

На правах рукописи

ПИРОГОВА

Елена Евгеньевна

**ПРАВОВЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В СФЕРЕ
ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ**

Специальность: 12.00.14 – административное право,
финансовое право, информационное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2010

Работа выполнена на кафедре уголовно-правовых и специальных дисциплин ННОУ ВПО «Московский гуманитарный университет»

Научный руководитель - доктор юридических наук, доцент
Винокуров Александр Юрьевич

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, доцент
Рыльская Марина Александровна;
кандидат юридических наук, доцент
Трегубова Елена Валентиновна

Ведущая организация - ГОУ ВПО «Российский государственный социальный университет»

Защита диссертации состоится 25 ноября 2010 г. в 16.00 часов на заседании диссертационного совета Д 521.004.06 при ННОУ ВПО «Московский гуманитарный университет» по адресу: 111395, г. Москва, ул. Юности, д. 5/1, учебный корпус № 3, ауд. 511.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ННОУ ВПО «Московский гуманитарный университет».

Автореферат разослан «___» октября 2010 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат юридических наук, доцент

Е.В. Белоусова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Состояние окружающей среды в России с начала XX века и по настоящее время неуклонно ухудшается. Последние годы стали годами перехода от перманентного снижения техногенной нагрузки на окружающую среду к усилению воздействия на нее в связи с ростом потребления природных ресурсов и загрязнений различными видами отходов (бытовыми, химическими, биологическими, радиационными и др.), сточными водами, не отвечающими требованиям санитарных норм, выбросами загрязняющих веществ в атмосферу как стационарных, так и подвижных источников. Роль транспорта в загрязнении окружающей среды значительно возросла, особенно в городах, на его долю приходится 42% суммарного выброса от стационарных и передвижных источников.

Одним из концептуальных и значимых документов в области обеспечения безопасности – Стратегией национальной безопасности Российской Федерации – в качестве стратегических целей обеспечения экологической безопасности и рационального природопользования в России устанавливаются: 1) сохранение окружающей природной среды и обеспечение ее защиты; 2) ликвидация экологических последствий хозяйственной деятельности в условиях возрастающей экономической активности и глобальных изменений климата. Развивает указанные цели Климатическая доктрина Российской Федерации, которая признает необходимым условием политики в области климата государственную поддержку и обеспечение соответствия мировому уровню систематических наблюдений за климатом, исследований в данной области, а также применения результатов таких исследований.

В Экологической доктрине Российской Федерации, которая определяет цели, направления, задачи и принципы проведения в России единой государственной политики в области экологии на долгосрочный период, отмечается, что для решения таких задач в первую очередь необходимо обеспечение эффективного государственного управления охраной окружающей среды и использованием природных ресурсов. Для чего признается необходимым: развитие госу-

дарственного регулирования охраны окружающей среды и использования природных ресурсов; четкое разграничение полномочий и ответственности между федеральными и региональными органами государственной власти и органами местного самоуправления; совершенствование механизма и усиление роли государственной и общественной экологической экспертизы и др.

Однако в результате анализа законодательства и статистических данных о состоянии окружающей среды и государственного управления в этой сфере видны отдельные негативные моменты: наблюдаются регулярные изменения в системе федеральных органов исполнительных власти и перераспределение и дублирование их полномочий; наблюдается тенденция к сокращению полномочий в области экологического контроля; серьезно сокращен перечень объектов государственной экологической экспертизы и т.п. Такая ситуация существует уже давно. Еще в 1995 г. на Всероссийском съезде по охране природы председатель Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по экологической безопасности А.В. Яблоков отметил, что одной из главных причин провалов проведения эффективной экологической политики являются существующие недостатки в организации государственного управления природопользованием и охраной окружающей среды, среди которых выделяются: дублирование функций государственных органов управления охраной окружающей среды; нарушение принципа разделения функции использования и функции контроля за использованием природных ресурсов. Эти замечания справедливы и сегодня. Механизм государственного управления в области природопользования и охраны окружающей среды несовершенен, нестабилен и не полностью задействован, что отражается и на экологической обстановке в Российской Федерации.

Указанные обстоятельства в первую очередь и обуславливают актуальность темы данного диссертационного исследования.

Степень научной разработанности темы. Среди зарубежных ученых вопросы управления охраной окружающей среды исследовались уже в начале XX века, поскольку этого требовало развитие капиталистической системы хо-

зяйствования. Фундаментальные труды, которые стали базисом для ученых в этой области, были созданы А. Файоном и получили свое развитие в трудах С.О'Доннелла, К. Киллена, Г. Кунца, Ф. Тейлора, Г. Форда, Г. Эмерсона. В России еще с советского периода много уделялось внимания научным теоретическим разработкам в области государственного управления. Среди них выделяются комплексные работы Б.М. Лазарева «Компетенция органов управления» (М., 1972), Л.А. Николаевой «Соотношение прокурорского надзора и государственного контроля» (М., 1975), Б.П. Курашвили «Очерки теории государственного управления» (М., 1987), Г.В. Атаманчука «Теория государственного управления» (М., 2004), В.Е. Чиркина «Публичное управление» (М., 2004) и др. В последнее время появился ряд работ, рассматривающих современные проблемы реформирования системы исполнительных органов власти, проблемы реализации ими своих полномочий в сфере экологического управления. Среди таких работ можно выделить монографию А.Ю. Винокурова «Природоохранная деятельность правоохранительных органов Российской Федерации» (М., 2006), учебное пособие В.В. Вараксина «Разграничение полномочий в сфере охраны окружающей среды и природопользования между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов» (Екатеринбург, 2007). Ряд специалистов, таких как М.И. Васильева, М.В. Пономарев вносят предложения по улучшению структуры органов государственной власти в области природопользования и охраны окружающей среды и повышению качества их функционирования.

Многие ученые рассматривали вопросы государственного управления в сфере природопользования и охраны окружающей среды, включая их в комплексные исследования в области экологического и природоресурсного права. Среди них можно назвать: С.А. Боголюбова, Е.С. Болтанову, М.М. Бринчука, Ю.Е. Винокурова, О.Л. Дубовик, Б.В. Ерофеева, Е.В. Сырых, Г.В. Чубукова и др.

Помимо выше сказанного следует отметить, что проблемы государственного управления в сфере природопользования и охраны окружающей стали ак-

туальны и востребованы в диссертационных исследованиях еще с начала 90-х гг. прошлого века. Одним из фундаментальных трудов в этой области является докторское диссертационное исследование А.К. Голиченкова по теме «Экологический контроль: теория, практика правового регулирования» (1992 г.), которое стало научной основой для других исследователей в данной области. Было защищено ряд диссертаций по вопросам государственного экологического контроля: С.Ю. Королевым по теме «Государственный контроль за охраной и использованием земель в Российской Федерации» (2002 г.); Е.С. Михайловой по теме «Государственный контроль в области охраны атмосферного воздуха» (2003 г.); А.И. Гуриным по теме «Государственный контроль как форма осуществления исполнительной власти» (2004 г.); О.Ю. Ганюхиной по теме «Правовое регулирование экологического контроля в Российской Федерации» (2007 г.); Н.А. Енисейской по теме «Государственный контроль в области обращения с отходами производства и потребления» (2007 г.); С.В. Тищенко по теме «Проблемы государственного экологического контроля в субъектах Российской Федерации» (2007 г.).

В конце 1990-х – начале 2000-х годов вопросы государственного управления в сфере природопользования и охраны окружающей среды стали активно разрабатываться в научных исследованиях, что было обусловлено реформированием системы государственного управления. Диссертационные исследования за этот период выделяли и решали проблемы, возникающие в сфере осуществления как отдельных функций государственного управления в рассматриваемой области, так и в сфере управления целиком. Среди таких работ можно выделить диссертации: В.В. Попкова по теме «Правовой режим экологической экспертизы» (1997 г.); Ю.Р. Храмовой по теме «Правовые проблемы осуществления экологической экспертизы в России» (2000 г.); А.В. Акчурина по теме «Государственная регистрация прав на земельные участки и сделок с ними как метод государственного управления и контроля в сфере земельных отношений» (2001 г.); Е.Е. Петрова по теме «Правовое регулирование надзорной деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации» (2002 г.); Е.А. Носкова

по теме «Правовое регулирование государственного и муниципального управления землями городов» (2003 г.); А.В. Перфильева по теме «Регулирование как функция государственного управления» (2004 г.); О.В. Шмалий по теме «Регистрация как форма государственного управления» (2004 г.); В.А. Власова по теме «Государственное управление в сфере охраны окружающей среды и природопользования: вопросы теории и практики» (2007 г.).

Несмотря на повышенный интерес к исследованию проблем государственного управления в сфере природопользования и охраны окружающей среды, предметом исследования в большинстве перечисленных выше работ являлись отдельные функции государственного управления в рассматриваемой сфере, либо проблемы управления природопользованием и охраной окружающей среды в целом. Те работы, которые посвящены именно государственному управлению в области нашего исследования, не отражают последних изменений, внесенных в систему органов государственного управления, в ее структуру Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2008 года № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» с последующим перераспределением полномочий среди органов государственного управления. Данное обстоятельство свидетельствует о необходимости более глубокого исследования правовых и организационных основ деятельности федеральных органов исполнительной власти в сфере природопользования и охраны окружающей среды с учетом современных реалий действующего законодательства и складывающейся правоприменительной практики.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся при реализации федеральными органами исполнительной власти своих функций в области государственного управления в экологической сфере: по выработке государственной политики, планированию, нормативно-правовому регулированию в сфере природопользования и охраны окружающей среды; учету природных ресурсов и источников вредного воздействия на окружающую среду; распоряжению природными ресурсами и объектами и их охране; экологическому контролю и надзору.

Предметом исследования выступает многофункциональная управленческая деятельность федеральных органов исполнительной власти в сфере природопользования и охраны окружающей среды, направленная на обеспечение экологической безопасности Российской Федерации, соблюдение права человека на благоприятную окружающую среду, сохранение окружающей среды и биологического разнообразия, рационального использования природных ресурсов.

Цель и задачи исследования. Целью исследования является разработка теоретических основ механизма государственного управления в сфере природопользования и охраны окружающей среды в Российской Федерации с точки зрения деятельности федеральных органов исполнительной власти, оценка эффективности его функционирования, выявление пробелов в правовом регулировании рассматриваемых отношений и внесение предложений по совершенствованию административного и экологического законодательства.

Поставленная цель диссертационного исследования определяют выбор задач, к числу которых относятся:

- 1) анализ понятия и содержания государственного управления в сфере природопользования и охраны окружающей среды и определение его видов;
- 2) формулирование основных принципов деятельности федеральных органов исполнительной власти в сфере природопользования и охраны окружающей среды и определение их роли в механизме государственного управления;
- 3) выделение и анализ основных функций федеральных органов исполнительной власти в сфере природопользования и охраны окружающей среды;
- 4) изучение и выявление проблем правового регулирования деятельности федеральных органов исполнительной власти в сфере природопользования и охраны окружающей среды;

5) анализ недостатков функционирования системы федеральных органов исполнительной власти в сфере природопользования и охраны окружающей среды;

6) внесено предложение по совершенствованию законодательства, регулирующего правоотношения в области государственного управления в сфере природопользования и охраны окружающей среды;

7) определение путей и способов совершенствования деятельности федеральных органов исполнительной власти в сфере природопользования и охраны окружающей среды.

Методология и методика исследования. Методология исследования определяется сформулированными целью и задачами. В работе использованы общенаучные методы познания и комплексного анализа явлений и процессов, среди которых в первую очередь следует назвать анализ, синтез, диалектико-логический и системный методы исследования. Также использованы сравнительно-правовой, конкретно-исторический, формально-юридический и другие методы.

Теоретическую основу диссертационного исследования составили научные труды:

а) в области теории государства и права, конституционного, административного, трудового права: Д.Н. Бахраха, В.М. Ведяхина, А.И. Гурина, А.Е. Кирилова, Е.И. Козловой, О.Е. Кутафина, Б.М. Лазарева, М.Н. Марченко, С.Е. Нарышкина, Е.Е. Петрова, Б.В. Россинского, Т.А. Сошниковой, Ю.Н. Старилова, Ю.А. Тихомирова, Т.Я. Хабриевой и др.;

б) в области управления: Г.В. Атаманчука, С. О’Доннела, К. Киллена, Г. Кунца, Б.П. Курашвили, А.М. Омарова, В.Е. Чиркина и др.

в) в области экологического права: Е.Н. Абаниной, С.А. Балашенко, А.И. Бобылева, С.А. Боголюбова, Е.С. Болтановой, М.М. Бринчука, В.В. Вараксина, М.И. Васильева, Ю.Е. Винокурова, В.А. Власова, Е.А. Высторобца, Е.А. Галиновской, А.К. Голиченкова, О.Л. Дубовик, Б.В. Ерофеева, О.В. Зенюковой, Т.В.

Злотниковой, А.И. Логуновой, М.В. Пономарева, В.В. Попкова, Е.А. Суховой, Е.В. Сырых, М.Ю. Тихомирова, Г.В. Чубукова и др.;

г) в области прокурорского надзора: А.А. Агеева, Т.В. Ашитковой, В.Г. Бессарабова, А.Ю. Винокурова, С.Г. Кириченко, Л.А. Николаевой, С.Г. Новикова, М.Ю. Рагинского и др.

Эмпирическую основу настоящего исследования составили данные официальной статистики о работе федеральных органов исполнительной власти, органов прокуратуры Российской Федерации и федеральных арбитражных судов Российской Федерации. В процессе работы были изучены и проанализированы:

а) документы (аналитические записки, справки, статистическая информация), составленные на основании статистических отчетов о работе федеральных арбитражных судов Российской Федерации за период с 2005 года по первое полугодие 2009 года;

б) государственные доклады «О состоянии и об охране окружающей среды» за период с 2003 по 2008 годы;

в) статистические данные Генеральной прокуратуры Российской Федерации по вопросам, связанным с обеспечением законности в сфере охраны окружающей среды и природопользования за период с 2000 по 2009 годы;

г) доклады о результатах и основных направлениях деятельности Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации (на период 2008-2010 годы) и Федеральной службы по надзору в сфере природопользования за 2008 год;

д) Белая книга по охране окружающей среды в Китае (1996-2005 годы);

Наряду с этими документами проводился опрос посредством анкетирования 36 природоохранных прокуроров и 28 работников природоохранных органов.

Нормативную базу исследования составили Конституция Российской Федерации, международные акты ООН по вопросам охраны окружающей среды, Лесной кодекс Российской Федерации, Водный кодекс Российской Федера-

ции, Земельный кодекс Российской Федерации, федеральные законы «Об охране окружающей среды», «О животном мире», «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», «О недрах», «Об охране атмосферного воздуха», иные нормы административного, экологического, гражданского законодательства, в том числе указы Президента Российской Федерации и постановления Правительства Российской Федерации, регулирующие структуру и функционирование государственных органов экологического управления и их систему, а также постановления Конституционного и Верховного судов Российской Федерации.

Научная новизна настоящей диссертационной работы состоит в том, что она представляет собой одно из первых комплексных исследований теоретических, правовых и организационных проблем регулирования и функционирования системы государственного управления в сфере природопользования и охраны окружающей среды в России, осуществляемого федеральными органами исполнительной власти, с начала проведения административной реформы 2004 года. В работе дано понятие государственного управления в сфере природопользования и охраны окружающей среды и разработана классификация его видов; определены федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие управление в рассматриваемой сфере, и сформулированы принципы их деятельности; определено понятие функции федеральных органов исполнительной власти в сфере природопользования и охраны окружающей среды и разработана их классификация.

На защиту выносятся следующие теоретические выводы и предложения:

1. Государственное управление в Российской Федерации в области природопользования и охраны окружающей среды можно определить для единообразного понимания данного явления как волевою и системную деятельность государственных органов исполнительной власти, направленную на положительное упорядочение общественных отношений, складывающихся в области рационального природопользования и охраны окружающей среды, урегу-

лированную нормами экологического законодательства, в целях достижения и обеспечения благоприятной окружающей среды для человека и сохранения естественных экосистем и биологического разнообразия.

2. Государственное управление в сфере природопользования и охраны окружающей среды можно классифицировать с учетом положений экологического законодательства, что позволит совершенствовать доктринальные положения в данной области, по следующим основаниям:

во-первых, по сфере управления, куда включается два вида: государственное управление в сфере природопользования и государственное управление в сфере охраны окружающей среды;

во-вторых, по методу правового регулирования, куда включаются три вида: 1) государственное управление в сфере административно-правового регулирования природопользования и охраны окружающей среды; 2) государственное управление в сфере пропаганды рационального природопользования и экологического образования; 3) экологизация государственного управления во всех сферах жизни общества;

в-третьих, по объекту управления: государственное управление в сфере использования и охраны земель; государственное управление в сфере использования и охраны недр; государственное управление в сфере использования и охраны водных объектов; государственное управление в сфере использования и охраны животного мира, в том числе и водных биологических ресурсов; государственное управление в сфере использования и охраны лесов; государственное управление в сфере охраны атмосферного воздуха; государственное управление в сфере функционирования природных территорий и объектов, которым придан статус особо охраняемых; государственное управление в сфере охраны окружающей среды.

3. Любая деятельность федеральных органов исполнительной власти в сфере природопользования и охраны окружающей среды должна подчиняться следующим принципам: принципу законности; принципу публичной власти управляющего; принципу гуманизации; принципу стабильности и единства

системы федеральных органов экологического управления; принципу сочетания единоначалия и коллегиальности деятельности федеральных органов экологического управления; принципу скалярности и четкого разграничения полномочий как между федеральными органами экологического управления, так и их должностными лицами; принципу гласности деятельности федеральных органов экологического управления; принципу доступности федеральных органов экологического управления; принципу независимости деятельности федеральных органов экологического управления от хозяйствующих субъектов; принципу ответственности федеральных органов экологического управления и их должностных лиц. Данные принципы должны получить законодательное закрепление для гарантированного их соблюдения.

4. К функциям федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих деятельность в сфере природопользования и охраны окружающей среды, относятся: выработка государственной политики; планирование; нормативно-правовое регулирование; учет в области природопользования и охраны окружающей среды; распоряжение природными ресурсами и объектами и их охрана; контроль и надзор в сфере природопользования и охраны окружающей среды.

5. Система природоохранных федеральных органов исполнительной власти включает в себя: Правительство Российской Федерации, возглавляющее данную систему; федеральные органы государственной власти специальной компетенции: Минприроды России, Росприроднадзор, Ростехнадзор, Росгидромет, Росводресурсы, Роснедра, Минсельхоз России, Россельхознадзор, Рослесхоз, Минэкономразвития России, Росреестр, Росрыболовство, МЧС России и их территориальные подразделения; некоторые правоохранительные органы: МВД России, ФСБ России, ФТС России.

6. Предложение о разработке и принятии Федерального закона «О федеральных органах экологического управления» в целях упорядочения функционирования системы федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих управление в сфере природопользования и охраны окружающей

среды, для обеспечения эффективности управления в указанной сфере в Российской Федерации. Данный закон должен регулировать такие вопросы, как: основные понятия, цели, задачи и принципы функционирования федеральных органов исполнительной власти, их структуру и компетенцию, вопросы, регламентирующие деятельность служащих данных органов, а также правовые и материальные гарантии деятельности данных органов. Подготовлена концепция данного закона.

7. Предложение о создании Федерального агентства охраны природных объектов (Росприродохрана) в ведении Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, с целью обеспечения системной деятельности по улучшению состояния окружающей среды, в том числе на территориях особо охраняемых объектов, повышения эффективности осуществления государственного экологического контроля. Росприродохрану подлежит наделить следующими полномочиями, которые должны быть переданы от Федеральной службы по надзору в сфере природопользования: выполнение функций Административного органа по Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения, от 3 марта 1973 г. в Российской Федерации; выдача лицензий (разрешений) на добычу объектов животного и растительного мира, занесенных в Красную книгу Российской Федерации; осуществление в пределах своей компетенции мониторинга объектов животного мира и уникальной экологической системы озера Байкал и др. Подготовлен проект Указа Президента Российской Федерации о создании данного органа.

8. Предложение о создании Федеральной службы экологического контроля (Росэкоконтроль), подчиненной Президенту Российской Федерации. Росэкоконтроль должен быть образован в результате реорганизации Росприроднадзора и Ростехнадзора путем слияния, с передачей ему всех полномочий данных органов, за исключением полномочий Росприроднадзора, передающихся Росприродохране. Росэкоконтролю также должны быть переданы полномочия: во-первых, Росрыболовства по организации и проведению государственного

контроля в области воспроизводства и охраны водных биологических ресурсов и среды их обитания; Росреестра – по организации и проведению государственного земельного контроля; Россельхознадзора – по организации и проведению государственного контроля в области обращения с пестицидами и агрохимикатами, в области земельных и лесных отношений. Подготовлен проект Указа Президента Российской Федерации о создании данного органа.

9. Предложение о введении в федеральное законодательство определений государственного экологического контроля и государственного экологического надзора в целях единообразного их понимания и применения:

государственный экологический контроль – это система мер по проверке государственными органами экологического управления деятельности хозяйствующих субъектов на всех стадиях хозяйственного процесса, других организаций и граждан на территории Российской Федерации на соответствие экологическим нормам, правилам, нормативам, техническим регламентам, стандартам, с целью пресечения нарушений в данной сфере и выработке программы действий по устранению выявленных нарушений и их последствий специально уполномоченными на то государственными органами экологического управления с целью обеспечения сохранения окружающей среды и экологической безопасности человека;

государственный экологический надзор – это деятельность государственных органов экологического управления, направленная на проверку соблюдения органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями и гражданами законодательства Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов, нормативов, правил и иных актов, регулирующих отношения в области охраны окружающей среды, природопользования и обеспечения экологической безопасности.

10. В целях более эффективного соблюдения права человека на благоприятную окружающую среду и обеспечения гарантий данного права вносится предложение признать утратившими силу пунктов 2, 3 статьи 10 Федерального закона от 18 декабря 2006 г. № 232-ФЗ, которыми сокращен перечень объектов

государственной экологической экспертизы и восстановить содержание статей 11 и 12 Федерального закона «Об экологической экспертизе», устанавливающих перечни объектов государственной экологической экспертизы, в предыдущей редакции.

11. Предлагается усилить наказания за нарушение законодательства в области экологической экспертизы путем внесения изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и в Уголовный кодекс Российской Федерации. В статье 8.4 «Нарушение законодательства об экологической экспертизе» увеличить размеры штрафов за действия, предусмотренные частями 1 и 2 данной статьи. В части первой статьи предусмотреть наложение административных штрафов на граждан в размере от двух тысяч до трех тысяч пятисот рублей; на должностных лиц - от десяти тысяч до двадцати тысяч рублей; на лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, – от семи тысяч до пятнадцати тысяч рублей; на юридических лиц - от ста пятидесяти тысяч до трехсот тысяч рублей; в части второй размер административных штрафов установить в отношении граждан – от трех тысяч до четырех тысяч рублей; в отношении должностных лиц – от двадцати пяти тысяч до пятидесяти тысяч рублей; в отношении лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, – от двадцати тысяч до сорока тысяч рублей; в отношении юридических лиц - от двухсот пятидесяти тысяч до пятисот тысяч рублей.

В качестве наказания ввести административное приостановление деятельности для лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица.

Включить в Главу 26 Уголовного кодекса Российской Федерации статью 246.1 «Невыполнение требований законодательства в области экологической экспертизы» об ответственности за воспрепятствование проведению экологической экспертизы и реализацию экологически опасной хозяйственной и иной деятельности без положительного заключения государственной экологической экспертизы в отношении лиц, в интересах которых данная деятель-

ность планировалась и осуществлялась. Подготовлен проект Федерального закона о внесении соответствующих изменений.

Теоретическая значимость диссертации состоит в расширении научного представления о механизме государственного управления в сфере природопользования и охраны окружающей среды, о структуре и функционировании системы органов экологического управления. Предложенные автором новые решения проблем реализации государственными органами экологического управления своих функций развивают и дополняют науки административного, экологического и земельного права. Основные положения диссертации могут иметь значение для дальнейших научных разработок данной темы. Они также могут использоваться в учебном процессе при чтении лекций, проведении семинарских и практических занятий по учебным курсам «Административное право», «Экологическое право», «Земельное право», а также в системе повышения квалификации и переподготовки кадров.

Практическая значимость работы заключается в том, что выводы и предложения автора могут быть использованы для дальнейшего совершенствования российского административного, экологического и земельного законодательства, регламентирующих систему и функционирование федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих деятельность в сфере природопользования и охраны окружающей среды.

Апробация результатов исследования. Диссертация выполнена на кафедре уголовно-правовых и специальных дисциплин Московского гуманитарного университета, где проведено ее обсуждение и рецензирование. Основные положения диссертации изложены в семи статьях, в том числе в 2 изданиях, рекомендованных ВАК Минобрнауки России, они докладывались на научно-практических конференциях, проводившихся в Московском гуманитарном университете по вопросам обеспечения национальной безопасности и проблемам предупреждения экологических правонарушений. Материалы исследования использовались при подготовке учебного пособия «Государственный земельный кадастр России». Материалы и данные, полученные в результате на-

стоящего исследования, используются в учебном процессе при проведении занятий по учебным курсам «Земельное право России» и «Экологическое право России» в Московском гуманитарном университете и Национальном институте бизнеса, а также в практической деятельности мэрии города Дубны Московской области.

Объем и структура диссертации определяются требованиями, предъявляемыми к подобного рода квалификационным научным работам, а также объектом и предметом исследования, целью и задачами, поставленными перед диссертантом.

Диссертация состоит из введения, двух глав, объединяющих семь параграфов, заключения, списка использованных нормативных правовых актов и научных источников, а также приложений.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы, сформулированы объект и предмет, определены цель и задачи исследования, его научная новизна и практическая значимость, охарактеризована степень изученности раскрываемых проблем в научной литературе. Излагаются методы проведения исследования, полученные в его результате теоретические и практические выводы и предложения, которые легли в основу положений, выносимых на защиту.

Первая глава *«Общая характеристика деятельности федеральных органов исполнительной власти в сфере природопользования и охраны окружающей среды»*, носит теоретический характер и содержит три параграфа. **Параграф первый** посвящен исследованию понятия государственного управления в сфере природопользования и охраны окружающей среды, его видов. Отмечается, что понятие государственного управления в общем и государственного управления в сфере природопользования и охраны окружающей среды в частности неоднозначно рассматривается как учеными-государствоведами, так и учеными в области экологического права. В связи с этим предлагается опреде-

лить государственное управление в сфере природопользования и охраны окружающей среды как волевою и системную деятельность государственных органов исполнительной власти, направленную на положительное упорядочение общественных отношений, складывающихся в области рационального природопользования и охраны окружающей среды, урегулированных нормами экологического законодательства, для достижения и обеспечения благоприятной окружающей среды для человека и сохранения естественных экосистем и биологического разнообразия.

Главная цель государственного управления в рассматриваемой сфере жизни общества закреплена в Конституции Российской Федерации, которая заключается в обеспечении благоприятной окружающей среды для человека. Обеспечение благоприятной окружающей среды для человека не только цель Российского государства, это цель всего мирового сообщества. Она получила отражение в международных принципах права окружающей среды, закрепленных в Декларации по окружающей среде и развитию, принятой в Рио-де-Жанейро и утвержденной Конференцией ООН по окружающей среде и развитию 14 июля 1992 года. Первый принцип Декларации гласит: «Забота о человеке является центральным звеном в деятельности по обеспечению устойчивого развития. Люди имеют право жить в добром здравии и плодотворно трудиться в гармонии с природой».

Государственное управление в сфере природопользования и охраны окружающей среды является одним из направлений государственного управления, которое выделяется по объекту воздействия. В свою очередь само государственное управление в сфере природопользования и охраны окружающей среды можно подразделить на виды по разным основаниям. Виды государственного управления в сфере природопользования и охраны окружающей среды выделяются по трем основополагающим классификациям: по сферам деятельности органов экологического управления; по объектам использования и охраны; по методам воздействия. Данные виды управления нашли свое закрепление

в экологическом законодательстве, а также в подзаконных и ведомственных актах и имеют практическое и научное значение.

В *параграфе втором* рассматривается система федеральных органов исполнительной власти как субъектов управления природопользованием и охраной окружающей среды. Реализация выше указанной цели государственного управления в сфере природопользования и охраны окружающей среды осуществляется через систему государственных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления при передаче им государственных полномочий, осуществляющих функции по выработке государственной политики; планированию; нормативно-правовому регулированию, учету в области природопользования и охраны окружающей среды; распоряжению и охране природных ресурсов и объектов; контролю и надзору в сфере природопользования и охраны окружающей среды.

Высшим органом государственного управления общей компетенции является Правительство Российской Федерации, которое обеспечивает проведение единой государственной политики в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности и принимает меры по реализации прав граждан на благоприятную окружающую среду, по обеспечению экологического благополучия. Центральное место в данной системе занимают федеральные органы исполнительной власти: Министерство здравоохранения и социального развития РФ, Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, Министерство природных ресурсов и экологии РФ, Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, Федеральная служба по надзору в сфере природопользования, Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору, Федеральное агентство водных ресурсов, Федеральное агентство по недропользованию, Министерство сельского хозяйства РФ, Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору, Федеральное агентство лесного хозяйства, Министерство экономического развития РФ, Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии, Федеральное

агентство по рыболовству. Также отмечается роль системы органов прокуратуры Российской Федерации, осуществляющей надзорную функцию во всех сферах общественной и политической жизни страны, в том числе в сфере природопользования и охраны окружающей среды.

В *параграфе третьем* определяются основные принципы деятельности федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих управление в сфере природопользования и охраны окружающей среды. Как и другие сферы деятельности, государственное управление в рассматриваемой сфере имеет свои принципы. Принципы создают единое направление правового регулирования во всех сферах жизни общества, которое не может быть изменено или нарушено в процессе реализации. Опираясь на мнения ряда ученых, сформулированы основные общие принципы деятельности выше указанных федеральных органов исполнительной власти как главных субъектов государственного управления в рассматриваемой сфере: принцип законности деятельности федеральных органов исполнительной власти в сфере природопользования и охраны окружающей среды; принцип публичной власти управляющего в сфере природопользования и охраны окружающей среды; принцип гуманизации государственного управления в сфере природопользования и охраны окружающей среды; принцип стабильности и единства системы федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих деятельность в сфере природопользования и охраны окружающей среды; принцип сочетания единоначалия и коллегиальности деятельности федеральных органов исполнительной власти в рассматриваемой сфере; принцип скалярности и четкого разграничения полномочий как между указанными федеральными органами исполнительной власти как внутри Системы, так и между должностными лицами внутри одного ведомства; принцип гласности деятельности данных органов управления; принцип доступности федеральных органов исполнительной власти; принцип независимости деятельности федеральных органов исполнительной власти от хозяйствующих субъектов; принцип ответственности федеральных органов исполнительной власти и их должностных лиц за невыполнение

или ненадлежащее выполнение своих функциональных обязанностей, в особенности если это повлекло за собой причинение вреда окружающей среде и (или) здоровью человека.

Вторая глава «*Функции федеральных органов исполнительной власти в сфере природопользования и охраны окружающей среды*», содержащая четыре параграфа, посвящена анализу отдельных положений действующего экологического законодательства, регламентирующего основные функции федеральных органов исполнительной власти в рассматриваемой сфере.

В *параграфе первом* рассматриваются понятие и виды функций федеральных органов исполнительной власти в сфере природопользования и охраны окружающей среды. Функции государственного управления находят свою реализацию, в частности, через деятельность федеральных органов исполнительной власти, которые наделяются ими для осуществления управления в той или иной сфере деятельности государства. Говоря о функциях государственного управления в сфере природопользования и охраны окружающей среды, следует помнить, что в российском экологическом законодательстве наиболее часто встречается понятие «полномочия», а не «функции» Российской Федерации, субъектов Российской Федерации или муниципальных образований. Однако, функция и полномочие не идентичные понятия, хотя и имеют непосредственную взаимосвязь. Для их разграничения определяется, что: полномочия федеральных органов исполнительной власти в сфере природопользования и охраны окружающей среды - это форма управленческой деятельности в сфере природопользования и охраны окружающей среды, установленная нормативными правовыми актами Российской Федерации, обеспеченная механизмом государственного принуждения, направленная на реализацию возложенных на данные органы государственных функций в целях достижения и обеспечения благоприятной окружающей среды для человека и сохранения естественных экосистем и биологического разнообразия; а функциями федеральных органов исполнительной власти в рассматриваемой сфере следует считать основные направления деятельности Российской Федерации в сфере природопользования и ох-

раны окружающей среды, которые реализуются данными органами в пределах их полномочий, установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации, имеющих определенную форму реализации, в целях обеспечения благоприятной окружающей среды для человека и сохранения естественных экосистем и биологического разнообразия. Определение конкретных функций государственного управления в рассматриваемой сфере осложнено тем фактом, что среди специалистов в области управления и государственного управления по данному вопросу нет единого мнения, хотя во всех теориях просматриваются общие моменты. Большинство ученых признают наличие следующих функций: планирование, организация, руководство (командование, регулирование) и контроль. Но на основании анализа нормативных правовых актов, регулирующих деятельность федеральных органов исполнительной власти в рассматриваемой сфере, делается вывод о том, что данным органам присущи следующие функции: выработка государственной политики, планирование и нормативно-правовое регулирование в области природопользования и охраны окружающей среды; учет, распоряжение и охрана природных ресурсов и объектов; контроль и надзор в сфере природопользования и охраны окружающей среды.

Второй параграф раскрывает такие функции федеральных органов исполнительной власти, как выработка государственной политики, планирование и нормативно-правовое регулирование в сфере природопользования и охраны окружающей среды. Отмечается, что выработка государственной политики является одной из базовых функций государственного управления в целом. Реализация данной функции позволяет определить основные приоритеты государства в той или иной сфере жизни общества внутри страны, в том числе и экологической, а также политический курс в рамках взаимодействия с международным сообществом. Что в свою очередь создает фундамент для более детального развития и реализации курса государства в законодательстве и деятельности его органов власти. Конституция Российской Федерации устанавливает, что Президент РФ определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, а Правительство РФ обеспечивает проведение в Рос-

сии единой государственной политики в области экологии. Среди федеральных органов исполнительной власти функцией по выработке государственной политики в установленной сфере деятельности наделены Минприроды России, Минсельхоз России, Минэкономразвития России, Росрыболовство, Ростехнадзор и Рослесхоз.

Политика Российской Федерации в области природопользования и охраны окружающей среды носит дуалистический характер, поскольку складывается из федеральной и региональной политики, что связано с необходимостью учета региональных и локальных специфических особенностей. Данные тенденции заложены в основополагающих актах, определяющих политику нашего государства в сфере охраны окружающей среды и природопользования: Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию и Экологической доктрине Российской Федерации. Последовательная реализация государственной экологической политики заключается, в частности, в осуществлении федеральными органами исполнительной власти такой функции управления как планирование. Планирование может выражаться в различных аспектах, иметь разнообразные цели, формы и масштабы. Основная форма проявления планирования – это планы, которые в свою очередь имеют множество видов. В государственном управлении планы облекаются в форму нормативных актов, разных по силе правового регулирования и сфере применения. Приведены и раскрыты следующие типологии планов: 1) цели и задачи; 2) стратегии; 3) процедуры; 4) правила; 5) программы; 6) бюджеты.

Функция регулирования – представляет собой одну из важнейших функций федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих деятельность в сфере природопользования и охраны окружающей среды. В действующем законодательстве функция регулирования обозначена как функция по принятию нормативных правовых актов. Под функцией по принятию нормативных правовых актов понимается издание на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов обязательных для исполнения органами государственной власти, органами

местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами правил поведения, распространяющихся на неопределенный круг лиц. Нормативные правовые акты издаются федеральными органами исполнительной власти в виде постановлений, приказов, распоряжений, правил, инструкций и положений. Такими полномочиями наделяются Правительство РФ, федеральные министерства, а в случаях, устанавливаемых указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ, федеральные службы, а также федеральные агентства.

В *параграфе третьем* исследуются учет, распоряжение и охрана природных ресурсов и объектов как функции федеральных органов исполнительной власти в сфере природопользования и охраны окружающей среды. Учетная функция федеральных органов исполнительной власти в сфере природопользования и охраны окружающей среды состоит из ряда последовательных действий: сбор и получение информации о состоянии природного ресурса или объекта, систематизация и фиксация данной информации в установленном порядке, анализ полученных данных и прогнозирование. Осуществление этой функции происходит за счет основных процедур: мониторинга окружающей среды, учета источников загрязнения и вредного воздействия на окружающую среду, ведения государственных природных кадастров и отдельных учетных документов (реестров, регистров и т.п.). Проблематика реализации данной функции состоит в том, что порядок ведения кадастров регулируется нормативно-правовыми актами различного уровня и различных ведомств, что затрудняет создание единой системы сбора, формирования и хранения информации о природных ресурсах и объектах.

Функция распоряжения природными ресурсами и объектами федеральными органами исполнительной власти как таковая в законодательстве не выделяется. Хотя при анализе нормативно-правовой базы данная функция все же усматривается у ряда агентств, которая сливается по определенным положениям с функцией охраны окружающей среды. Это базируется на принципе охраны окружающей среды – охрана, воспроизводство и рациональное использование

природных ресурсов как необходимые условия обеспечения благоприятной окружающей среды и экологической безопасности. Распорядительно-охранительная функция выражается в таких основных полномочиях федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих деятельность в сфере природопользования и охраны окружающей среды, как выдача разрешительных документов на пользование природными ресурсами; установление нормативов в области природопользования и охраны окружающей среды; организация и проведение экологической сертификации; образование территорий с особым статусом использования и охраны; создание условий для сохранения и восстановления биологического разнообразия. Особую проблему составляет ситуация с особо охраняемыми природными территориями и объектами. Такие территории и объекты находятся в ведении нескольких органов власти: Минприроды России, Минсельхоза России, РАН и др. Однако ни один из выше названных органов не наделен основной функцией по управлению особо охраняемыми природными территориями. Таким образом, предлагается создать, основываясь на мнении таких ученых, как С. Миронов, Э.А. Памфилова, Е.А. Галиновская, единый орган управления в данной сфере – Росприродохрану.

Параграф четвертый посвящен проблемам контроля и надзора в сфере природопользования и охраны окружающей среды. Особо отмечается, что федеральное законодательство не дает понятия государственного экологического контроля, тем самым не выделяя его особенностей и существенных признаков. В связи с чем предлагается определить данное понятие как систему мер по проверке государственными органами исполнительной власти, функционирующих в сфере природопользования и охраны окружающей среды, деятельности хозяйствующих субъектов на всех стадиях хозяйственного процесса, других организаций и граждан на территории Российской Федерации на соответствие экологическим нормам, правилам, нормативам, техническим регламентам, стандартам, с целью пресечения нарушений в данной сфере и выработке программы действий по устранению выявленных нарушений и их последствий специально

уполномоченными на то органами с целью обеспечения сохранения окружающей среды и экологической безопасности человека.

Обращается внимание, что упорядочение проведения государственного экологического контроля в настоящее время обусловлено принятием Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и Правил осуществления государственного контроля в области охраны окружающей среды (государственного экологического контроля). Указанный Федеральный закон является универсальным правилом осуществления экологического контроля (надзора) как государственными контрольными органами, так и органами местного самоуправления, наделенными государственными полномочиями в данной сфере, в случае проведения контрольных проверок в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Однако в Законе не дано разграничения понятий контроля и надзора; Закон не регулирует отношения при проведении контрольных проверок в отношении физических лиц. Это приводит к тому, что проведение таких проверок (в основном в отношении землепользователей – физических лиц) регулируется на местном или ведомственном уровне, не создавая единообразной практики проведения такого рода проверок.

Далее обращается внимание, что вопрос о понятии экологического надзора в современном российском законодательстве не урегулирован, хотя термин «надзор» встречается в нормативных актах различного уровня применительно к охране окружающей среды и в названиях государственных органов власти, как то: Федеральная служба по надзору в сфере природопользования или Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору. Однако он носит характер декларации и в большинстве случаев понятие надзора в экологическом законодательстве тождественно понятию контроля. В связи с чем предлагается авторское определение экологического надзора. Российским законодательством предусмотрена еще одна специфическая форма экологического контроля – государственная экологическая экспертиза,

которая осуществляется в отношении планируемой хозяйственной деятельности и играет роль предварительного контроля. В настоящее время проблему в данной области создает сокращение объектов государственной экологической экспертизы практически до недопустимого минимума, что создает угрозу экологической безопасности Российской Федерации.

В заключении в обобщенном виде излагаются основные положения, результаты и выводы проведенного диссертационного исследования, формулируются предложения по совершенствованию действующего законодательства в данной сфере.

В приложениях к диссертации представлены сводные данные, наглядно отражающие результаты сбора эмпирических данных в ходе диссертационного исследования, а также предложения по совершенствованию действующего экологического законодательства.

Основные положения диссертационного исследования опубликованы в следующих работах:

Работы, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, определенных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации:

1. Пирогова Е.Е. Планирование как важнейшая и основополагающая функция государственного управления (на примере экологического законодательства) // Законодательство и экономика. 2006. № 8. С. 17-21 (0,4 п.л.).

2. Пирогова Е.Е. Порядок осуществления федерального государственного экологического контроля // Адвокат. 2010. № 2. С. 72-76 (0,4 п.л.).

Работы, опубликованные в иных рецензируемых научных изданиях:

3. Пирогова Е.Е. Государственный контроль как гарантия предупреждения правонарушений в области использования и охраны природы / Проблемы предупреждения экологических правонарушений: Материалы научной конференции студентов и аспирантов юридического факультета МосГУ 21 декабря 2004 г. / Отв. ред. Ю.Е. Винокуров. – М.: Изд-во МосГУ, 2005, с. 42-47 (0,4 п.л.).

4. Пирогова Е.Е. Экологическая безопасность как составляющая национальной безопасности Российской Федерации / Обеспечение национальной безопасности России (правовой аспект): Материалы научной конференции 26 октября 2006 г. / Отв. ред. Ю.Е. Винокуров. – М.: Изд-во МосГУ, 2006, с. 55-63 (0,5 п.л.).

5. Пирогова Е.Е. Реализация права на охрану здоровья граждан России в свете ратификации Российской Федерацией Европейской Социальной Хартии / Европейская социальная хартия: вызовы и реальность: Материалы Международной научно-практической конференции 20 октября 2009 г. / Под ред. Т.А. Сошниковой. – М.: Изд-во МосГУ, 2009, с.102-105 (0,25 п.л.).

6. Пирогова Е.Е. Выработка государственной политики в сфере природопользования и охраны окружающей среды как фундаментальная функция по обеспечению национальной безопасности России / Обеспечение национальной безопасности в экологической сфере (правовой аспект): Материалы научной конференции 19 ноября 2009 г. / Отв. ред. Ю.Е. Винокуров. – М.: Изд-во МосГУ, 2009, с. 68-72 (0,4 п.л.).

7. Пирогова Е.Е. Государственная экологическая экспертиза как необходимый механизм для обеспечения национальной безопасности в сфере охраны окружающей среды / Обеспечение национальной безопасности в экологической сфере (правовой аспект): Материалы научной конференции 19 ноября 2009 г. / Отв. ред. Ю.Е. Винокуров. – М.: Изд-во МосГУ, 2009, с. 83-89 (0,6 п.л.).

Подписано в печать 14.10.2010. Заказ №
Формат 60x84 1/16. Объем 1,4 п.л. Тираж 100 экз.
Издательство ННОУ ВПО «Московский гуманитарный университет»
111395, г. Москва, ул. Юности, 5/1.