

# Проблемы реорганизации системы федеральных органов управления в сфере природопользования и охраны окружающей среды

**И.А. Игнатьева**, доктор юридических наук, доцент кафедры экологического и земельного права юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова

Внимание к состоянию и совершенствованию управления в сфере охраны окружающей среды, использования и охраны недр и других природных ресурсов (экологического управления) обусловлено той повышенной значимостью, которой оно обладает в общем механизме реализации эколого-правовых норм. В механизме экологического управления значимая роль отводится системе управления<sup>1</sup>. Вопрос о системе управления, в свою очередь, — это прежде всего вопрос о системе управляющих субъектов, важнейшие полномочия и возможности которых сконцентрированы, несомненно, у специально уполномоченных государственных органов.

С учетом данных объективных взаимозависимостей в организации государственного управления в области охраны окружающей среды и природопользования вполне объясним и закономерен тот интерес, который вызывают периодически происходящие трансформации в системе соответствующих федеральных органов исполнительной власти.

На этом фоне тема поиска оптимальной структуры соответствующих государственных органов, исследования их компетенции остается как никогда злободневной, во-первых, в качестве предмета исследования эффективности и совершенствования механизма государственного экологического управления и, во-вторых, как отражение вполне конкретного интереса в правоприменительной практике (которая невозможна без разъяснения, какие конкретно органы скрыва-

В системе и структуре федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих управление в области охраны окружающей среды и природопользования, произошли преобразования в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2008 г. № 724. Были осуществлены реорганизация и переподчинение ряда специально уполномоченных государственных органов, перераспределены отдельные функции управления, намечены пути дальнейшего сокращения числа этих органов. Все это в совокупности так или иначе отразилось на эффективности управления в соответствующей сфере, вызвало новые и актуализировало уже известные теоретические и практические вопросы в области правового регулирования и организации экологического управления.

<sup>1</sup> Подробнее см.: *Тихомиров Ю.А.* Научная организация управления. М., 1973; *Он же.* Механизм управления в развитом социалистическом обществе. М., 1978. Применительно к управлению в сфере охраны окружающей среды и природопользования соответствующие вопросы были рассмотрены в работе: *Игнатьева И.А.* Экологическое законодательство России и проблемы его развития. М., 2001. С. 111–116, 175–179.

ются под терминами «федеральный орган управления государственным фондом недр», «специально уполномоченный орган государственного земельного контроля» или уж совсем абстрактными «исполнительные органы государственной власти», о которых говорится в Водном кодексе Российской Федерации, «уполномоченные федеральные органы исполнительной власти», которые имеет в виду Лесной кодекс Российской Федерации, и т.д.).

К сожалению, тексты вышеуказанных и других законодательных актов в рассматриваемой системе законодательства содержат крайне отвлеченные формулировки, обращаясь при этом к определению компетенции **вполне конкретных федеральных органов исполнительной власти**. В этом заключается, по нашему мнению, одна *существенная* правовая проблема действующего законодательства о природных ресурсах и об охране окружающей среды — проблема неконкретности наименований государственных органов.

Попытка законодателя изменить сложившуюся традицию — не называть точно государственные органы управления — была предпринята в Федеральном законе «Об экологической экспертизе», где первоначально содержалось название специально уполномоченных государственных органов в области экологической экспертизы, действовавших на момент его принятия, — Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации и его территориальные органы. Однако текст закона в этой части соответствовал реальному положению вещей всего несколько месяцев: Указом Президента Российской Федерации от 14 августа 1996 г. № 1177 данное министерство было упразднено<sup>2</sup>.

При этом только в 1998 г. в Федеральный закон «Об экологической экспертизе» были внесены изменения с изложением статьи 13 в новой редакции (было введено наименование «федеральный орган исполнительной власти, специально уполномоченный в области охраны окружающей природной среды, и его территориальные органы»), а в 2004 г.

данная статья вообще утратила силу. Таким образом, исключений из общего правила в системе законодательства об охране окружающей среды и природных ресурсов не осталось.

Понятно, что рассмотренная позиция законодателя, старающегося избежать необходимости внесения изменений в тексты законов в связи с изменением структуры государственных органов, обусловлена прежде всего постоянной реорганизацией системы государственных органов. Однако ее реализация в действующем законодательстве в конечном счете приводит к тому, что закон представляется непонятным, неопределенным для широкого круга лиц и, по меньшей мере в этой своей части, поверхностным. Такой закон требует специального разъяснения, которое осуществляется уже на подзаконном уровне, и *не может применяться без него*.

Кроме того, **такая неопределенность в законе несет в себе косвенную характеристику нестабильности государственного аппарата, осуществляющего экологическое управление**.

И хотя для российского законодательства указанное абстрактное наименование органов управления стало практически привычным, своего рода традиционным, полагаем, данная негативная сторона законотворческой практики требует последовательной коррекции: круг государственных органов, осуществляющих экологическое управление, должен быть определен именно в законодательном акте, равно как и их основная компетенция.

Данный подход совсем не редкость в законодательстве зарубежных стран. Так, в законодательстве об окружающей среде США наименования государственных органов, ответственных за реализацию конкретного закона, их полномочия и даже подробный порядок осуществления полномочий даны непосредственно в тексте закона (см., например, подробное описание действий руководителя Агентства по охране окружающей среды по введению стандартов чистого воздуха в § 7409 Закона о чистом воздухе; закрепление порядка образования и компетенции Комиссии по морским млеко-

Тема поиска оптимальной структуры соответствующих государственных органов, исследование их компетенции остается как никогда злободневной.

<sup>2</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 34. Ст. 4082. Здесь и далее использованы данные справочной правовой системы «Консультант Плюс». Заметим, что согласно части 3 статьи 90 Конституции Российской Федерации указы Президента Российской Федерации не должны противоречить федеральным законам.

питающим в § 1401 Закона о защите морских млекопитающих). В Кодексе об окружающей среде Франции в соответствующих разделах четко определяется сфера ведения Агентства по защите берегов, порядок функционирования Комиссии по генной инженерии и др.

При этом конкретизацию положений закона вполне целесообразно оставить на подзаконном уровне, например в положении о конкретном государственном органе управления. Правовая информация, таким образом, будет излагаться в нормативных правовых актах последовательно, без логических и юридических пробелов, основываясь на текстах законодательных актов.

В самом деле, *в настоящее время узнать, какой орган следует считать специально уполномоченным в той или иной сфере, чаще всего можно только из положения об этом органе либо из постановления Правительства Российской Федерации, утвердившего это положение.*

Нет адекватного нормативного правового акта, посвященного системе органов исполнительной власти, осуществляющих государственное управление в области охраны окружающей среды, о которых говорится в статье 8 Федерального закона «Об охране окружающей среды»: формально не отмененное постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 1998 г. № 1594 «О специально уполномоченных государственных органах Российской Федерации

в области охраны окружающей природной среды» не учитывает реорганизаций системы государственных органов исполнительной власти, произведенных в соответствии с указами Президента Российской Федерации от 11 марта 2003 г. № 308 «О мерах по совершенствованию государственного управления в области безопасности Российской Федерации», от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», от 20 мая 2004 г. № 649 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» и, наконец, от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти», и потому фактически устарело и не может применяться напрямую.

Существенная правовая проблема действующего законодательства о природных ресурсах и об охране окружающей среды — проблема неконкретности наименования государственных органов.

В области управления природопользованием нормативных правовых актов, аналогичных названному — обобщающих систему специально уполномоченных государственных органов, — в современный период законодательства не было, равно как не принималось нормативных правовых актов, определяющих специально уполномоченные органы в области земле- и недропользования.

На данный момент отсутствуют разъясняющие нормативные правовые акты применительно к федеральным органам исполнительной власти, осуществляющим полномочия в сфере использования и охраны земель, недр, вод, лесов. **В то же время совершенно очевидно: чтобы выйти на необходимое положение о том или ином специально уполномоченном государственном органе, надо знать, что именно этот орган является специальной уполномоченным в конкретной, интересующей правоприменителя сфере.**

Ввиду крайней неопределенности в решении этого вопроса в действующем законодательстве важно обозначить систему органов экологического управления с учетом последних ее преобразований в связи с названным выше Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2008 г. № 724, одновременно рассмотрев правовые проблемы, возникшие в связи с данной реорганизацией.

Итак, Министерство природных ресурсов Российской Федерации названным Указом преобразовано в Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (Минприроды России) с передачей ему функций по выработке и реализации

государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере охраны окружающей среды. Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор) и Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромет) переданы в ведение названного министерства.

В связи с этим вновь обострилась правовая проблема существования самостоятельной системы контролирующих органов в сфере охраны окружающей среды. Как известно, одним из принципов охраны окружающей среды, как это следует из ста-

ты 3 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», является независимость контроля в области охраны окружающей среды. В уточнение понимания данного принципа в статье 65 того же закона провозглашено: «Запрещается совмещение функций государственного контроля в области охраны окружающей среды (государственного экологического контроля) и функций хозяйственного использования природных ресурсов».

На практике данный принципиальный подход до сих пор частично находил свое воплощение в существовании Ростехнадзора и Росгидромета как двух самостоятельных органов исполнительной власти, деятельность которых была направлена на осуществление ряда контрольно-надзорных функций

... в настоящее время узнать, какой орган следует считать специально уполномоченным в той или иной сфере, чаще всего можно только из положения об этом органе либо из постановления Правительства Российской Федерации, утвердившего это положение.

в сфере охраны окружающей среды и руководство которыми осуществляло непосредственно Правительство Российской Федерации. В свою очередь, МПР России в системе органов государственной власти выступало как федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области лесных отношений, в сфере изучения, использования, воспроизводства, охраны природных ресурсов, а также в сфере охраны окружающей среды (**за исключением сферы экологического надзора**) (выделено автором — *И.И.*) (см. пункт 1 ныне утратившего силу Положения о Министерстве природных ресурсов Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 22 июля 2004 г. № 370).

В то же время, полагаем, весьма трудно найти воплощение принципа независимости функции государственного экологического контроля от функции хозяйственного использования природных ресурсов в организации деятельности Федеральной службы по надзору в сфере природопользования в той схеме, которая была предложена постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 400.

Во-первых, в анализируемом Указе очевидна юридическая несамостоятельность Росприроднад-

зора: федеральные министры вправе давать руководителям подведомственных федеральных служб обязательные для исполнения указания, приостанавливать в случае необходимости решения таких федеральных служб (их руководителей) или отменять эти решения, если иной порядок их отмены не установлен федеральным законом (см. п. 15 рассматриваемого Указа).

В свою очередь, Росприроднадзор, как это следует из пункта 3 положения о данном органе, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 400, в своей деятельности руководствуется не только Конституцией

Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительст-

ва Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, но и нормативными правовыми актами Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации.

Минприроды России, как указывается в положении об этом органе, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 29 мая 2008 г. № 404, осуществляет координацию и контроль деятельности подведомственной ему Федеральной службы по надзору в сфере природопользования (п. 2). И как бы ни сложна была созданная конструкция, контроль за контролем явно никак не способствует его независимости. Получается, что уже *de jure* созданная система специально уполномоченных органов не в состоянии обеспечить реализацию вышеназванного принципа охраны окружающей среды.

Во-вторых, не следует забывать и практическую неразделенность понятий экологического контроля и экологического надзора, которые в законодательстве до сих пор остаются не разграниченными между собой. Следовательно, сложно было бы утверждать, что функция экологического контроля до последних преобразований в системе органов экологического управления заключалась исключительно в деятельности Росприроднадзора. Однако при включении в сферу ведения Минприроды России Ростехнадзора и Росгидромета вариантов осу-

ществления независимого экологического контроля (и надзора) не осталось вовсе.

Соответственно, новая концепция соподчинения государственных органов вызывает по меньшей мере вопрос о реализации соответствующих положений Федерального закона «Об охране окружающей среды». Это вопрос, который сейчас приобрел открытый характер и вызывает необходимость как формального устранения противоречий, так и научных обоснований требуемых практикой правовых конструкций (если они действительно необходимы).

Определенная часть трансформаций в структуре и компетенции государственных органов в сфере охраны окружающей среды и природопользования, как нам видится, имеет вполне положительные перспективы, так как создает некоторый потенциал для совершенствования управления в рассматриваемой сфере. В частности, Минсельхозу России были переданы функции преобразуемого Минэкономразвития России по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере земельных отношений (в части, касающейся земель сельскохозяйственного назначения), по государственному мониторингу таких земель.

Федеральное агентство лесного хозяйства, ранее находившееся в ведении МПР России, передано в ведение Минсельхоза России. Данные изменения могут быть связаны с началом назревших перемен в организации природопользования, могут позволить уйти от определенных стереотипов, мешающих развитию, преодолеть иные серьезные недостатки системы.

Интересно, что первоначально комментируемым указом Минсельхозу России передавались функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере рыболовства, производственной деятельности на судах рыбопромыслового флота, охраны, изучения, воспроизводства и рационального использования водных биологических ресурсов и охраны среды их обитания. Однако Указом Президента Российской Федерации от 30 мая 2008 г. № 863 «О Федеральном агентстве по рыболовству» соответствующие функции были вновь переданы названному Федеральному агентству, руководство деятельностью которого теперь осуществляет непосредственно Правительство Российской

Федерации. Сама по себе ситуация с кардинальным изменением статуса специально уполномоченного органа в системе экологического управления дважды за весьма короткий период говорит о многом. И, к сожалению, она **не свидетельствует о существовании стройной единой концепции формирования этой системы, о ее стабильности.**

К числу федеральных органов, осуществляющих государственное управление в области охраны окружающей среды и природопользования, следует в настоящий момент отнести:

- 1) среди федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, — Федеральную службу безопасности Российской Федерации;
- 2) среди федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, — ряд специально уполномоченных государственных органов, в свою очередь, в ведении большинства из которых находится комплекс федеральных агентств и служб:
  - Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (в его ведении находятся 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 Российской Федерации (в его ведении находятся Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору, Федеральное агентство лесного хозяйства);
  - Министерство экономического развития Российской Федерации (в его ведении находятся Федеральное агентство геодезии и картографии, Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости, Федеральное агентство по управлению государственным имуществом);
  - Федеральное агентство по рыболовству.

Следует иметь в виду, что некоторые функции управления в области охраны окружающей среды и природопользования осуществляют и другие федеральные органы исполнительной власти и их территориальные органы (например, Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации и находящаяся в его ведении Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, Федеральная регистрационная служба, Федеральная служба государственной статистики).

Указом намечены следующие реорганизации в системе государственных органов, осуществляющих управление в рассматриваемой сфере: запланировано упразднение трех федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих функции управления в сфере природопользования и охраны окружающей среды — Росрегистрации, Роскартографии и Роснедвижимости, — с передачей их функций Федеральному агентству по управлению государственным имуществом.

Проведенное реформирование системы органов исполнительной власти, осуществляющих экологическое управление, — отнюдь не единственное за период формирования нового законодательства об охране окружающей среды и природных ресурсах и, к сожалению, скорее всего, не окончательное. Такие реорганизации предпринимаются периодически, вызывая естественные вопросы об оценке степени их эффективности и целесообразности, ответить на которые можно лишь в ретроспективном исследовании при изучении всего комплекса нормативных правовых актов, послуживших основой тех или иных преобразований в системе специально уполномоченных государственных органов, выявив среди них закономерности и повторы.

Не имея возможности остановиться на этой проблеме подробно (это предмет самостоятельной научной работы), важно выделить хотя бы некоторые показательные стороны реорганизаций, безусловно отразившихся на качестве экологического управления, при этом сознательно опустив ряд промежуточных или повторяющихся преобразова-

ний (например, применительно к специально уполномоченному государственному органу в сфере рыболовства).

Первое системное преобразование с начала формирования нового законодательства об охране окружающей среды и природных ресурсах связано с Указом Президента Российской Федерации от 10 января 1994 г. № 66 «О структуре федеральных органов исполнительной власти». Данным актом были зафиксированы весьма разветвленная система специально уполномоченных органов в сфере охраны окружающей среды и природопользования и многообразие форм их функционирования (министерства, комитеты, государствен-

ные комитеты, службы, надзоры). В самом общем виде эту систему отличает излишняя структуризация.

Реформирование продолжилось Указом Президента Российской Федерации от 14 августа 1996 г.

№ 1177 «О структуре федеральных органов исполнительной власти». Для развития системы органов экологического управления особенно важно, что были образованы Министерство природных ресурсов Российской Федерации и Государственный комитет Российской Федерации по охране окружающей среды на базе упраздняемых Министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации, Комитета Российской Федерации по водному хозяйству и Комитета Российской Федерации по геологии и использованию недр. Госкомэкология как самостоятельный орган непосредственно по охране окружающей среды просуществовала в системе органов управления около четырех лет — до своего упразднения Указом Президента Российской Федерации от 17 мая 2000 г. № 867 (с 30 апреля до 22 сентября 1998 г. данный орган исполнял также функции упраздненной в тот период Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды).

Примечательны две последовательные и противоположные по своей направленности реорганизации, имевшие место в одном и том же году: 1) на основании Указа Президента Российской Федерации от 30 апреля 1998 г. № 483 «О структу-

Частые реорганизации системы специально уполномоченных государственных органов в сфере охраны окружающей среды и природопользования объективно не могут положительно влиять на эффективность и непрерывность экологического управления.

ре федеральных органов исполнительной власти» было образовано Министерство Российской Федерации по земельной политике, строительству и жилищно-коммунальному хозяйству с передачей ему функций упраздненных Государственного комитета Российской Федерации по жилищной и строительной политике, Государственного комитета Российской Федерации по земельным ресурсам и землеустройству, а также Федеральной службы геодезии и картографии; упразднен Росгидромет; 2) Указом Президента Российской Федерации от 22 сентября 1998 г. № 1142 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» упразднено Министерство Российской Федерации по земельной политике, строительству и жилищно-коммунальному хозяйству и образован Росгидромет.

Еще один любопытный факт: с изданием Указа Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» при преобразовании Федеральной службы земельного кадастра России в Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости была фактически потеряна функция государственного земельного контроля (до принятия постановления Правительства Российской Федерации от 19 августа 2004 г. № 418).

И это еще не принимая в расчет столь же объективно влияющих на качество экологического управления довольно длительного и трудоемкого периода передачи документации, занятия зданий и кабинетов, поиска и назначения руководящего персонала и пр., субъективно нерабочего общего настроения чиновников, ожидающих очередных преобразований.

В обобщенном исследовании всех проводимых преобразований системы органов экологического управления проявляются некоторые отчетливые тенденции. Хотелось бы остановиться кратко на трех из них. Первая и наиболее очевидная — со-

кращение числа специально уполномоченных органов, осуществляющих экологическое управление. Тенденция в целом позитивная.

Другие две не столь однозначны. В научной литературе уже отмечалось, что происходит деэкологизация в системе федеральных органов исполнительной власти<sup>3</sup>. Она проявляется, на наш взгляд, в двух задаваемых направлениях, отражающих государственную политику в сфере экологического управления: 1) отсутствие специально уполномоченного, действительно не зависимого от интересов эксплуатации природных ресурсов органа в области охраны окружающей среды; 2) передача части полномочий по использованию природных ресурсов федеральным органам неспецифической, общехозяйственной, если так можно выразиться, направленности — Минэкономразвития России, Минсельхозу России.

Частые реорганизации системы специально уполномоченных государственных органов в сфере охраны окружающей среды и природопользования

объективно не могут положительно влиять на эффективность и непрерывность экологического управления. Качество управления в исследуемой области напрямую зависит от формирования четкой государственной политики в отношении системы

соответствующих государственных органов, от завершения поиска исполнительной властью их оптимальной структуры и компетенции.

Один из путей коррекции сложившегося положения связан с совершенствованием законодательного процесса, с устранением необоснованной абстрактности норм закона в части именованной специально уполномоченных государственных органов, осуществляющих управление в области охраны окружающей среды и природопользования.

Это направление, несомненно, будет действенным при условии общей атмосферы уважения, бережного отношения к тексту законодательного акта, реального его исполнения. □

Один из путей коррекции сложившегося положения связан с совершенствованием законодательного процесса, с устранением необоснованной абстрактности норм закона в части именованной специально уполномоченных государственных органов, осуществляющих управление в области охраны окружающей среды и природопользования.

<sup>3</sup> См.: Бринчук М.М. Исполнительная власть и охрана природы // Экологическое право. 2001. № 2. С. 22.