УДК 349.6

Мисник Г.А.

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПА ЕДИНСТВА ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Статья посвящена вопросам совершенствования правовых основ государственного управления охраной окружающей среды. На основе анализа выявленных проблем правоприменения обосновывается предложение о расширении компетенции субъекта Российской Федерации в данной сфере управления.

Article is devoted to the improvement of the legal framework of the State environmental protection administration. On the basis of an analysis of the problems identified, enforcement is based on the proposed expansion of the competence of constituent entities of the Russian Federation in the field of management.

Ключевые слова: *Исполнительная власть, правовая охрана, окружающая среда, единство власти, природопользование, законодательство, государственное управление.*

Keywords: *The Executive, legal protection, the environment, the unity Government, environmental management, law, public administration.*

Законодательство об охране окружающей среды является предметом совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (ст. 72 Конституции РФ). Неопределенность правового содержания категории «совместное ведение» порождает правовые споры в правоприменительной сфере.

Наиболее острые противоречия возникают при разграничении компетенции федеральных и региональных органов исполнительной власти по вопросам экологического нормирования. Анализ судебной практики показал, что значительная часть судебных споров о полномочиях субъектов Федерации связана с законотворчеством в сфере нормирования образования отходов производства и потребления и установления лимитов на их размещение. Так, например, объектом рассмотрения Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ явилось дело по заявлению прокурора Республики Татарстан о признании противоречащими федеральному законодательству отдельных пунктов Положения "О Министерстве экологии и природных ресурсов Республики Татарстан", утвержденного Постановлением Кабинета министров Республики от 9 июля 2001 г. N 433 «Вопросы Министерства экологии и природных ресурсов Татарстан». Положением о Министерстве экологии и природных ресурсов Республики Татарстан предусматривалось, что к полномочиям данного министерства относились вопросы установления лимитов на размещение отходов. Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ удовлетворила заявление прокурора, мотивируя свой вывод тем, что согласно ст. 5 ФЗ "Об отходах производства и потребления" установление государственных стандартов, правил, нормативов и требований безопасного обращения с отходами отнесено к полномочиям Российской Федерации. В ст. 5 ФЗ "Об охране окружающей среды", кроме перечисленных в данной статье полномочий органов государственной власти Российской Федерации в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, содержится указание на то, что к их полномочиям могут быть отнесены и иные полномочия, предусмотренные другими федеральными законами и нормативными правовыми актами Российской Федерации. Что и имело место в данном случае [1].

Аналогичное нарушение федерального законодательства имело место во Владимирской области. Там постановлением Законодательного собрания Владимирской области от 26 сентября 2007 года N 527, принятым 9 октября 2007 года губернатором области подписан Закон Владимирской области N 130-ОЗ «Об отходах производства и потребления во Владимирской области", в ст. 5 которого к полномочиям администрации Владимирской области

в сфере обращения с отходами отнесено установление лимитов на размещение отходов индивидуальным предпринимателям и юридическим лицам в соответствии со своей компетенцией. Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации определила признать ст. 5 Закона Владимирской области от 9 октября 2007 года N 130-ОЗ «Об отходах производства и потребления во Владимирской области» в части слов «установление лимитов на размещение отходов индивидуальным предпринимателям и юридическим лицам в соответствии со своей компетенцией» противоречащей федеральному [2].

Особо следует отметить тот факт, что Законодательное собрание Ростовской области обращалось к Правительству Российской Федерации, Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации по вопросу совершенствования действующего законодательства в части экологического нормирования, в частности, указывалось, что необходимо передать полномочия в области обращения с отходами субъектам Российской Федерации, мотивируя это предложение целесообразностью регионального нормирования, вызванную различиями природно-климатических и ландшафтных условий, дифференциацией территорий по уровням антропогенного воздействия на окружающую среду, природно-восстановительным потенциалом территорий, удельной плотностью населения, а также уровнем загрязнения за предшествующий период в результате хозяйственной деятельности [3].

Таким образом, при анализе судебной практики выявлена необходимость расширения полномочий субъектов Российской Федерации в области экологического нормирования в части предоставления полномочий лимитирования размещения отходов производства и потребления.

Противоречивость правоприменения в сфере экологического нормирования свидетельствует о необходимости совершенствования общих принципов государственного управления охраной окружающей среды.

Правовые основы обеспечения единства государственного управления в сфере природопользования предусматривает Конституция РФ. В соответствии с п. 2 ст. 77 Конституции РФ в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации. Ст. 72 Конституции РФ относит к предметам совместного ведения вопросы природопользования и охраны окружающей среды независимо от формы собственности на природные объекты.

Несмотря на императивность положений о совместном ведении, федеральными законами, образующими систему экологического законодательства, предусматриваются положения об исключительной компетенции Российской Федерации по отдельным вопросам регулирования экологических отношений. Так, Водный кодекс РФ предусматривает распределение функций управления охраной водных объектов в зависимости от формы собственности на водный объект. Согласно п. 17 ч. 1 ст. 24 Водного кодекса РФ осуществление мер по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий в отношении водных объектов, находящихся в федеральной собственности и расположенных на территориях двух и более субъектов Российской Федерации, субъекты РФ осуществляют функцию по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий в отношении водных объектов, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации (п. 10 ч. 1 ст. 25 Водного кодекса РФ). В отношении водных объектов, находящихся в федеральной собственности, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, участвуя в организации и осуществлении мониторинга, организуют проведение регулярных наблюдений за состоянием дна, берегов, изменениями морфометрических особенностей, состоянием водоохранных зон водных объектов или их частей, находящихся в федеральной собственности и расположенных на территории субъекта Российской Федерации, а также водных объектов и гидротехнических сооружений, расположенных на территории субъекта Российской Федерации и находящихся в собственности как субъектов Российской Федерации, так и муниципальных образований. Таким образом, органы исполнительной власти субъектов РФ не несут ответственности за обеспечение охраны водных объектов федерального значения, находящихся на территории двух и более субъектов РФ, что приводит к нарушению единства планирования охраны водных

объектов. Государственные программы субъектов РФ по охране водных объектов ориентированы на выполнение формальных показателей по количеству очистных сооружений, но не предусматривают достижения оптимальных показателей качества водных ресурсов.

Распределение компетенции федеральных и региональных органов власти в данной сфере нельзя считать рациональным и с точки зрения полноты отражения функций федеральных органов исполнительной власти в части регулирования водных отношений. В компетенции государственных органов, в частности, не отражены функции охраны малых рек и озер, находящихся в собственности Российской Федерации, но расположенных на территории субъекта РФ. Между тем охрана данных объектов имеет важное значение для обеспечения экологического благополучия водных бассейнов крупных рек. Отсутствие достаточного регулирования охраны данных объектов приводит к широкому распространению специфических видов нарушений, которые связаны с угрозой причинения значительного вреда окружающей среде.

Так, на малых реках, подпитывающих Дон и Северский Донец, хозяйства самовольно соорудили огромное количество земляных плотин. Образовавшиеся пруды увеличивают потери воды на испарение, в речках затухают процессы самоочищения, они медленно умирают. Только на реке Кундрючьей построено 168 прудов неинженерного типа, которые надо или переоборудовать, или ликвидировать [4, с. 131].

Не получили отражения в законодательстве и положения о компетенции федеральных органов исполнительной власти в отношении трансграниченых и пограничных водных объектов. Правовой режим водных объектов, пересекающих государственную границу и расположенных вдоль нее, редусматривает совокупность требований, регламентирующих отношения по поводу данных водных объектов, включая: вопросы природопользования и охраны водных объектов; вопросы статуса и защиты государственной границы.

Отсутствие в Водном кодексе РФ положений, регламентирующих статус указанных водных объектов, порождает противоречивую ситуацию, когда водный объект признается объектом отношений государственного суверенитета, но юридически лишен правового статуса природного объекта в российской правовой системе.

В соответствии с пунктом «к» ст. 72 Конституции Российской Федерации вопросы водного законодательства относятся к совместному ведению, но в настоящее время отсутствие законодательного решения вопроса о разграничении полномочий между субъектами Федерации и Российской Федерацией в сфере природопользования затрудняет координацию водопользования на территориях, примыкающих к водному объекту, пересекающему государственную границу, и расположенных вдоль границы. Проблема рационального использования водных ресурсов рек и водоемов, пересекающих государственную границу и расположенных вдоль нее, становится причиной межгосударственных противоречий, что послужило основанием для формирования предложений по совершенствованию законодательства о названных водных объектах.

Опасная тенденция состоит в том, что некоторые субъекты Российской Федерации, на территории которых формируются поверхностные стоки водных объектов, рассматривают речную воду как свой стратегический ресурс и, руководствуясь ст. 72 Конституции РФ, предусматривающей совместное ведение по вопросам регулирования водных отношений, осуществляют собственное правовое регулирование данных отношений. В то же время разделение правового регулирования использования и охраны названных водных объектов по территориальному принципу может привести к серьезным экологическим проблемам.

Анализ приведенных законодательных противоречий позволяет признать существенным недостатком правовых основ построения системы государственного управления охраной окружающей среды недостаточный учет особенностей объекта регулируемых отношений. Вопросы обеспечения эффективной охраны природных объектов определяют необходимость закрепления в законодательстве экосистемного принципа, предполагающего разграничение компетенции государственных органов федерального и регионального уровня на основе учета природных особенностей объекта, в качестве основного принципа построения системы государственного управления в данной сфере, исключающего применение имущественного критерия (формы собственности) распределения компетенции.

Ещё одной причиной возникновения судебных споров, сущностью которых является выход субъектов Федерации за пределы своей компетенции, является то, что в ст. 5 ФЗ "Об охране окружающей среды" дан открытый список полномочий органов государственной власти Российской Федерации в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды. Последний абзац ст. 5 данного федерального закона указывает на то, что к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации в указанной сфере отношений относится осуществление иных предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации полномочий, помимо вышеперечисленных в данной статье. А подзаконных актов в сфере охраны окружающей среды некоторые авторы насчитывают более 4000. Неопределенность правовой регламентации полномочий федеральных органов создает почву для ее нарушений со стороны субъектов Российской Федерации. И стоит отметить, что эта причина характерна не только для сферы экологического нормирования, но и для других институтов охраны окружающей среды.

Таким образом, судебная практика отражает проблемы, связанные с определением компетенции субъектов Российской Федерации в сфере охраны окружающей среды. Для решения возникающих проблем необходимо совершенствование юридической техники, устранение коллизий правовых норм, а также пробелов в правовом регулировании. Задача устранения выявленных противоречий требует пересмотра ряда положений, касающихся полномочий субъектов в сфере охраны окружающей среды в сторону их расширения.

Литература

1. Определение Верховного Суда РФ от 28 февраля 2003 г. № 11-Г03-4.

2. Определение Верховного Суда РФ от 24 марта 2010 г. № 86-Г10-8.

3. Постановление Законодательного Собрания Ростовской области от 7 февраля 2008 г. № 2283.

4. *Приваленко В.В., Безуглова О.С.* Экологические проблемы антропогенных ландшафтов Ростовской области. Ростов-на-Дону, 2003.