УДК 349.6:354

Ястребов А.Е.,

Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации;
доцент кафедры конституционного и муниципального права;
кандидат исторических наук, доцент (Российская Федерация, г. Москва)

О СТРУКТУРЕ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В СФЕРЕ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

В статье исследуются основные тенденции и актуальные проблемы реформирования структуры, полномочий и функций федеральных органов исполнительной власти в сфере природопользования и охраны окружающей среды. Анализируется влияние происходивших изменений на эффективность государственной экологической политики. Предлагается вариант оптимизации структуры органов государственной власти в данной сфере для комплексного решения природоохранных задач.

Ключевые слова: федеральные органы исполнительной власти, охрана окружающей среды, природопользование, структура, полномочия, функции.

Одной из наиболее актуальных проблем развития России является неблагополучная экологическая обстановка. Современное состояние окружающей среды характеризуется крупномасштабным загрязнением атмосферного воздуха, поверхностных и подземных вод, почв. По имеющимся данным, свыше 40 млн. человек проживают в неблагоприятной природной среде[1]. Сложная экологическая ситуация в большинстве регионов страны и рост числа нарушений природоохранного законодательства свидетельствуют о низкой эффективности деятельности органов государственного управления в данной сфере.

На протяжении почти всей постсоветской истории России структура федеральных органов исполнительной власти в сфере природопользования и охраны окружающей среды неоднократно изменялась, в результате чего одни природоохранные органы получали самостоятельный статус, другие путем слияния реорганизовывались в комплексные органы. Решения, принимавшиеся по этим вопросам,

в большинстве случаев не только не способствовали последовательному решению экологических задач, но и значительно ослабляли уже достигнутый потенциал природоохранной деятельности.

Так, во второй половине 1990-х гг. именно в периоды, следовавшие за временем максимального применения штрафных санкций к нарушителям экологического законодательства, происходило понижение статуса природоохранных органов. В 1995 г. после достигнутых успехов в области контроля за выбросами и сбросами Министерство по охране окружающей среды было реорганизовано в соответствующий госкомитет, что внесло определенную дезорганизацию в работу органов экологического контроля. А указом Президента РФ от 17 мая 2000 г. № 867[2] были упразднены два самостоятельных ведомства — Государственный комитет по охране окружающей среды (Госкомэкологии) и Федеральная служба лесного хозяйства, а их функции переданы Министерству природных ресурсов. Как показало последующее развитие событий, именно это решение привело к развалу существующей системы экологического контроля и имело крайне неблагоприятные последствия для экологической ситуации в стране. Система государственного управления в области охраны окружающей среды оказалась фактически разрушенной. Были упразднены районные и городские комитеты по охране окружающей среды, а число природоохранных инспекторов было сокращено со 100 тысяч человек на всю страну до 3 тысяч человек[3].

Одним из аргументов в пользу ликвидации самостоятельного природоохранного органа был прогноз ряда экономистов о том, что снятие экологических барьеров развития хозяйства приведет к более быстрому экономическому подъему и росту иностранных инвестиций в реальный сектор экономики. Было даже подсчитано, что двух-трехлетнее «устранение фактора Госкомэкологии» дополнительно принесет не менее 25 млрд. долларов капиталовложений в производственную сферу. Инвесторы в страну пришли, но, по оценкам экспертов, до 70% промышленных предприятий, как старых, так и вновь введенных в эксплуатацию, отказываются строить или откладывают строительство новых очистных сооружений[4]. Снятие экологических барьеров создало условия для поддержания устаревших технологий в ущерб перевооружению производства.

Передача функций государственной экологического контроля и экологической экспертизы Министерству природных ресурсов оказалась ошибочным шагом. Экологи предупреждали, что не может ведомство, основной задачей которого является организация использования природных ресурсов, одновременно осуществлять эффективный контроль за этими процессами. В июне 2000 г. была срочно созвана Всероссийская чрезвычайная конференция по охране природы, участники которой призвали президента пересмотреть своё решение. Последовали многочисленные обращения к главе государства ряда депутатов Государственной Думы и Совета Федерации, экологов. Но указ не был отменён, и реорганизация состоялась.

Наиболее крупная административная реформа, кардинально изменившая всю систему и структуру федеральных органов исполнительной власти, последовала в 2004 г. Основными задачами реформы были исключение избыточных функций государства, устранение дублирования полномочий и определение недостающих функций, требуемых действующим законодательством, создание прозрачной структуры управления. Указами Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» и от 20 мая того же года № 649 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти»[5] было упразднено большинство существовавших министерств и ведомств и создана новая, трехступенчатая система указанных органов, в которую вошли федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства. Главным направлением реформы стало разделение правоустанавливающих и контрольно-надзорных функций. В большинстве отраслей выработка и реализация государственной политики, нормативно-правовое регулирование были

закреплены за министерствами, оказание услуг и управление государственным имуществом — за агентствами, а контрольно-надзорные функции переданы федеральным службам. В целом это способствовало более четкому разграничению полномочий и заложило основу для исключения конфликта интересов внутри одного ведомства, ранее осуществлявшего и правовое регулирование, и контроль.

Однако в сфере природопользования и охраны окружающей среды дублирование сохранилось. Министерство природных ресурсов РФ стало специально уполномоченным органом, осуществляющим государственную политику и нормативно-правовое регулирование в отношении большей части объектов охраны окружающей среды. В то же время правоустанавливающими функциями в отношении охотничьих видов животных и объектов рыболовства было наделено Министерство сельского хозяйства РФ, а в части экологического контроля и техногенного воздействия на окружающую среду — Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору. Функции государственного экологического контроля были разделены между тремя федеральными службами. Контрольно-надзорные функции в отношении охотничьих видов животных и водных биологических ресурсов стала осуществлять Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор), других объектов животного мира, лесных и водных ресурсов — Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор). Контроль за загрязнением атмосферного воздуха и обращением с отходами выполняла Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор). Оказание государственных услуг и управление государственным имуществом осуществляли Федеральное агентство водных ресурсов и Федеральное агентство по недропользованию, находившиеся в ведении МПР, Федеральное агентство лесного хозяйства и Федеральное агентство по рыболовству, находившиеся в ведении Министерства сельского хозяйства РФ[6].

В дальнейшем структура федеральных органов исполнительной власти в сфере природопользования и охраны окружающей среды и распределение полномочий между этими органами неоднократно менялись. Так, в 2004—2008 гг. Ростехнадзор подчинялся непосредственно Правительству, в 2008 г. он был передан в ведение Минприроды РФ, и к нему перешли все функции по проведению государственной экологической экспертизы и контролю за безопасностью промышленных предприятий. Однако после катастрофы на Саяно-Шушенской ГЭС в 2010 г. Ростехнадзор был обратно передан в ведение Правительства РФ[7].

В 2004—2008 гг. Федеральное агентство лесного хозяйства находилось в ведении МПР, в 2008—2010 гг. — Министерства сельского хозяйства. После масштабных лесных пожаров в европейской части России в 2010 г., наглядно показавших кризис системы государственного управления в данной сфере, это агентство также было передано в ведение Правительства РФ[8].

В результате административной реформы 2004 г. полномочия в сфере охраны окружающей среды и природопользования были распределены между целым рядом органов исполнительной власти. Правоустанавливающими, разрешительными или согласовывающими полномочиями в природоохранной сфере обладали 12 органов[9]. Во многих случаях это разделение полномочий оказалось искусственным. За четыре года так и не удалось четко разграничить полномочия между Росприроднадзором и Ростехнадзором в области контроля за загрязнением окружающей среды и государственной экологической экспертизы. Возникла ситуация, когда ответственность за охрану окружающей среды разделили на части. При существенном увеличении числа правотворческих и контролирующих органов отсутствовал орган, занимающийся вопросами охраны окружающей среды в целом.

В результате почти полного дублирования функций многих органов исполнительной власти, разобщенности и несогласованности в их действиях эффективность государственного управления в сфере

природопользования и охраны окружающей среды, значительно ослабленная после ликвидации Госкомэкологии, продолжала снижаться. По данным Генеральной прокуратуры, опубликованным в материалах парламентских слушаний от 15 мая 2008 г. «О совершенствовании законодательства в области обеспечения экологического контроля», в результате реорганизации 2004 г. резко снизились показатели эффективности экологического контроля в сравнении с показателями 2003 г. проверено объектов в 19 раз меньше, выявлено экологических правонарушений в 45 раз меньше, а исков за ущерб окружающей среде предъявлено по всей стране всего 8 на сумму 630 тыс. рублей[10].

Неэффективность деятельности государственных органов на фоне продолжающегося ухудшения экологической ситуации вызвала озабоченность властей, которые начиная с 2008 г. предприняли ряд шагов по изменению структуры и полномочий органов власти в данной сфере. Указом Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724[11] Министерство природных ресурсов РФ было переименовано в Министерство природных ресурсов и экологии РФ. В его компетенцию были полностью переданы функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере охраны окружающей среды, включая вопросы обращения с отходами производства и потребления, ранее находившиеся у Ростехнадзора[12]. Положительным шагом стала передача Ростехнадзора в ведение Правительства РФ после катастрофы на Саяно-Шушенской ГЭС в 2010 г. Министерство природных ресурсов перестало заниматься вопросами, связанными с обеспечением промышленной безопасности, несвойственными основному профилю его деятельности.

Еще ранее Постановлением Правительства РФ от 27 января 2009 г. № 53[13] полномочия по осуществлению государственного экологического контроля на федеральном уровне были переданы Росприроднадзору. Было устранено существовавшее дублирование в этой сфере, и Росприроднадзор стал единственным федеральным органом исполнительной власти в области экологического контроля. К нему же перешла от Ростехнадзора функция по осуществлению государственной экологической экспертизы. Таким образом, после переподчинения Ростехнадзора Правительству РФ весь блок вопросов, связанных с охраной окружающей среды, был передан Министерству природных ресурсов РФ и Росприроднадзору.

Также Постановлением Правительства РФ от 27 января 2010 г. № 31[14] было устранено указанное выше искусственное разделение полномочий в области управления объектами животного мира между Минприроды и Министерством сельского хозяйства РФ. Они также перешли к Министерству природных ресурсов и экологии РФ, а контроль за их использованием и охраной — к Росприроднадзору и соответствующим органам власти субъектов РФ.

Последние изменения в структуру федеральных органов исполнительной власти были внесены Указом Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636[15]. Федеральное агентство лесного хозяйства было передано в ведение Министерства природных ресурсов и экологии РФ. Соответственно к данному министерству перешли функции нормативно-правового регулирования в сфере лесных отношений. Это показывает положительную тенденцию реформирования органов власти в последнее время, направленную на ликвидацию дублирования полномочий и связанную с сосредоточением природоохранных функций в одном ведомстве.

Другим положением данного Указа Федеральное агентство по рыболовству в очередной раз поменяло свой статус. Оно во второй раз за десять лет перешло в ведение Минсельхоза, которому уже подчинялось в 2004—2008 гг. При этом Министерству сельского хозяйства РФ были переданы функции не только по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере рыболовства, рационального использования и охраны водных биологических ресурсов, но и полномочия, которыми оно ранее не занималось, — контроль и надзор за водными биоресурсами и средой их обитания во внутренних водах РФ.

Последствия этой, на наш взгляд, не до конца продуманной реформы сказались уже через несколько месяцев. В конце 2012 г. в Правительстве была подготовлена аналитическая записка, согласно которой после переподчинения Росрыболовства Минсельхозу произошло снижение основных показателей развития рыбной отрасли, в том числе снижение объемов добычи и индекса промышленного производства рыбопродукции. Одними из причин этого стали отсутствие в министерстве достаточного количества профессионалов в данной области, удлинение сроков процедуры согласования и получения разрешений на вылов[16].

Последние события показывают, что реформирование структуры органов власти в данной сфере, возможно, продолжится. Для решения проблемы эффективности развития рыбной отрасли и других природных ресурсов в Правительстве и Администрации Президента обсуждается вопрос о создании Министерства возобновляемых природных ресурсов РФ, которое может взять на себя полномочия по регулированию рыболовства, лесного и охотничьего хозяйства[17].

Анализ ситуации показывает, что происходившее на протяжении последнего десятилетия реформирование структуры федеральных органов исполнительной власти в сфере природопользования и охраны окружающей среды носило во многом хаотичный и непоследовательный характер. Периодические реорганизации и передача целого ряда государственных органов из подчинения одного ведомства в другое, дублирование их полномочий свидетельствовали об отсутствии четкой концепции реформирования, с одной стороны, и о необходимости любыми, иногда до конца не продуманными способами повышать эффективность их деятельности, — с другой. Однако этих мер оказалось недостаточно для повышения эффективности государственного управления в данной сфере. По нашему мнению, для осуществления последовательной экологической политики и комплексного решения природоохранных задач необходимо воссоздать независимый уполномоченный орган исполнительной власти в области охраны окружающей среды, ликвидированный в 2000 г. Это должен быть орган, отделенный от Министерства природных ресурсов, который целесообразно подчинить напрямую Президенту либо Правительству Российской Федерации. Данному органу следует передать весь комплекс вопросов по использованию природных ресурсов и охране окружающей среды, включая выработку государственной политики и нормативно-правовое регулирование, осуществление государственного экологического надзора, экологической экспертизы, разработку и реализацию государственных программ в области охраны окружающей среды. Этот шаг может стать одной из важных предпосылок для качественных изменений в государственной политике в сфере охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности.

[1] См.: Доклад Ю.П. Трутнева на «правительственном часе» // ЭКОС-информ. 2008. № 12. С. 6.

[2] О структуре федеральных органов исполнительной власти. Указ Президента Рос. Федерации от 17 мая 2000 г. № 867 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000, № 21, ст. 2168 (утратил силу в связи с изданием Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314).

[3] См.: Злотникова Т.В. Природоохрана в России. Эколого-правовой и социально-политический взгляд на 20-летие // Экологическое право. 2010. № 2. С. 14.

[4] Емельяненко В. Болезнь роста // Зеленый мир. 2010. № 9—12. С. 16.

[5] О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти. Указ Президента Рос. Федерации от 9 марта 2004 г. № 314: в ред. Указа Президента Рос. Федерации от 22 июня 2010 г. № 773 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004, № 11, ст. 945; 2010, № 26, ст. 3331; Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти. Указ Президента Рос. Федерации от 20 мая 2004 г. № 649: в ред. Указа Президента Рос. Федерации от 25 августа 2010 г. № 1060 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004, № 21, ст. 2023; 2010, № 35, ст. 4528.

[6] См.: Честин И.И. К совершенствованию государственного управления в области охраны окружающей среды и возобновляемых природных ресурсов. Аналитические материалы «круглого стола»

«Актуальные вопросы экологического контроля (надзора) в Российской Федерации» 17 декабря 2012 г. (электронный ресурс) // Экологическая организация «Беллона» (сайт). URL: http://www.bellona.ru/articles_2012/1356010962.52

[7] Вопросы Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору. Указ Президента Рос. Федерации от 23 июня 2010 г. № 780: в ред. Указа Президента Рос. Федерации от 21 мая 2012 г. № 636 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010, № 27, ст. 3445; 2012, № 22, ст. 2754.

[8] О Федеральном агентстве лесного хозяйства. Указ Президента Рос. Федерации от 27 августа 2010 г. № 1074: в ред. Указа Президента Рос. Федерации от 27 июня 2012 г. № 906 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010, № 35, ст. 4533; 2012, № 27, ст. 3683.

[9] См.: Веселов А.К. Сфера охраны окружающей среды в России // Зеленый мир. 2009. № 5–6. С. 2.

[10] См.: Злотникова Т.В. Указ. соч. С. 16.

[11] Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти. Указ Президента Рос. Федерации от 12 мая 2008 г. № 724: в ред. Указа Президента Рос. Федерации от 21 мая 2012 г. № 636 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008, № 19, ст. 2290; 2012, № 22, ст. 2754.

[12] См.: О Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации. Постановление Правительства Рос. Федерации от 29 мая 2008 г. № 404: в ред. Постановления Правительства Рос. Федерации от 12 декабря 2012 г. № 1288 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008, № 22, ст. 2581; 2012, № 51, ст. 7223.

[13] Об осуществлении государственного контроля в области охраны окружающей среды (государственного экологического контроля). Постановление Правительства Рос. Федерации от 27 января 2009 г. № 53 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009, № 5, ст. 625.

[14] О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере охраны и использования объектов животного мира. Постановление Правительства Рос. Федерации от 27 января 2010 г. № 31 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010, № 5, ст. 538.

[15] О структуре федеральных органов исполнительной власти. Указ Президента Рос. Федерации от 21 мая 2012 г. № 636: в ред. Указа Президента Рос. Федерации от 19 марта 2013 г. № 213 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012, № 22, ст. 2754; 2013, № 12, ст. 1247.

[16] В России может появиться министерство возобновляемых природных ресурсов (электронный ресурс). URL: http:// www.infox.ru/authority/state/ 2013/01/14

[17] Там же.

Yastrebov A.E., e-mail: yastrebov2008@yandex.ru
Russian Academy of National Economy and Civil Service under the President of the Russian Federation, associate professor of the department of constitutional and municipal law, candidate of historical sciences, associate professor (the Russian Federation, Moscow)

ON THE STRUCTURE OF THE FEDERAL BODIES OF EXECUTIVE POWER IN THE SPHERE OF NATURE MANAGEMENT AND ENVIRONMENTAL PROTECTION

The paper examines the main trends and current problems of reforming the structure, powers and functions of the federal bodies of executive power in the sphere of nature and the environment. The impact of the changes taking place on the effectiveness of state environmental policy is analyzed. A version of optimizing the structure of public authorities in the field of integrated solutions for environmental problems is offered.

Key words: federal bodies of executive power, environmental protection, nature management, structure, powers, functions.