

ОРГАНЫ УПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ВОПРОСЫ ФОРМИРОВАНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ

И. П. Пушкареев

Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск

Исследована современная система органов государственной власти, осуществляющих управление в сфере охраны окружающей среды в Российской Федерации. В статье рассматриваются дискуссионные вопросы, связанные с определением понятия «управление в области охраны окружающей среды», соотношением понятий «охрана окружающей среды» и «природопользование». Автором на основании сравнительного анализа полномочий различных органов государственной власти в области охраны окружающей среды определены круг органов, осуществляющих государственное управление в данной сфере и их компетенция. С учетом отнесения вопросов охраны окружающей среды и природопользования к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, в статье рассмотрены механизмы распределения и передачи полномочий в данной сфере между органами государственной власти РФ и субъектов РФ.

Ключевые слова: *охрана окружающей среды, природопользование, экологическое управление, государственное управление, компетенция.*

Благоприятное состояние окружающей среды – необходимое условие существования современного общества, а ведущая роль в процессе ее охраны, безусловно, принадлежит государству, на которое возложены функции по осуществлению государственного управления во всех сферах жизни общества¹.

Несмотря на отсутствие легального определения понятия «управление в области охраны окружающей среды», оно активно используется в законодательстве, порождая тем самым научные дискуссии относительно его содержания, субъектов и т.п. Так, одни авторы, рассматривая управление в сфере охраны окружающей среды в широком смысле, определяют его как основанную на законе целенаправленную деятельность органов государственной власти, местного самоуправления, граждан и их объединений по охране окружающей среды от негативного воздействия в целях обеспечения благоприятного ее состояния и экологической безопасности в интересах нынешнего и будущего поколений [7, с. 379; 8, с. 33]. В данном контексте выделяется общественное, производственное, муниципальное, отраслевое (ведомственное), государственное управление [4]. Другие авторы

несколько сужают круг субъектов экологического управления, определяя экологическое управление как деятельность государственных органов и экономических субъектов, главным образом направленную на соблюдение обязательных требований природоохранительного законодательства, а также на разработку и реализацию соответствующих целей, проектов и программ [1, с. 69].

Авторы, рассматривающие экологическое управление в узком смысле, понимают под ним лишь государственное управление в области охраны окружающей среды. Так, В. А. Власов под управлением в области охраны окружающей среды предлагает понимать нормативно-определенную деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ в правоустановительной, правоприменительной, регулятивной и правоохранительной формах в целях обеспечения права каждого на благоприятную окружающую среду, охраны, воспроизводства и рационального использования природных ресурсов [5, с. 6–7]. И. С. Суркова экологическое управление (управление в области использования и охраны природных объектов) рассматривает как организационно-правовую деятельность исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления,

¹ Статья выполнена при финансовой поддержке РФФИ и Челябинской области (проект № 20-411-740012).

направленную на оптимизацию рационального природопользования и на охрану окружающей среды [9, с. 102]. Т. И. Макарова определяет управление природопользованием и охраной окружающей среды как деятельность государства по организации рационального использования, воспроизводства природных ресурсов, охраны и защиты окружающей среды, достижению экологической безопасности, а также по обеспечению режима законности и конституционных гарантий прав граждан на благоприятную окружающую среду [2, с. 160].

Исходя из содержащегося в абз. 11 ст. 1 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее – Закон об охране окружающей среды) определения охраны окружающей среды как деятельности органов государственной власти РФ, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, общественных объединений и некоммерческих организаций, юридических и физических лиц, направленной 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, а также анализа содержания данного Закона можно прийти к следующим выводам. Во-первых, деятельность государственных органов (а не только органов исполнительной власти), а также органов местного самоуправления по охране окружающей среды заключается в осуществлении ими своих полномочий по управлению в области ее охраны. Деятельность иных субъектов, упомянутых в абз. 11 ст. 1 Закона об охране окружающей среды, представляет собой деятельность, не связанную с осуществлением экологического управления. Очевидно, что в ст. 5 Закона об охране окружающей среды («Полномочия органов государственной власти Российской Федерации в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды») речь идет именно о полномочиях органов государственной власти по осуществлению государственного управления в области охраны окружающей среды. При этом из содержания абз. 12 данной статьи следует, что к одному из таких полномочий, принадлежащих органам государственной власти РФ, относится полномочие по установлению федеральных орга-

нов исполнительной власти, осуществляющих государственное управление в области охраны окружающей среды. Не вызывает сомнений, что в данной норме речь идет о специальных органах исполнительной власти, для которых осуществление полномочий по государственному управлению в области охраны окружающей среды является основной функцией.

Анализ вышеназванных норм позволяет согласиться с предложенным в юридической литературе делением органов, осуществляющих экологическое управление, на органы общей компетенции, специально уполномоченные органы в рассматриваемой сфере и иные органы, на которые возложены отдельные функции по управлению природопользованием и охраной окружающей среды [4].

Во-вторых, из понятия охраны окружающей среды, а также полномочий органов государственной власти в сфере отношений, связанных с ее охраной (ст. 5 Закона об охране окружающей среды), следует, что речь в ст. 5 идет как о полномочиях, непосредственно направленных на охрану окружающей среды, так и о полномочиях в сфере природопользования. При этом вопрос о соотношении охраны окружающей среды и природопользования – весьма спорный. Не вдаваясь в подробности научной дискуссии, отметим, что с учетом вышесказанного нам близка позиция С. А. Боголюбова, в соответствии с которой охрана окружающей среды тесно связана с природопользованием, логически вытекает из него. При этом общепризнанным, по замечанию автора, остается положение о непротиворечивости друг другу данных понятий, о том, что они не могут быть взаимоисключаемыми, а, наоборот, неразрывны, являются двумя сторонами «одной медали» – взаимоотношения общества и природы [3, с. 86]. Следовательно, когда мы говорим о государственном управлении в области охраны окружающей среды (экологическом управлении), то имеем в виду в том числе государственное управление в сфере природопользования. Данный вывод, на наш взгляд, имеет ключевое значение при разграничении полномочий по государственному управлению в области охраны окружающей среды между различными органами государственной власти.

При этом органы государственной власти субъектов РФ в силу ст. 6 Закона об охране окружающей среды наделены самостоятель-

ными полномочиями по государственному управлению в области охраны окружающей среды, равно как и органы местного самоуправления (ст. 7 Закона об охране окружающей среды), а согласно п. «д» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности, особо охраняемые природные территории находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ.

Очевидно, что на уровне субъектов РФ также справедлива предложенная выше классификация органов, осуществляющих государственное управление в области охраны окружающей среды.

Итак, учитывая, то, что в силу ст. 80 Конституции РФ Президент РФ является главой государства, гарантом прав и свобод человека и гражданина, включая конституционное право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного, здоровью или имуществу экологическим правонарушением, а также принимая во внимание принадлежащее Президенту РФ полномочие по определению основных направлений внутренней и внешней политики государства, отметим, что Президент РФ относится к органам общей компетенции в сфере охраны окружающей среды, среди которых в Российской Федерации ему принадлежит ведущая роль.

Можно выделить несколько направлений деятельности Президента РФ по осуществлению государственного экологического управления. Во-первых, им осуществляется обеспечение проведения федеральной политики в области охраны окружающей среды. Например, в рамках этого направления 30 апреля 2012 г. Президентом РФ были утверждены Основы государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 года; Указом Президента РФ от 19 апреля 2017 г. № 176 утверждена Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года. Во-вторых, Президент РФ согласно ч. 2 ст. 80 Конституции РФ обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти, а в силу ст. 83 Конституции РФ назначает и освобождает от должности Председателя Правитель-

ства РФ; осуществляет общее руководство Правительством РФ; утверждает по предложению Председателя Правительства РФ структуру федеральных органов исполнительной власти, вносит в нее изменения. В структуре федеральных органов исполнительной власти он определяет органы, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ и Правительство РФ. В третьих, Президент РФ в силу ст. 84 Конституции РФ вносит законопроекты в Государственную Думу РФ, а также подписывает и обнародует федеральные законы.

Следующим органом, обладающим общей компетенцией по осуществлению государственного управления в области охраны окружающей среды, является Правительство РФ, которое в силу ч. 1 ст. 110 Конституции РФ под общим руководством Президента РФ осуществляет исполнительную власть в РФ. К полномочиям Правительства РФ в области охраны окружающей среды и природопользования согласно ст. 22 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ относятся обеспечение проведения единой государственной политики в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности; принятие мер по реализации прав граждан на благоприятную окружающую среду, обеспечению экологического благополучия, созданию благоприятных условий жизнедеятельности населения, снижению негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду; организация деятельности по охране и рациональному использованию природных ресурсов, регулированию природопользования и развитию минерально-сырьевой базы РФ; координация деятельности по предотвращению стихийных бедствий, аварий и катастроф, уменьшению их опасности и ликвидации их последствий; обеспечение сохранения уникального природного и биологического многообразия страны; создание условий для развития системы экологического образования граждан, воспитания экологической культуры; принятие мер по формированию в обществе ответственного отношения к животным.

Относя Федеральное Собрание РФ к органам общей компетенции по государственному управлению в области охраны окру-

жающей среды, согласимся с мнением о том, что данный орган, руководствуясь общественными экологическими интересами, призван создать экологическое законодательство, которое должно соответствовать положениям Конституции РФ о демократической, правовой и социальной сущности Российского государства, высшей ценности человека, его прав и свобод, и предусматривать эффективный эколого-правовой механизм сохранения и восстановления благоприятного состояния окружающей среды [6, с. 29].

Описанный выше порядок распределения полномочий по государственному управлению в области охраны окружающей среды среди органов, обладающих общей компетенцией, применяется и на уровне субъектов РФ. Это следует из положений ч. 2 ст. 77 Конституции РФ, согласно которым в пределах ведения РФ и полномочий РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти в РФ. При этом в качестве одного из принципов деятельности органов государственной власти субъектов РФ Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ ч. 1 ст. 1 закрепляет разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную в целях обеспечения сбалансированности полномочий и исключения сосредоточения всех полномочий или большей их части в ведении одного органа государственной власти либо должностного лица.

Следующую группу органов, осуществляющих государственное управление в области охраны окружающей среды, составляют органы специальной компетенции, для которых осуществление данной деятельности представляется их основной функцией. Ключевое место среди них занимает Министерство природных ресурсов и экологии РФ, которое в соответствии с п. 1 Положения об этом министерстве, утв. Постановлением Правительства РФ от 11 ноября 2015 г. № 1219, является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере изуче-

ния, использования, воспроизводства и охраны природных ресурсов, государственного экологического мониторинга, а также в сфере охраны окружающей среды, включая вопросы, касающиеся обращения с отходами производства и потребления, охраны атмосферного воздуха, государственного экологического надзора, особо охраняемых природных территорий и государственной экологической экспертизы. Наличие единого органа исполнительной власти, обладающего столь широким кругом полномочий, включающим в себя как полномочия в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, так и в сфере природопользования, в полной мере соотносится с положением о неразрывности указанных отношений, а также соответствует опыту зарубежных стран (Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь, Министерство экологии, геологии и природных ресурсов Республики Казахстан, Министерство экологии и природных ресурсов Украины). Кроме того Министерство природных ресурсов и экологии РФ осуществляет координацию и контроль деятельности подведомственных ему федеральных служб (Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды – Росгидромет и Федеральная служба по надзору в сфере природопользования – Росприроднадзор), осуществляющих функции по контролю и надзору в установленных сферах деятельности, а также агентств (Федеральное агентство водных ресурсов, Федеральное агентство лесного хозяйства и Федеральное агентство по недропользованию), осуществляющих в установленных сферах функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции.

Среди названных органов наиболее широким спектром полномочий в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды и природопользования, обладает Росприроднадзор, который в силу п. 1 Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования, утв. Постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 400, является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере природопользования, а также в пределах своей компетенции в области охраны окружающей среды, в том числе в части, касающейся ограничения негативного

техногенного воздействия, в области обращения с отходами (за исключением радиоактивных отходов) и государственной экологической экспертизы. Полномочия, принадлежащие данному органу, можно разделить на несколько категорий. Первая категория – полномочия по осуществлению контрольно-надзорной деятельности. Так, Росприроднадзор согласно п. 5.1 указанного Положения осуществляет в пределах своей компетенции федеральный государственный экологический надзор, включающий в себя в частности федеральный государственный надзор за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр; государственный земельный надзор; государственный надзор в области обращения с отходами; государственный надзор в области охраны атмосферного воздуха; государственный надзор в области использования и охраны водных объектов и т.д. Вторая категория – полномочия по оказанию государственных услуг по организации и проведению государственной экологической экспертизы федерального уровня; выдаче комплексного экологического разрешения; государственному учету объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, подлежащих федеральному государственному экологическому надзору; лицензированию деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию и размещению отходов I–IV классов опасности и т.д. Третья категория – контроль за эффективностью и качеством осуществления органами государственной власти субъекта РФ переданных полномочий Российской Федерации в сфере отношений по охране окружающей среды и природопользования. Четвертая – профилактика правонарушений.

Что касается Росгидромета, то на него в силу п. 1 Положения о Федеральной службе по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, утв. Постановлением Правительства РФ от 23 июля 2004 г. № 372, среди прочих возложены функции по мониторингу состояния и загрязнения окружающей среды, а также государственному надзору за проведением работ по активному воздействию на метеорологические и другие геофизические процессы.

Три названных выше федеральных агентства являются федеральными органами ис-

полнительной власти, осуществляющими функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере водных ресурсов Положение о Федеральном агентстве водных ресурсов, утв. Постановлением Правительства РФ от 16 июня 2004 г. № 282), недропользования (Положение о Федеральном агентстве по недропользованию, утв. Постановлением Правительства РФ от 17 июня 2004 г. № 293), в области лесных отношений, а также по контролю и надзору в области лесных отношений (за исключением лесов, расположенных на особо охраняемых природных территориях) (Положение о Федеральном агентстве лесного хозяйства, утв. постановлением Правительства РФ от 23 сентября 2010 г. № 736) соответственно.

Следующую группу органов, осуществляющих государственное управление в сфере охраны окружающей среды, образуют органы, на которые возложены отдельные функции по осуществлению государственного управления в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды и природопользованием. Среди таких органов в первую очередь можно выделить Министерство сельского хозяйства РФ и находящиеся в его ведении Федеральную службу по ветеринарному и фитосанитарному надзору и Федеральное агентство по рыболовству.

Так, в частности, согласно Положению о Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации, утв. Постановлением Правительства РФ от 12 июня 2008 г. № 450, министерство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере сохранения водных биологических ресурсов, рационального использования, изучения и воспроизводства водных биологических ресурсов и среды их обитания, за исключением водных биологических ресурсов, находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения и занесенных в Красную книгу РФ, а также контроля и надзора за водными биологическими ресурсами и средой их обитания во внутренних водах РФ. Соответственно Федеральное агентство по рыболовству является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в данной сфере функции по федеральному государственному кон-

тролю (надзору), оказанию государственных услуг, а также управлению государственным имуществом (Положение о Федеральном агентстве по рыболовству, утв. постановлением Правительства РФ от 11 июня 2008 г. № 444). Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору в свою очередь является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в такой важной для охраны окружающей среды сфере, как ветеринария, обращение лекарственных средств для ветеринарного применения, карантин и защиты растений, безопасное обращение с пестицидами и агрохимикатами, обеспечение плодородия почв, обеспечение качества и безопасности зерна, крупы, комбикормов и компонентов для их производства, побочных продуктов переработки зерна и т.д. (Положение о Федеральной службе по ветеринарному и фитосанитарному надзору, утв. Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 327).

К указанной группе органов, безусловно, относится также Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор), которая является уполномоченным органом государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии; уполномоченным органом в области промышленной безопасности; органом государственного горного, государственного энергетического и федерального государственного строительного надзора; регулирующим органом в соответствии с Конвенцией о ядерной безопасности (Вена, 17 июня 1994 г.) и Объединенной конвенцией о безопасности обращения с отработавшим топливом и о безопасности обращения с радиоактивными отходами (Вена, 5 сентября 1997 г.), а также компетентным органом РФ в соответствии с Поправкой к Конвенции о физической защите ядерного материала (Вена, 8 июля 2005 г.). Руководство деятельностью Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору осуществляет Правительство РФ (Постановление Правительства РФ «О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору» от 30 июля 2004 г. № 401).

Все названные выше министерства, федеральные службы и агентства имеют единый принцип организации их деятельности на территории Российской Федерации, заключаю-

щийся в том, что они осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы и подведомственные организации во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Учитывая нахождение вопросов охраны окружающей среды в сфере совместного ведения РФ и субъектов РФ, все полномочия в данной сфере можно разделить на полномочия, принадлежащие органам государственной власти РФ, полномочия, принадлежащие органам государственной власти субъектов РФ, полномочия, переданные последним органами государственной власти РФ, а также полномочия органов государственной власти РФ, в осуществлении которых принимают участие органы государственной власти субъектов РФ. Согласно п. 2 ст. 26.1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ полномочия, осуществляемые органами государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения, определяются Конституцией РФ, федеральными законами, договорами о разграничении полномочий и соглашениями, а также законами субъектов РФ. Так, Закон об охране окружающей среды в статьях 5 и 6 устанавливает полномочия органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов РФ соответственно. Примечательно, что перечень полномочий органов государственной власти субъектов РФ является исчерпывающим в отличие от перечня полномочий, принадлежащих органам государственной власти РФ, которые в силу абз. 37 ст. 5 названного Закона могут осуществлять иные предусмотренные федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ полномочия. Кроме того, Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в п. 2 ст. 26.3 перечисляет полномочия органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения, осуществляемые данными органами самостоятельно

за счет средств бюджета субъекта РФ. К такому, например, относятся вопросы организации и осуществления региональных и муниципальных программ и проектов в области охраны окружающей среды и экологической безопасности, обращения с твердыми коммунальными отходами.

Относительно полномочий, которые могут передаваться органам государственной власти субъектов РФ, отметим, что речь в данном случае идет о полномочиях по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ, которые не входят в упомянутый выше перечень полномочий, осуществляемых органами государственной власти субъектов РФ самостоятельно. Передача таких полномочий в силу п. 7 ст. 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» осуществляется федеральными законами. Кроме того, п. 7.1 ст. 26.3 указанного Закона предусматривает возможность передачи полномочий, отнесенных к полномочиям федеральных органов исполнительной власти РФ, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ или Правительство РФ по предметам ведения РФ, совместного ведения РФ и субъектов РФ, не переданные в описанном выше порядке (п. 7 ст. 26.3 Закона) органам исполнительной власти субъектов РФ. Данные полномочия, если это предусмотрено федеральными законами, могут передаваться соответственно нормативными правовыми актами Президента РФ и Правительства РФ. Указанный порядок передачи полномочий предусмотрен также ст. 5.1 Закона об охране окружающей среды. Из всех перечисленных выше федеральных органов исполнительной власти РФ, осуществляющих управление в сфере окружающей среды, руководство которыми осуществляет Правительство РФ, полномочия которых могут передаваться в указанном порядке, к такому относятся Министерство природных ресурсов и экологии РФ, Министерство сельского хозяйства РФ и Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору.

Кроме того, органы государственной власти субъекта РФ в силу ст. 26.3-1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и

исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» вправе участвовать в осуществлении полномочий РФ по предметам совместного ведения, не переданных им в установленном данным Законом порядке, с осуществлением расходов за счет средств бюджета субъекта РФ (за исключением финансовых средств, передаваемых из федерального бюджета бюджету субъекта РФ на осуществление целевых расходов), если это участие предусмотрено федеральными законами.

Завершают в силу ст. 10 Закона об охране окружающей среды систему органов, осуществляющих управление в области охраны окружающей среды, органы местного самоуправления. В связи с тем, что согласно ст. 132 Конституции РФ органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в РФ и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории, они могут наделяться федеральным законом, законом субъекта РФ отдельными государственными полномочиями при условии передачи им необходимых для осуществления таких полномочий материальных и финансовых средств.

Таким образом, система государственных органов, на которые возложены функции по осуществлению экологического управления, включает в себя органы общей и специальной компетенции, а также органы, выполняющие отдельные функции в данной сфере. Сосредоточение полномочий в сфере природопользования и охраны окружающей среды у органов, образующих единую структуру, во главе которой стоит Министерство природных ресурсов и экологии РФ, отражает принципиальный подход законодателя, заключающийся в признании неразрывности данных понятий, в невозможности эффективного осуществления охраны окружающей среды в условиях нерационального, хищнического использования природных ресурсов. Кроме того, отнесение вопросов охраны окружающей среды и природопользования к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, а также наделение органов местного самоуправления полномочиями по осуществлению управления в данной сфере свидетельствуют о необходимости учитывать при построении сис-

темы государственных органов, осуществляющих экологическое управление, географические, геологические, климатические, социально-экономические, демографические и иные особенности каждого региона Российской Федерации.

Литература

1. Анциферова, И. В. Экологический менеджмент: учебное пособие / А. В. Анциферова. – Пермь: Изд-во Перм. нац. исслед. политехн. ун-та, 2015. – 360 с.

2. Балашенко, С. А. Экологическое право: учебник / С. А. Балашенко, Т. И. Макарова, В. Е. Лизгаро. – Минск, 2015. – 402 с.

3. Боголюбов, С. А. Конституционные основы охраны окружающей среды в государствах Европы / С. А. Боголюбов // Журнал российского права. – 2003. – № 6. – С. 85–96.

4. Бринчук, М. М. Экологическое право: учебник / М. М. Бринчук // СПС «КонсультантПлюс».

5. Власов, В. А. Государственное управление в сфере охраны окружающей среды и природопользования: вопросы теории и практики: автореферат дис. ... канд. юрид. наук / В. А. Власов. – Екатеринбург, 2007. – 26 с.

6. Гиззатуллин, Р. Х. Экологическая функция государства: теория и практика реализации: автореферат дис. ... д-ра юрид. наук / Р. Х. Гиззатуллин. – М., 2014. – 56 с.

7. Голиченков, А. К. Экологическое право России: словарь юридических терминов: учебное пособие / А. К. Голиченков. – М.: Издательский дом «Городец», 2008. – 448 с.

8. Лисина, Н. Л. Экологическое право (вопросы и ответы): учебное пособие / Н. Л. Лисина, В. В. Ерин. – Кемерово: КемГУ, 2019. – 183 с.

9. Суркова, И. С. Экологическое управление: проблемы теоретико-правового определения / И. С. Суркова // Юридические исследования. – Ставрополь: ФГАОУ ВПО «Северо-Кавказский федеральный университет», 2013. – № 1. – С. 100–104.

Пушкарев Игорь Петрович – кандидат юридических наук, доцент кафедры предпринимательского, конкурентного и экологического права, Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск. E-mail: igorek81@mail.ru.

Статья поступила в редакцию 17 марта 2021 г.

DOI: 10.14529/law210214

ENVIRONMENTAL GOVERNANCE IN THE RUSSIAN FEDERATION: ISSUES OF FORMATION OF POWERS

I. P. Pushkarev

South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation

The modern system of government bodies in charge of environmental protection in the Russian Federation has been investigated. The article discusses controversial issues related to the definition of the concept of "management in the field of environmental protection", the relationship between the concepts of "environmental protection" and "nature management". The author, on the basis of a comparative analysis of the powers of various state authorities in the field of environmental protection, determines the range of bodies exercising state administration in this area and their competence. Taking into account the attribution of environmental protection and nature management issues to the joint jurisdiction of the Russian Federation and its constituent entities, the article examines the mechanisms for the distribution and transfer of powers in this area between the state authorities of the Russian Federation and the constituent entities of the Russian Federation.

Keywords: *environmental protection, nature management, environmental management, public administration, competence.*

References

1. Antsiferova I. V. *Ekologicheskiy menedzhment* [Environmental management]. Perm', 2015, 360 p.
2. Balashenko S. A., Makarova T. I., Lizgaro V. E. *Ekologicheskoye pravo* [Environmental law]. Minsk, 2015, 402 p.
3. Bogolyubov S. A. [Constitutional bases of environmental protection in the states of Europe]. *Zhurnal rossiyskogo prava [Journal of Russian Law]*, 2003, no. 6, pp. 85–96. (in Russ.)
4. Brinchuk M. M. *Ekologicheskoye pravo* [Environmental law]. *Sistemy Konsul'tantPlyus* [ConsultantPlus systems], 2008.
5. Vlasov V. A. *Gosudarstvennoye upravleniye v sfere okhrany okruzhayushchey sredy i prirodopol'zovaniya: voprosy teorii i praktiki: avtoreferat dis. ... kand. yurid. nauk* [Public administration in the field of environmental protection and nature management: issues of theory and practice. Author's abstract Diss. Cand. (Law)]. Ekaterinburg, 2007, 26 p.
6. Gizzatullin R. Kh. *Ekologicheskaya funktsiya gosudarstva: teoriya i praktika realizatsii: avtoreferat dis. ... d-ra yurid. nauk* [Gekologicheskaya funktsiya gosudarstva: teoriya i praktika realizatsii. Author's abstract Diss. D-ra (Law)]. Moscow, 2014, 56 p.
7. Golichenkov A. K. *Ekologicheskoye pravo Rossii: slovar' yuridicheskikh terminov* [Environmental Law of Russia: dictionary of legal terms]. Moscow, 2008, 448 p.
8. Lisina N. L., Erin V. V. *Ekologicheskoye pravo (voprosy i otvety)* [Environmental law (questions and answers)]. Kemerovo, 2019, 183 p.
9. Surkova I. S. *Ekologicheskoye upravleniye: problemy teoretiko-pravovogo opredeleniya* [Ecological management: problems of theoretical and legal definition]. *Yuridicheskoye issledovaniya [Legal Studies]*. Stavropol', 2013, no. 1, pp. 100–104. (in Russ.)

Igor Petrovich Pushkarev – Candidate of Sciences (Law), Associate Professor of Business, Competition and Environmental Law Department, South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation. E-mail: igorek81@mail.ru.

Received 17 March 2021.

ОБРАЗЕЦ ЦИТИРОВАНИЯ

Пушкарев, И. П. Органы управления в области охраны окружающей среды в Российской Федерации: вопросы формирования полномочий / И. П. Пушкарев // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». – 2021. – Т. 21, № 2. – С. 92–100. DOI: 10.14529/law210214.

FOR CITATION

Pushkarev I. P. Environmental governance the Russian Federation: issues of formation of powers. *Bulletin of the South Ural State University. Ser. Law*, 2021, vol. 21, no. 2, pp. 92–100. (in Russ.) DOI: 10.14529/law210214.