

ВОПРОСЫ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ ЧЕЛЯБИНСКОЙ ОБЛАСТИ В СФЕРЕ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

И. П. Пушкарев

Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск

Исследована система органов государственной власти Челябинской области, осуществляющих управление в сфере охраны окружающей среды в Челябинской области. В статье рассматриваются вопросы классификации органов государственной власти Челябинской области, осуществляющих экологическое управление, а также распределения полномочий между этими органами в указанной сфере. Автором на основании сравнительного анализа природоохранного законодательства, а также способов разграничения полномочий органов государственной власти в области охраны окружающей среды в различных субъектах Российской Федерации сформулированы выводы и предложения по совершенствованию системы органов экологического управления Челябинской области.

Ключевые слова: *охрана окружающей среды, природопользование, экологическое управление, экологическая безопасность, окружающая среда, государственное управление.*

Челябинская область является одним из тех субъектов Российской Федерации, вопросы экологии в которых требуют особого внимания¹. В подготовленном Министерством природных ресурсов и экологии РФ государственном докладе «О состоянии и об охране окружающей среды РФ в 2018 году» Челябинская область отнесена к группе субъектов РФ с высоким уровнем антропогенного воздействия на компоненты окружающей среды. Сочетание природных богатств Челябинской области с развитой промышленной базой обуславливают острую необходимость поиска баланса интересов между дальнейшим развитием экономики региона и сохранением его природной среды. Ключевую роль в решении этой непростой задачи, безусловно, играют как органы государственной власти Российской Федерации, так и органы государственной власти Челябинской области, осуществляющие региональное государственное экологическое управление с учетом экономических, социальных, институциональных, геополитических, природно-климатических, культурно-исторических и иных особенностей региона [4, с. 10], так как в силу п. «д» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности, особо охраняемые при-

родные территории находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ. Для решения указанной задачи органы государственной власти субъектов РФ согласно ст. 6 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее – Закон об охране окружающей среды) наделяются соответствующими полномочиями.

К ключевым особенностям построения системы государственного управления в области охраны окружающей среды, отражающим принципиальный подход законодателя к распределению полномочий в данной сфере между различными органами государственной власти, относится, во-первых, возложение функций по государственному управлению в области охраны окружающей среды на все органы государственной власти и принятое в юридической науке деление их в связи с этим на органы общей компетенции (Президент РФ и Правительство РФ), специальные органы (Министерство природных ресурсов и экологии РФ) и органы, обладающие отдельными полномочиями в области охраны окружающей среды (Министерство сельского хозяйства РФ) [1]. Во-вторых, формирование системы органов, осуществляющих экологическое управление, исходя из подхода законодателя к соотношению таких понятий, как охрана окружающей среды и природопользование. В частности, определение охраны окружающей

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

среды, содержащееся в абз. 11 ст. 1 Закона об охране окружающей среды, нашло свое отражение, на наш взгляд, в том, что полномочия как по охране окружающей среды, так и по управлению в сфере природопользования сконцентрированы у одного органа – Министерства природных ресурсов и экологии РФ.

С учетом вышесказанного не вызывает сомнений, что на уровне Челябинской области система органов, осуществляющих экологическое управление, также строится исходя из описанных выше особенностей, а для самих органов справедлива классификация на органы общей компетенции, специальные органы и органы, на которые возложены отдельные полномочия в данной сфере.

Так, к органам, обладающим общей компетенцией, относятся Губернатор, Правительство и Законодательное собрание Челябинской области. Закон Челябинской области «О Губернаторе Челябинской области» от 28 октября 2004 г. № 295-ЗО указывает лишь на одно, принадлежащее Губернатору Челябинской области в сфере охраны окружающей среды и природопользования полномочие: принятие постановлений в сфере охраны атмосферного воздуха (п. 6-1 ст. 7). Закон Челябинской области «О Законодательном Собрании Челябинской области» от 28 февраля 2006 г. № 1-ЗО ограничивается лишь указанием на то, что данный орган осуществляет законодательное регулирование по предметам ведения области и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ в пределах полномочий субъекта РФ. Закон Челябинской области «О Правительстве Челябинской области» от 17 декабря 2001 г. № 57-ЗО, в отличие от предыдущих законов, содержит развернутый перечень полномочий Правительства Челябинской области в сфере охраны окружающей среды и природопользования.

Названные выше полномочия Губернатора, Законодательного собрания и Правительства Челябинской области конкретизируются в специальных законах, действующих на территории области и посвященных охране окружающей среды и природопользованию. В этой связи необходимо отметить, что в Челябинской области отсутствует комплексный нормативный правовой акт, регулирующий отношения в области охраны окружающей среды и природопользования и определяющий соответственно полномочия органов го-

сударственной власти Челябинской области в указанной сфере. Подобная ситуация не является уникальной для Челябинской области и характерна для ряда других субъектов РФ (Новосибирская, Кемеровская, Вологодская области и др.). Тем не менее анализ специального законодательства Челябинской области позволяет выделить полномочия Губернатора, Законодательного собрания и Правительства Челябинской области в сфере охраны окружающей среды и природопользования. Изучение данных полномочий приводит к выводу об отсутствии системного подхода к формированию перечня полномочий органов государственной власти Челябинской области, обладающих общей компетенцией в сфере охраны окружающей среды и природопользования относительно различных направлений деятельности или отдельных компонентов природной среды. Например, законы Челябинской области от 11 апреля 2012 г. № 294-ЗО «О пользовании недрами на территории Челябинской области»; от 28 августа 2008 г. № 292-ЗО «О регулировании водных отношений в Челябинской области»; от 20 мая 2009 г. № 439-ЗО «О радиационной безопасности населения Челябинской области» вообще не содержат полномочий Губернатора Челябинской области, тогда как законы от 29 января 2009 г. № 357-ЗО «О регулировании отношений в области охраны и использования объектов животного мира и среды их обитания, водных биологических ресурсов на территории Челябинской области»; от 11 января 2009 г. № 342-ЗО «О регулировании лесных отношений в Челябинской области»; от 30 декабря 2019 г. № 77-ЗО «О регулировании отношений в области проведения эксперимента по квотированию выбросов загрязняющих веществ на территории Челябинской области» содержат их развернутый перечень.

Схожая ситуация наблюдается и с полномочиями Законодательного собрания Челябинской области в сфере охраны окружающей среды и природопользования. В одних законах они сформулированы в виде общего положения, согласно которому Законодательное собрание осуществляет принятие законов и иных нормативных правовых актов Челябинской области и контроль за их исполнением в соответствующей сфере (например, Закон Челябинской области » от 11 апреля 2012 г. № 294-ЗО «О пользовании недрами на территории Челябинской области»; Закон Челябин-

ской области от 29 января 2009 г. № 357-ЗО «О регулировании отношений в области охраны и использования объектов животного мира и среды их обитания, водных биологических ресурсов на территории Челябинской области» и др.), в других, наоборот, содержится перечень конкретных полномочий (Закон Челябинской области от 11 января 2009 г. № 342-ЗО «О регулировании лесных отношений в Челябинской области»). Наиболее четко в природоохранном законодательстве сформулированы полномочия Правительства Челябинской области. Исключение составляет лишь Закон Челябинской области от 30 декабря 2019 г. № 77-ЗО «О регулировании отношений в области проведения эксперимента по квотированию выбросов загрязняющих веществ на территории Челябинской области», в котором отсутствует указание на наличие у Правительства Челябинской области полномочий в сфере отношений, составляющих предмет регулирования указанного Закона. Таким образом, изучение законодательства Челябинской области в контексте распределения полномочий в сфере охраны окружающей среды и природопользования среди органов государственной власти, обладающих общей компетенцией, позволяет сделать вывод о необходимости его серьезной модернизации, направленной, в первую очередь, на конкретизацию и унификацию правового регулирования данной сферы общественных отношений.

Особого внимания заслуживает порядок разграничения полномочий среди органов, специально созданных для осуществления государственного управления в области охраны окружающей среды на территории Челябинской области.

Так, постановлением Губернатора Челябинской области от 20 июля 2004 г. № 366 утверждено Положение о Министерстве экологии Челябинской области (далее – Положение о Минэкологии Челябинской области). Анализ полномочий данного органа позволяет сделать несколько умозаключений об особенностях избранного Челябинской областью способа построения системы государственного управления в области охраны окружающей среды.

Во-первых, отметим, что полномочия Минэкологии Челябинской области не ограничены лишь их перечнем, закрепленным в Положении о Минэкологии Челябинской об-

ласти, а содержатся также в иных законах области, регулирующих общественные отношения в сфере охраны окружающей среды и природопользования. При этом, если в одних законах полномочия Минэкологии Челябинской области практически дублируют полномочия, перечисленные в Положении о Минэкологии Челябинской области (Закон Челябинской области от 31 марта 2010 г. № 557-ЗО «О регулировании отношений области охоты и сохранения охотничьих ресурсов на территории Челябинской области»; Закон Челябинской области от 29 января 2009 г. № 357-ЗО «О регулировании отношений в области охраны и использования объектов животного мира и среды их обитания, водных биологических ресурсов на территории Челябинской области»), то другие содержат более развернутый и конкретизированный перечень полномочий указанного органа (Закон Челябинской области от 30 декабря 2019 г. № 77-ЗО «О регулировании отношений в области проведения эксперимента по квотированию выбросов загрязняющих веществ на территории Челябинской области»; от 11 декабря 2012 г. № 421-ЗО Закон Челябинской области «Об отходах производства и потребления»).

Во-вторых, необходимо признать некоторую ограниченность полномочий Минэкологии Челябинской области, не позволяющую ему в полной мере и с высокой эффективностью осуществлять управление в сфере охраны окружающей среды на территории Челябинской области. Так, Постановлением Губернатора Челябинской области от 8 августа 2019 г. № 296 утверждено Положение «О Министерстве промышленности, новых технологий и природных ресурсов Челябинской области» (далее – Минпром), согласно п. 7 которого основной задачей Минпрома является реализация единой государственной политики в сфере промышленности, новых технологий и природопользования на территории Челябинской области. Среди функций Минпрома в ч. 1, 3 п. 8 указанного Положения названы разработка проектов нормативных правовых актов, а также разработка государственных программ Челябинской области в сфере развития промышленности и природопользования, участие в их реализации. Однако анализ полномочий Минпрома, закрепленных соответствующим Положением, свидетельствует, с одной стороны, о том, что в данном нормативном акте природопользование отождеств-

ляется с недропользованием и использованием водных объектов, с другой стороны, наличие данных полномочий у Минпрома соответственно свидетельствует об их отсутствии у Минэкологии Челябинской области.

Кроме того, постановлением Губернатора Челябинской области от 22 декабря 2006 г. № 385 создано Главное управление лесами Челябинской области и утверждено соответствующее положение, согласно которому на данный орган возложена задача реализация на территории Челябинской области государственной политики в сфере лесных отношений.

Еще одной сферой, на которую не распространяются полномочия Минэкологии Челябинской области, является радиационная безопасность. Это связано с тем, что согласно Положению «О Министерстве общественной безопасности Челябинской области» (утверждено постановлением Губернатора Челябинской области от 24 октября 2016 г. № 283) задача по реализации на территории Челябинской области государственной политики в сфере обеспечения радиационной безопасности возложена на Министерство общественной безопасности Челябинской области.

Таким образом, наряду с рассредоточенностью правового регулирования вопросов управления в области охраны окружающей среды по различным законам, в Челябинской области мы можем также наблюдать распыленность полномочий по осуществлению экологического управления среди различных органов государственной власти области, которая с точки зрения влияния на эффективность такого управления может оцениваться по-разному.

Так, образование Главного управления лесами Челябинской области не только соответствует практике большого количества субъектов Российской Федерации, в которых также созданы аналогичные органы исполнительной власти (Департамент лесного комплекса Тюменской области, Министерство лесного хозяйства Республики Башкортостан, Министерство лесного хозяйства Красноярского края, Департамент лесного комплекса Вологодской области, Управление лесного хозяйства Липецкой области, Министерство лесного хозяйства Тверской области и др.), но и способствует, на наш взгляд, повышению эффективности решения стоящих перед данным органом задач. Объясняется это в первую очередь тем, что, исходя из предложенной

выше классификации, Главное управление лесами Челябинской области является специальным органом, для которого осуществление полномочий в сфере лесных отношений – это основной вид деятельности.

Напротив, передачу полномочий по недропользованию и использованию водных объектов Минпрому мы считаем противоестественной и противоречащей логике построения системы экологического управления в Российской Федерации, заключающейся в целостном восприятии окружающей среды как совокупности компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов, а также антропогенных объектов. При этом рациональное использование природных ресурсов и их охрана представляют собой две диалектически взаимосвязанные и взаимообусловленные категории, поскольку в основе принципа рационального использования природных ресурсов заложена идея охраны природы [6, с. 22–23]. Согласно абз. 4 ст. 1 Закона об охране окружающей среды к компонентам природной среды относятся земля, недра, почвы, поверхностные и подземные воды, атмосферный воздух, растительный, животный мир и иные организмы, а также озоновый слой атмосферы и околоземное космическое пространство, обеспечивающие в совокупности благоприятные условия для существования жизни на Земле. Очевидно, что указание в данной формулировке на то, что обеспечение благоприятных условий жизни на Земле осуществляется совокупностью названных компонентов, справедливо и для Челябинской области. Следовательно, распределение полномочий по управлению в области охраны окружающей среды и природопользованию между государственными органами, перед которыми по определению стоят разнонаправленные задачи, не только противоречит нашему мнению, по выражению И. С. Суркова, свое воплощение в современном законодательстве положению о том, что в принципе рационального использования природных ресурсов заложена идея охраны природы [5, с. 101], но и в целом угрожает реализации закрепленного в Конституции РФ права гражданина на благоприятную окружающую среду.

Кроме того, подчеркнем, что подобная схема не характерна ни для одного субъекта Российской Федерации. Это значит, что ни в одном субъекте РФ полномочия в сфере при-

родопользования (в данном случае недропользования и использования водных объектов) не оторваны от полномочий в области охраны окружающей среды путем передачи их государственному органу, отличному от органа, для которого государственное управление в области охраны окружающей среды является основным видом его деятельности.

Такое состояние дел изначально выводит вопросы природопользования, имеющие ключевое значение в сфере охраны окружающей среды, на второй план, подчиняя их решению задач развития промышленности в регионе, с одним из самых высоких уровней антропогенного воздействия на компоненты окружающей среды. В подобных условиях мы считаем заведомо обреченным на провал поиск баланса интересов между дальнейшим развитием экономики региона и сохранением его природной среды.

Подводя итог проведенному исследованию системы государственного управления в сфере охраны окружающей среды в Челябинской области, позволим себе сформулировать ряд предложений по ее совершенствованию.

Во-первых, необходимо принятие закона Челябинской области, посвященного регулированию общественных отношений в области охраны окружающей среды и природопользования, который, по мнению М. И. Васильевой, является наиболее целесообразной правовой формой регулирования названных отношений, его цель – охрана конституционных прав граждан на благоприятную окружающую среду, обеспечение рационального использования и сохранения природных ресурсов как основы жизни и деятельности населения субъектов РФ [2].

Во-вторых, в данном законе должны найтись отражение следующие положения.

1. Принципы, на которых осуществляется государственное управление в сфере охраны окружающей среды, в том числе:

- приоритет общественных интересов и интересов будущих поколений при принятии решений, влияющих на состояние окружающей среды;

- обеспечение прав граждан и общественных объединений на участие в деятельности по охране окружающей среды;

- обеспечение открытости и доступности информации о состоянии окружающей среды, мерах по ее охране и принимаемых решениях;

- ответственность органов государствен-

ной власти Челябинской области за обеспечение экологической безопасности на территории области;

- осуществление экологического управления с целью охраны, воспроизводства и рационального использования природных ресурсов как необходимого условия обеспечения благоприятной окружающей среды;

- приоритет сохранения естественных экологических систем, природных ландшафтов и природных комплексов при принятии решений органами, осуществляющими управление в сфере охраны окружающей среды и природопользования.

2. Система органов, на которые возложены полномочия по осуществлению государственного управления в сфере охраны окружающей среды и природопользования.

3. Полномочия органов, образующих данную систему, с четким их разграничением с учетом деления органов на общие, специальные и органы, на которые возложены отдельные полномочия в сфере охраны окружающей среды, а также с учетом целостного восприятия окружающей среды.

4. Ответственность должностных лиц органов государственной власти Челябинской области за экологические и связанные с ними негативные социальные, экономические и иные последствия принимаемых управленческих и хозяйственных решений.

5. Губернатор Челябинской области как высшее должностное лицо должен быть наделен полномочиями в области охраны окружающей среды, что обеспечит, по выражению В. А. Власова, принцип разделения властей, а также разграничение полномочий между высшим должностным лицом субъекта РФ и его высшим исполнительным органом государственной власти [3, с. 20]. Например, к полномочиям Губернатора Челябинской области можно отнести следующее:

- участие в реализации федеральной политики в области экологического развития Российской Федерации на территории Челябинской области;

- определение основных направлений охраны окружающей среды Челябинской области с учетом ее географических, природных, социально-экономических и иных особенностей;

- организация исполнения законов Челябинской области, регулирующих отношения в сфере охраны окружающей среды на территории Челябинской области;

– координация деятельности органов исполнительной власти области и подведомственных им государственных учреждений в сфере охраны окружающей среды;

– организация взаимодействия исполнительных органов государственной власти Челябинской области с федеральными органами исполнительной власти, органами местного самоуправления по вопросам охраны окружающей среды и природопользования;

– утверждение структуры исполнительных органов государственной власти Челябинской области, осуществляющих полномочия в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды и природопользования, и в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, согласование данной структуры с соответствующими федеральными органами исполнительной власти.

6. За Минэкологии Челябинской области следует закрепить всю полноту полномочий по осуществлению государственного управления в сфере природопользования, включая недропользование и использование водных объектов, а также полномочия в сфере радиационной безопасности.

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

Статья поступила в редакцию 19 мая 2021 г.

DOI: 10.14529/law220111

ISSUES OF THE POWERS OF THE STATE AUTHORITIES OF THE CHELYABINSK REGION IN THE FIELD OF ENVIRONMENTAL PROTECTION AND NATURE MANAGEMENT

I. P. Pushkarev

South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation

The system of state authorities of the Chelyabinsk region, which manage in the field of environmental protection in the Chelyabinsk region, has been studied. The article deals with the issues of classification of state authorities of the Chelyabinsk region, carrying out nature management, as well as the distribution of powers between these bodies in this area. Based on a comparative analysis of environmental legislation, as well as methods for delimiting the powers of state authorities in the field of environmental protection in various constituent entities of the Russian Federation, the author formulated conclusions and proposals for improving the system of environmental management bodies in the Chelyabinsk region.

Keywords: *environmental protection, nature management, ecological management, ecological safety, environment, public administration.*

References

1. Brinčuk M. M. *Èkologičeskoe pravo* [Environmental law]. SPS «Konsul'tantPlūs» [Available at: reference legal system "Consultantplyus"].
2. Vasil'eva M. I. [The law of the subject of the Russian Federation on environmental protection: the experience of legal modeling]. *Zakonoda-tel'stvo i èkonomika* [Legislation and Economics], 2005, no. 11, pp. 75–87. (in Russ.)
3. Vlasov V. A. *Gosudarstvennoe upravlenie v sfere ohrany okružaùšej sredy i prirodopol'zovaniâ: voprosy teorii i praktiki: avtoreferat dis. ... kand. ùrid. nauk* [Public administration in the field of environmental protection and nature management: issues of theory and practice. Author's abstract]. Ekaterinburg, 2007, 26 p.
4. Žočkina I. N. *Regional'noe gosudarstvennoe èkologičeskoe upravlenie: koncepciâ sovremennogo mehanizma pravovogo regulirovaniâ: avtoreferat dis. ... kand. ùrid. nauk* [Regional State environmental management: the concept of a modern mechanism of legal regulation. Author's abstract]. Moscow, 2015, 28 p.
5. Surkova I. S. [Environmental management: problems of theoretical and legal definition]. *Ûridičeskie issledovaniâ* [Legal studies], 2013, no. 1, pp. 100–104. (in Russ.)
6. Šemšučenko Û. S. *Organizacionno-pravovye voprosy ohrany okružaùšej sredy v SSSR* [Organizational and legal issues of environmental protection in the USSR]. Kiev, 1976, 275 p.

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

Received 19 May 2021.

ОБРАЗЕЦ ЦИТИРОВАНИЯ

Пушкарев, И. П. Вопросы полномочий органов государственной власти Челябинской области в сфере охраны окружающей среды и природопользования / И. П. Пушкарев // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». – 2022. – Т. 22, № 1. – С. 66–72. DOI: 10.14529/law220111.

FOR CITATION

Pushkarev I. P. Issues of the powers of the state authorities of the Chelyabinsk region in the field of environmental protection and nature management. *Bulletin of the South Ural State University. Ser. Law*, 2022, vol. 22, no. 1, pp. 66–72. (in Russ.) DOI: 10.14529/law220111.