»)². Среди Целей в области устойчивого развития³, принятых 25 сентября 2015 г. единогласно 193 государствами-членами ООН в рамках Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 г., также выделяются социальные, экономические и касающиеся окружающей среды цели.

Таким образом, в международном праве окружающей среды в рамках единой концепции устойчивого развития четко фиксируются три взаимосвязанных основных направления: *экономическое, социальное и экологическое*⁴.

Примечательно, что в Российской Федерации даже документы, прямо ориентированные на определение основ социально-экономического развития, ставят задачи не только в сфере природопользования (что объяснимо с учетом того, что природные ресурсы составляют естественную базу экономики), но и в сфере охраны окружающей среды. Так, Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р, построена таким образом, что вопросы охраны окружающей среды последовательно обозначены в составе планирования инновационного развития (разд. II) и развития человеческого потенциала (разд. III). Последнее предполагает реализацию ряда направлений деятельности в области охраны окружающей среды. Например, совершенствование системы охраны здоровья населения связывается в Концепции с обеспечением безопасной для жизнедеятельности человека окружающей среды; молодежная политика пред-

¹ Игнатьева И. А. Конференция ООН по устойчивому развитию и поиск новых ориентиров для развития экологического законодательства России // Вестник Московского университета. Сер. II: Право. 2012. № 6. С. 26–41.

² Итоговый документ Конференции ООН по устойчивому развитию Рио+20 «Будущее, которое мы хотим» (Рио-де-Жанейро, 2012). URL: <https://rio20.un.org/sites/rio20.un.org/files/a-conf.216-l-1-russian.pdf> (дата обращения: 13.09.2020).

³ The Sustainable Development Goals. URL: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/> (дата обращения: 13.09.2020).

⁴ Упомянутое в международных документах направление развития, связанное с окружающей средой, в отечественной правовой литературе нередко обозначают как экологическое. Важно отметить условность такого наименования.

полагает стимулирование интереса молодежи к защите окружающей среды путем развития системы внутреннего туризма, межрегиональных молодежных обменов, поддержки участия молодежи в реализации проектов экологических организаций и т. д. Отдельный структурный элемент этой Концепции представляют вопросы экологической безопасности экономики и экологии человека.

В Концепции государственной поддержки экономического и социального развития районов Севера, утвержденной постановлением Правительства РФ от 7 марта 2000 г. № 198, среди основных направлений государственной поддержки районов Севера (разд. IV) в самостоятельный подраздел выделены вопросы охраны окружающей среды и природопользования в районах Севера. При этом подчеркивается, что при освоении и развитии районов Севера необходимо учитывать повышенную уязвимость экосистемы этого региона, в связи с чем планируется расширить исследования по воздействию многообразных антропогенных факторов на экологию Севера, продолжить изучение природной среды, накопление данных о составе и объемах ресурсов (п. 5). Для определения особенностей государственной поддержки развития районов Арктической зоны России имеют значение следующие положения Концепции (п. 7): а) природные ресурсы Арктики, особенно ресурсы континентального шельфа, являются стратегическим резервом общенационального значения; б) научно-экспедиционная и туристическая деятельность в Арктике должна регулироваться государством исходя из требований охраны окружающей среды и национальной безопасности; в) при осуществлении хозяйственной, научной и туристической деятельности в Арктике особое внимание следует уделить обеспечению экологической безопасности; г) необходимо установить специальный режим природопользования в Арктике; д) государство должно оказывать поддержку реализации только экологически безопасных проектов; е) следует расширять долю особо охраняемых территорий и акваторий (национальных парков, заповедников и др.) и т. д.

Государственная программа РФ «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации», несмотря на свое название, предусматривает в числе прочих направлений планы в области охраны окружающей среды, к которым относятся: техническое обеспечение специализированными судами осуществляемого Росприроднадзором и его территориальными органами государственного экологического морского надзора во внутренних морских водах, территориальном море и на континентальном шельфе АЗРФ; развитие и модернизация государственной сети наблюдений за состоянием и загрязнением окружающей среды на территории АЗРФ; оптимизация системы государственного контроля за экологической ситуацией в АЗРФ; подготовка и принятие решений, а также реализация мероприятий по дальнейшему обращению с наиболее опасными затопленными ядерно и радиационно опасными объектами и радиационными отходами. Программа предполагала также развитие ресурсной базы АЗРФ, обеспечение государственной поддержки и стимулирования хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность в АЗРФ, прежде всего в области освоения ресурсов углеводородов, других полезных ископаемых и водных биологических ресурсов, за счет внедрения инновационных технологий, развития транспортной и энергетической инфраструктуры, современной информационно-телекоммуникационной инфраструктуры и др.

Таким образом, в документах стратегического планирования экологическое развитие предусматривается в рамках социально-экономического развития территорий. И поскольку компетенцию Минвостокразвития России составили функции, связанные с развитием АЗРФ, то природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности не могут не включаться в общий объем этой компетенции.

В такой ситуации требуются четкие правовые критерии и ориентиры, посредством которых можно было бы определить, из каких приоритетов должны исходить органы государственной власти, осуществляя взаимодействующее управление на территории АЗРФ. Минвостокразвития России – орган, специализированный по конкретной территории Российской Федерации, но имеющий в основном полномочия, обусловленные развитием этой территории в общем плане (как метко определил Ю. Ю. Ко-

лесниченко, «сфера деятельности министерства становится территорией, территория есть сфера»¹). В то же время, скажем, Минприроды России – орган, осуществляющий управление в границах Российской Федерации в целом, но при этом специализированный по функциональному признаку, области управленческой деятельности, ограниченной рамками охраны окружающей среды, природопользования. Какое из управленческих решений, какой из актов этих органов будет иметь преобладающее значение для осуществления функций в области охраны окружающей среды и природопользования на территории АЗРФ?

С позиции поиска ответа на этот вопрос особую важность для эффективного управления в Арктике имеют такие полномочия Минвостокразвития России, как: а) координация деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ, расположенных на территориях Дальневосточного федерального округа и АЗРФ, в части, касающейся компетенции Министерства в сфере социально-экономического развития, в порядке, установленном Правительством РФ; б) мониторинг деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления с учетом ее воздействия на социально-экономическое развитие Дальневосточного федерального округа и АЗРФ (пп. 4.2.8.3, 4.2.14 Положения о Минвостокразвития России). Положение о Департаменте развития Арктики Минвостокразвития России также учитывает потребность в определении правил совместной работы с другими органами, устанавливая, что Департамент осуществляет свою деятельность во взаимодействии с органами государственной власти РФ и субъектов РФ, органами местного самоуправления.

Тем не менее одной из главных проблем образования органов специальной компетенции, ограниченной определенной территорией, в данном случае территорией АЗРФ, является то обстоятельство, что их существование всегда сопряжено с необходимостью точного и скрупулезного согласования их полномочий с полномочиями «традиционных» органов исполнительной власти специальной компетенции, образованных по отраслевому принципу. В этой части Положение о Минвостокразвития России и положения о других органах власти, обладающих полномочиями в сфере охраны окружающей среды и природопользования, имеют существенные изъяны.

Так, практически невозможно без дополнительных уточнений разграничить отдельные контрольные полномочия соответствующих органов исполнительной власти в АЗРФ. Согласно п. 5 Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования² Росприроднадзор выполняет функции по контролю за выполнением уполномоченными органами исполнительной власти субъектов РФ переданных им полномочий Российской Федерации в области водных отношений, охраны и использования объектов животного мира, не отнесенных к водным биологическим ресурсам, в том числе в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов, проведения государственной экологической экспертизы с правом направления предписаний об устранении выявленных нарушений, а также о привлечении к ответственности должностных лиц, исполняющих обязанности по осуществлению переданных полномочий, а также за расходованием средств, предоставляемых на осуществление органами исполнительной власти субъектов РФ переданных им указанных полномочий Российской Федерации, осуществляемых за счет субвенций из федерального бюджета, в пределах своей компетенции.

В соответствии с п. 1 Положения о Минвостокразвития России это министерство также осуществляет функции по контролю осуществления органами государственной власти субъектов РФ полномочий Российской Федерации, переданных им в соответствии с законодательством РФ, в порядке и пределах, установленных законодательством РФ. В то же время п. 4.2.18 того же Положения за Минвостокразвития

¹ Колесниченко Ю. Ю. Новые тенденции в государственном управлении: федеральное министерство как орган территориального управления // Государство и право: теория и практика. 2016. № 1. С. 61.

² Постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 400 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2004 г. № 370».

России закреплено полномочие по осуществлению *участия в контроле* за эффективностью осуществления органами государственной власти субъектов РФ, расположенных на территориях Дальневосточного федерального округа и АЗРФ, переданных им в соответствии с законодательством Российской Федерации полномочий Российской Федерации в сферах водного, лесного законодательства, законодательства о градостроительной деятельности, законодательства об экологической экспертизе, в порядке, устанавливаемом Правительством РФ. При этом п. 6 того же акта запрещает Минвостокразвития России устанавливать не предусмотренные федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ функции и полномочия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления.

Разве положение об органе исполнительной власти, утвержденное в установленном порядке, не тот нормативный правовой акт, которым однозначно и четко закрепляются функции и полномочия такого органа? Это же акт, в соответствии с которым непосредственно действует конкретный орган власти, и разрабатывается он уже на основе определенных в актах Президента РФ и Правительства РФ рамок. Какие же еще акты могут снять возникающие из упомянутого положения вопросы? Полагаем, что подход к изложению полномочий Минвостокразвития России, представленный в Положении о нем, весьма проблематичен и спорен, так как он не позволяет установить конкретное и исчерпывающее содержание деятельности данного органа исполнительной власти. Отсюда следует и невозможность практического разграничения функций и полномочий рассматриваемого министерства и других федеральных министерств, служб и агентств, осуществляющих деятельность по отраслевому принципу.

Анализ приведенных формулировок положений, создающих основу для функционирования Минвостокразвития России в границах АЗРФ и вместе с тем порождающих серьезные трудности в части уяснения и реализации компетенции указанного органа, подтверждает выводы, сделанные К. В. Черкасовым: «Сегодня многие задачи территориального государственного управления не только не решены, но и в определенной мере актуализировались. Основой проведения большинства преобразований в социально-экономической сфере является повышение эффективности управляемости территориями государства и региональными процессами, что во многом зависит от организационно-правовых и институциональных механизмов ее воплощения в территориальном, в том числе межрегиональном, разрезе»¹.

Полагаем, что при наличии полномочий Минвостокразвития России в области природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности обоснованным было бы активно использовать потенциал такого специфического варианта управления, как управление по территориальному принципу. Природа Арктики уникальна и особо уязвима при ведении разнообразной экономической деятельности. Поскольку есть орган управления с максимально приближенной к проблемам именно этой территории компетенцией, то странно было бы игнорировать его при создании механизмов управления в целях решения конкретных экологически значимых вопросов.

Однако Минвостокразвития России оказалось незадействованным в механизме управления ликвидацией накопленного вреда окружающей среде Арктики в тех случаях, которые действующим экологическим законодательством отнесены к компетенции федеральных органов исполнительной власти. В частности, Федеральным законом от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» предусмотрены случаи, когда выявление и оценка объектов накопленного вреда окружающей среде должны проводиться только федеральными органами исполнительной власти (п. 3 ст. 80.1), а также случаи, когда организация работ по ликвидации накопленного вреда окружающей среде проводится федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственное управление в области охраны окружающей среды

¹ Черкасов К. В. Межрегиональное государственное управление в современной России: правовые основы и тенденции развития // Гражданин и право. 2014. № 5. С. 8.

(п. 2 ст. 80.2). В первой группе полномочий, очерченных названным Законом, федеральный орган власти – что особенно примечательно – не конкретизирован по виду, по области своей деятельности.

Правительство РФ должно было установить эти случаи, но почти три года указанные законоположения не получали должного развития. Постановление Правительства РФ от 25 декабря 2019 г. № 1834 закрепило наконец оба названных полномочия за Минприроды России: во-первых, применительно к отдельным территориям (акваториям), к числу которых отнесены континентальный шельф РФ, внутренние морские воды, территориальное море, прилежащая зона РФ; во-вторых, относительно земельных участков, находящихся в федеральной собственности. Каждое из этих оснований осуществления функций экологического управления, связанных с накопленным вредом окружающей среде, на федеральном уровне вполне может иметь отношение к территории АЗРФ. Следовательно, целесообразно было бы при определении компетенции федеральных органов исполнительной власти предусмотреть случай расположения объекта накопленного вреда в АЗРФ и закрепить соответствующие полномочия не за Минприроды России, а за Минвостокразвития России как специализированным по указанной территории органом управления.

Таким образом, эффективность управления Арктической зоной РФ Минвостокразвития России как федеральным органом исполнительной власти, действующим по территориальному принципу, вполне правомерно оценивать в ряду прочего с позиции осуществления им экологического управления. Однако качество такого управления до сих пор зависит от обеспечения определяющими деятельность министерства нормативными правовыми актами ясности и прозрачности закрепляемых за ним функций и полномочий, от создания механизмов, позволяющих четко отграничить функции Минвостокразвития России в экологической сфере от функций государственных органов, осуществляющих свою деятельность в той же сфере, но по отраслевому принципу, избежать пересечения и дублирования управленческих действий.

Список литературы

Гурьянов С. В России начата разработка новой госпрограммы развития Арктики // Взгляд. 2020. 13 мая. URL: <https://vz.ru/news/2020/5/13/1039192.html> (дата обращения: 13.09.2020).

Игнатьева И. А. Конференция ООН по устойчивому развитию и поиск новых ориентиров для развития экологического законодательства России // Вестник Московского университета. Сер. II: Право. 2012. № 6.

Игнатьева И. А. Новое в системе федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих экологическое управление // Бизнес, менеджмент и право. 2008. № 2.

Игнатьева И. А. Управление в сфере природопользования и охраны окружающей среды: новая структура федеральных органов исполнительной власти // Нефть, газ и право. 2012. № 4.

Колбасов О. С. Охрана природы // Экологическое право. 2007. № 6.

Колесниченко Ю. Ю. Новые тенденции в государственном управлении: федеральное министерство как орган территориального управления // Государство и право: теория и практика. 2016. № 1.

Красов О. И. Комментарий к Лесному кодексу Российской Федерации. М., 2007.

Кузнецов В. И. Административно-правовой режим Арктической зоны // Журнал российского права. 2015. № 11.

Некрасов С. И. Российская конституционная модель территориальной организации публичной власти: специфика, трансформации, проблемы оптимизации // Труды Института государства и права РАН. М., 2016. Вып. 5.

Черкасов К. В. Межрегиональное государственное управление в современной России: правовые основы и тенденции развития // Гражданин и право. 2014. № 5.

Черкасов К. В. Межрегиональное государственное управление на Северном Кавказе России: история и современность // Гражданин и право. 2015. № 9.

Черкасов К. В. Министерства по делам (развитию) территорий: вопросы структурирования и функционирования на современном этапе // Народ и власть: взаимодействие в истории и современности: науч. ежегод. факультета права Нижегород. филиала Нац. исслед. ун-та «Высшая школа экономики» / отв. ред. И. В. Михеева. Н. Новгород, 2016. Вып. 3.

Черкасов К. В. Министерства территориального развития в современной России: некоторые вопросы правового статуса // Марийский юридический вестник. 2016. № 2.

References

Cherkasov K. V. Mezhhregional'noe gosudarstvennoe upravlenie na Severnom Kavkaze Rossii: istoriya i sovremennost' // *Grazhdanin i pravo*. 2015. № 9.

Cherkasov K. V. Mezhhregional'noe gosudarstvennoe upravlenie v sovremennoi Rossii: pravovye osnovy i tendentsii razvitiya // *Grazhdanin i pravo*. 2014. № 5.

Cherkasov K. V. Ministerstva po delam (razvitiyu) territorii: voprosy strukturirovaniya i funktsionirovaniya na sovremennom etape // *Narod i vlast': vzaimodeistvie v istorii i sovremennosti: nauch. ezhegod. fakul'teta prava Nizhegorod. filiala Nats. issled. un-ta «Vysshaya shkola ekonomiki»* / otv. red. I. V. Mikheeva. N. Novgorod, 2016. Vyp. 3.

Cherkasov K. V. Ministerstva territorial'nogo razvitiya v sovremennoi Rossii: nekotorye voprosy pravovogo statusa // *Mariiskii yuridicheskii vestnik*. 2016. № 2.

Gur'yanov S. V. V Rossii nachata razrabotka novoi gosprogrammy razvitiya Arktiki // *Vzglyad*. 2020. 13 maya. URL: <https://vz.ru/news/2020/5/13/1039192.html> (data obrashcheniya: 13.09.2020).

Ignat'eva I. A. Konferentsiya OON po ustoichivomu razvitiyu i poisk novykh orientirov dlya razvitiya ekologicheskogo zakonodatel'stva Rossii // *Vestnik Moskovskogo universiteta. Ser. 11: Pravo*. 2012. № 6.

Ignat'eva I. A. Novoe v sisteme federal'nykh organov ispolnitel'noi vlasti, osushchestvlyayushchikh ekologicheskoe upravlenie // *Biznes, menedzhment i pravo*. 2008. № 2.

Ignat'eva I. A. Upravlenie v sfere prirodopol'zovaniya i okhrany okruzhayushchei sredy: novaya struktura federal'nykh organov ispolnitel'noi vlasti // *Neft', gaz i pravo*. 2012. № 4.

Kolbasov O. S. Okhrana prirody // *Ekologicheskoe pravo*. 2007. № 6.

Kolesnichenko Yu. Yu. Novye tendentsii v gosudarstvennom upravlenii: federal'noe ministerstvo kak organ territorial'nogo upravleniya // *Gosudarstvo i pravo: teoriya i praktika*. 2016. № 1.

Krassov O. I. Kommentarii k Lesnomu kodeksu Rossiiskoi Federatsii. M., 2007.

Kuznetsov V. I. Administrativno-pravovoi rezhim Arkticheskoi zony // *Zhurnal rossiiskogo prava*. 2015. № 11.

Nekrasov S. I. Rossiiskaya konstitutsionnaya model' territorial'noi organizatsii publichnoi vlasti: spetsifika, transformatsii, problemy optimizatsii // *Trudy Instituta gosudarstva i prava RAN*. M., 2016. Vyp. 5.