

ОТДЕЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ ЧЕЛЯБИНСКОЙ ОБЛАСТИ ПОЛНОМОЧИЙ В СФЕРЕ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

И. П. Пушкарёв

Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск

В статье исследован вопрос о распределении полномочий органов государственной власти Челябинской области в сфере охраны окружающей среды и природопользования. Выявлен факт отсутствия единого подхода к формированию полномочий данных органов в указанной сфере, что не может не отразиться на их реализации при осуществлении экологического управления. В целях обеспечения эффективного решения стоящих перед данными органами экологических задач предложено закрепить полномочия Губернатора, Законодательного собрания, Правительства и Министерства экологии Челябинской области в региональном акте, например, Законе Челябинской области «Об охране окружающей среды в Челябинской области».

Ключевые слова: *охрана окружающей среды, природопользование, экологическое управление, реализация полномочий, окружающая среда, государственное управление.*

Челябинская область является одним из тех уникальных регионов России, которые сочетают в себе высокий промышленный потенциал с удивительным богатством природы¹. По данным сайта Правительства Челябинской области, она является одним из наиболее экономически развитых регионов России, промышленное развитие которого определяют металлургический, машиностроительный, топливно-энергетический, строительный, аграрно-промышленный комплексы. Ведущим в экономике является металлургический комплекс, в котором выпускается более 60 % объема промышленной продукции. Область располагает богатыми и разнообразными природными ресурсами. Разведано около трехсот месторождений минерального сырья, Южный Урал является монополистом в России по добыче и переработке графита (95 %), магнезита (95 %), металлургического доломита (71 %), талька (70 %) (URL: <https://pravmin.gov74.ru/prav/chelyabinskaya-oblast/vizitnaya-kartochka.htm>).

В то же время Челябинская область обладает уникальными природно-климатическими условиями: живописные ландшафты, озера, леса, пещеры и природные целебные источники. Уникальный набор природно-климатических условий обуславливает богат-

ство животного мира. На территории Челябинской области представлен животный мир трех природных зон: горно-лесной, лесостепной и степной. Здесь встречаются более 60 видов млекопитающих и около 300 видов птиц, около 20 видов пресмыкающихся и земноводных. Такое сочетание природных богатств Челябинской области с развитой промышленной базой неминуемо актуализирует вопрос поиска баланса интересов между дальнейшим развитием экономики региона и сохранением его природной среды.

Главная роль в решении этой наисложнейшей задачи, безусловно, принадлежит органам государственной власти, наделенным соответствующими полномочиями. Поскольку в силу 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, наиболее эффективное решение данной задачи должно осуществляться органами государственной власти Челябинской области. Именно они осуществляют региональное государственное экологическое управление, под которым в юридической науке понимается властная деятельность организационного характера органов исполнительной власти субъектов РФ, направленная на сохранение и (или) восстановление благоприятного состояния окру-

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

жающей среды и реализацию региональной экологической политики с учетом экономических, социальных, институциональных, геополитических, природно-климатических, культурно-исторических и иных особенностей региона (экологическая цель); рациональное использование природных ресурсов и социально-экономическое развитие территории с учетом ее природных особенностей при условии согласованного сочетания экологических и экономических интересов (экономическая цель); обеспечение экологической безопасности на территории региона и соблюдение экологических прав и интересов населения региона, создание гарантий их соблюдения (социальная цель) [1, с. 10]. Для решения указанной задачи органы государственной власти субъектов РФ в силу ст. 6 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» наделяются соответствующими полномочиями, к которым, в частности, относится участие в определении основных направлений охраны окружающей среды на территории субъекта РФ; участие в реализации федеральной политики в области экологического развития РФ на территории субъекта РФ; принятие законов и иных нормативных правовых актов субъекта РФ в области охраны окружающей среды в соответствии с федеральным законодательством, а также осуществление контроля за их исполнением; право принятия и реализации региональных программ в области охраны окружающей среды и др. При этом распределение данных полномочий среди различных органов государственной власти субъекта РФ осуществляется им самостоятельно.

Разделение органов государственной власти Челябинской области (по аналогии с соответствующей классификацией федеральных органов государственной власти), осуществляющих экологическое управление, на органы общей компетенции (Губернатор, Законодательное Собрание и Правительство Челябинской области), специальные органы (Министерство экологии и Главное управление лесами Челябинской области) и органы, на которые возложены отдельные полномочия в данной сфере (Министерство сельского хозяйства Челябинской области и др.), позволяет сформулировать тезис о том, что эффективная реализация полномочий в области охраны окружающей среды данными органами возможна лишь при рациональном распреде-

лении полномочий между ними, основанном на целостном восприятии природной среды, обеспечивающей благоприятные условия для существования жизни на Земле и Челябинской области в частности.

Анализ законодательства Челябинской области позволяет выявить следующую схему распределения полномочий в сфере охраны окружающей среды и природопользования между органами государственной власти, обладающим общей компетенцией. Так, Закон Челябинской области от 28 октября 2004 г. № 295-ЗО «О Губернаторе Челябинской области» указывает лишь на одно полномочие: Губернатор Челябинской области принимает постановления в сфере охраны атмосферного воздуха (п. 6-1 ст. 7). В свою очередь, Закон Челябинской области от 28 февраля 2006 г. № 1-ЗО «О Законодательном Собрании Челябинской области» не содержит указания на отдельные полномочия законодательного органа области в сфере охраны окружающей среды и природопользования, ограничиваясь лишь указанием на то, что оно осуществляет законодательное регулирование по предметам ведения области и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в пределах полномочий субъекта Российской Федерации. Закон Челябинской области от 17 декабря 2001 г. № 57-ЗО «О Правительстве Челябинской области», напротив, содержит перечень конкретных полномочий, указывая, что Правительство Челябинской области в сфере охраны окружающей среды и природопользования участвует в проведении единой государственной политики в сфере охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности; принимает меры по реализации прав граждан на благоприятную окружающую среду, по обеспечению экологического благополучия; организует работу по охране и рациональному использованию природных ресурсов области, разрабатывает и реализует территориальные программы развития и использования минерально-сырьевой базы области; обеспечивает право населения области на получение достоверной информации о состоянии окружающей среды; разрабатывает и утверждает государственные программы области в сфере охраны окружающей среды и обеспечивает их реализацию; принимает решения об образовании особо охраняемых природных территорий регионального значе-

ния, разрабатывает программы в сфере образования, охраны и использования особо охраняемых природных территорий области, обеспечивает их реализацию, осуществляет государственное управление и контроль в области использования и охраны таких территорий; организует и развивает систему экологического образования, формирует экологическую культуру.

Названные выше полномочия Губернатора, Законодательного Собрания и Правительства Челябинской области конкретизируются и дополняются природоохранным законодательством области, которое, к сожалению, отличается отсутствием единого подхода не только к формулированию, но и к определению перечня полномочий указанных органов 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 20 мая 2009 г. № 439-ЗО «О радиационной безопасности населения Челябинской области», от 28 августа 2008 г. № 292-ЗО «О регулировании водных отношений в Челябинской области», от 2 февраля 2000 г. № 105-ЗО «Об экологическом мониторинге» не содержат указаний на полномочия Губернатора Челябинской области в данных сферах, тогда как законы от 30 декабря 2019 г. № 77-ЗО «О регулировании отношений в области проведения эксперимента по квотированию выбросов загрязняющих веществ на территории 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», от 11 января 2009 г. № 342-ЗО «О регулировании лесных отношений в 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, законы Челябинской области «О пользовании недра-

ми на территории Челябинской области», «О регулировании отношений в области охраны и использования объектов животного мира и среды их обитания, водных биологических ресурсов на территории Челябинской области»), в других, наоборот, содержится перечень конкретных полномочий. Так, согласно п. 1 ст. 1 Закона Челябинской области «О регулировании лесных отношений в Челябинской области» к полномочиям Законодательного Собрания в сфере лесных отношений относится установление порядка и нормативов заготовки гражданами древесины для собственных нужд, за исключением случаев, предусмотренных п. 41-3 ст. 81 Лесного кодекса РФ, порядка заготовки и сбора гражданами не древесных лесных ресурсов для собственных нужд, порядка заготовки гражданами пищевых лесных ресурсов и сбора ими лекарственных растений для собственных нужд, исключительных случаев заготовки древесины для обеспечения государственных нужд или муниципальных нужд на основании договоров купли-продажи лесных насаждений, исключительных случаев заготовки елей и (или) деревьев других хвойных пород для новогодних праздников гражданами, юридическими лицами на основании договоров купли-продажи лесных насаждений без предоставления лесных участков.

Отметим, что за рядом исключений, наиболее развернуто в природоохранном законодательстве области сформулированы полномочия Правительства Челябинской области. В качестве исключения из данного вывода выступает, например, Закон Челябинской области «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.

Представленная система распределения полномочий в сфере охраны окружающей среды между органами государственной власти Челябинской области позволяет с большой долей уверенности предположить, что присущая ей хаотичность является весьма серьезным препятствием в реализации данными органами своих полномочий, формировании и осуществлении единой политики в указанной сфере, эффективном решении

стоящих перед ними задач, направленных 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. Кроме того, отсутствие легального закрепления по определению свойственных указанным органам полномочий в сфере охраны окружающей среды и природопользования не позволяет выявлять и уровень эффективности их реализации при осуществлении ими экологического управления.

Схожая ситуация наблюдается и в системе специальных органов в сфере охраны окружающей среды. Проиллюстрируем это на примере Министерства экологии Челябинской области, являющегося ключевым органом в системе экологического управления.

Согласно п. 7–7-4 Положения о Министерстве экологии Челябинской области, утвержденного Постановлением Губернатора Челябинской области от 20 июля 2004 г. № 366 (далее – Положение), Министерство экологии Челябинской области (далее – Минэкологии Челябинской области) является специально уполномоченным органом исполнительной власти Челябинской области по регулированию использования и охране объектов животного мира и среды их обитания; по осуществлению федерального государственного надзора в области охраны и использования объектов животного мира и среды их обитания, за исключением объектов животного мира и среды их обитания, находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения, расположенных на территории Челябинской области; по осуществлению регионального государственного экологического надзора при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, за исключением деятельности с использованием объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому надзору, на территории Челябинской области; в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов; в сфере обращения с отходами; ответственным за проведение эксперимента по квотированию выбросов загрязняющих веществ (за исключением радиоактивных веществ) в атмосферный воздух на основе сводных расчетов загрязнения атмосферного воздуха.

Пункты 7–7-4 Положения содержатся в разделе I (Общие положения). Раздел II Положения называется «Основные задачи министерства» и имеет коррелирующее со своим названием содержание, на котором мы остановимся ниже. И, наконец, в разделе III (функции Министерства) перечисляются основные функции Минэкологии Челябинской области, среди которых, например, выделяются подготовка проектов законов Челябинской области и иных нормативных правовых актов Челябинской области по вопросам, отнесенным к компетенции Министерства; разработка и реализация государственных программ Челябинской области и проведение мероприятий по вопросам, отнесенным к компетенции Министерства; разработка, утверждение и реализация ведомственных целевых программ; участие в разработке и выполнении федеральных программ по вопросам, отнесенным к компетенции Министерства.

Весьма очевидно, что в Положении через термин «функции» раскрываются полномочия, а содержание п. 7–7-4 описывает компетенцию указанного органа исполнительной власти, поскольку в иных разделах или пунктах данного акта о компетенции Минэкологии Челябинской области речь не идет.

В качестве основных задач Минэкологии Челябинской области в п. 8 Положения определены выработка и реализация на территории Челябинской области государственной политики в области охраны окружающей среды, охраны, использования объектов животного мира и среды их обитания, обеспечения экологической безопасности, особо охраняемых природных территорий регионального значения.

Анализ вопросов, отнесенных к компетенции Минэкологии Челябинской области, а также перечня полномочий, посредством реализации которых данный орган должен добиваться поставленных перед ним задач, позволяет прийти к выводу о полной несогласованности указанных элементов между собой.

Во-первых, если исходить из предположения о том, что в п. 7–7-4 Положения обозначена компетенция Минэкологии Челябинской области, то возникает закономерный вопрос о том, почему она определена столь фрагментарно? Действительно, содержание указанных пунктов Положения позволяет сделать вывод о том, что Минэкологии Челя-

бинской области реализует свою компетенцию лишь в отношении таких компонентов окружающей среды, как объекты животного мира и атмосферный воздух, а также отдельных направлений деятельности, связанных с охраной окружающей среды: региональный государственный экологический надзор, охота и сохранение охотничьих ресурсов, обращение с отходами. Однако разнообразие перечисленных в разделе III Положения функций (полномочий) Министерства, к которым относятся, например, осуществление мер по охране водных объектов, находящихся в собственности Челябинской области, а также водных объектов или их частей, находящихся в федеральной собственности и расположенных на территории Челябинской области, организация и проведение государственной экологической экспертизы объектов регионального уровня, осуществление государственного управления и контроля в области организации и функционирования особо охраняемых природных территорий регионального значения и др., говорит об ошибочности такого вывода.

Во-вторых, определенную противоречивость демонстрирует п. 8 Положения в формулировке основных задач Министерства. На наш взгляд, совершенно излишним представляется указание, наряду с задачей по выработке и реализации на территории Челябинской области государственной политики в области охраны окружающей среды, на аналогичную задачу в отношении объектов животного мира и среды их обитания. Данный вывод следует из того, что объекты животного мира являются неотъемлемым компонентом окружающей среды в силу ее законодательно определения (ст. 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ).

Наряду с ранее сделанным выводом об отсутствии четкости в круге полномочий Министерства экологии Челябинской области, наблюдается также необоснованная ограниченность полномочий указанного органа, которая возникла вследствие передачи ряда ключевых полномочий в исследуемой сфере иным государственным органам. Например, согласно п. 7 Положения от 8 августа 2019 г. № 296 «О Министерстве промышленности, новых технологий и природных ресурсов Челябинской области» основной задачей Минпрома является реализация единой государст-

венной политики в сфере природопользования на территории Челябинской области. Среди функций Минпрома в ч. 1 и ч. 3 п. 8 указанного Положения названы разработка проектов нормативных правовых актов, а также разработка государственных программ Челябинской области в сфере природопользования, участие в их реализации. Очевидно, что наличие соответствующих полномочий в области природопользования у Минпрома в свою очередь свидетельствует об их отсутствии у Минэкологии Челябинской области.

Еще одной сферой, на которую не распространяются полномочия Минэкологии Челябинской области, является радиационная безопасность, так как задача по реализации на территории Челябинской области государственной политики в сфере обеспечения радиационной безопасности возложена на Министерство общественной безопасности Челябинской области (ч. 1 п. 7 Положения от 24 октября 2016 г. № 283 «О Министерстве общественной безопасности Челябинской области»).

Проведенный выше анализ законодательства Челябинской области о полномочиях органов государственной власти в сфере охраны окружающей среды свидетельствует о необходимости осуществления глубокой систематизации данных полномочий и закрепления их в региональном законодательстве, например, в Законе Челябинской области «Об охране окружающей среды в Челябинской области».

На наш взгляд, только рациональное распределение полномочий по экологическому управлению среди различных органов государственной власти региона, обусловленное восприятием окружающей среды как единого целого, состоящего из взаимосвязанных компонентов, выступает базовой гарантией их эффективной реализации, направленной на создание условий для охраны, оздоровления и улучшения состояния окружающей среды, сохранения биологического разнообразия, природных комплексов и объектов, имеющих особое природоохранное, научное, культурное и рекреационное значение, удовлетворения потребности Челябинской области в природных ресурсах посредством рационального природопользования, в том числе восстановления возобновляемых природных ресурсов, полного и многократного использования отходов производства и потребления.

Литература

1. Жочкина, И. Н. Региональное государственное экологическое управление: кон-

цепция современного механизма правового регулирования: автореферат дис. ... канд. юрид. наук / И. Н. Жочкина. – М., 2015. – 28 с.

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

Статья поступила в редакцию 5 апреля 2022 г.

DOI: 10.14529/law220311

PROBLEMS OF THE IMPLEMENTATION BY THE STATE AUTHORITIES OF THE CHELYABINSK REGION OF POWERS IN THE FIELD OF ENVIRONMENTAL PROTECTION

I. P. Pushkarev

South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation

The article examines the issue of the distribution of powers of the state authorities of the Chelyabinsk region in the field of environmental protection and nature management. The fact of the absence of a unified approach to the formation of the powers of these bodies in this area is revealed, which cannot but affect their implementation in environmental management. In order to ensure the effective solution of the environmental tasks facing these bodies, it is proposed to consolidate the powers of the Governor, the Legislative Assembly, the Government and the Ministry of Ecology of the Chelyabinsk Region in a regional act, for example, the Law of the Chelyabinsk Region "On Environmental Protection in the Chelyabinsk Region".

Keywords: *environmental protection, nature management, environmental management, implementation of powers, environment, public administration.*

References

1. Zhochkina I. N. Regional'noe gosudarstvennoe èkologičeskoe upravlenie: koncepciâ sovremenogo mehanizma pravovogo regulirovaniâ: avtoreferat dis. ... kand. ũrid. nauk [Regional state environmental management: the concept of a modern mechanism of legal regulation. Author's abstract]. Moscow, 2015, 28 p.

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

Received 5 April 2022.

ОБРАЗЕЦ ЦИТИРОВАНИЯ

Пушкарев, И. П. Отдельные проблемы реализации органами государственной власти Челябинской области полномочий в сфере охраны окружающей среды / И. П. Пушкарев // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». – 2022. – Т. 22, № 3. – С. 74–79. DOI: 10.14529/law220311.

FOR CITATION

Pushkarev I. P. Problems of the implementation by the state authorities of the Chelyabinsk region of powers in the field of environmental protection. *Bulletin of the South Ural State University. Ser. Law*, 2022, vol. 22, no. 3, pp. 74–79. (in Russ.) DOI: 10.14529/law220311.