

## ЮРИДИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ЭКОЛОГИИ

УДК 349.6

Ф.М. Тюльпанов  
F.M. TyulpanovСРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ СИСТЕМ ОРГАНОВ  
УПРАВЛЕНИЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ  
ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ США И РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*В статье проводится сравнительно-правовой анализ деятельности органов исполнительной власти США и России в сфере регулирования охранительных отношений. Характеризуются экологические функции государственных органов исполнительных структур. Определяется система этих органов. Сделаны выводы об эффективности системы управления органов исполнительной власти в области охраны окружающей среды.*

**Ключевые слова:** экологическая система органов управления, эффективность исполнительных органов, сравнительный анализ США и России.

COMPARATIVE LEGAL ANALYSIS OF EXECUTIVE  
REGULATORY BODY SYSTEMS IN ENVIRONMENT  
PROTECTION IN THE U.S. AND THE RUSSIAN FEDERATION

*The article analyzes the comparative legal aspect of the American and Russian executive bodies in protective relations regulating. Ecological functions of state executive bodies are characterized. The system of such bodies is defined. Conclusions are made about the effectiveness of executive regulatory body systems in environment protection.*

**Keywords:** ecological system of regulatory bodies, effectiveness of executive bodies, the comparative analysis of the U.S. and Russia.

Совершенствование государственного управления в области природопользования и охраны окружающей среды – одна из актуальных проблем, решением которой необходимо заниматься постоянно. Реформы исполнительных органов, проведенные в России в последние годы, не всегда были положительными. С 2004 по 2012 гг. структуры исполнительных органов постоянно изменялись. Особые изменения произошли в 2004 году.

Указами Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» [4] и от 20 мая 2004 г. № 649 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» [2], даны разъяснения содержания важнейших функций управления, включая нормотворческую, контролирующую и надзора, а также функции по управлению государственным имуществом и по оказанию услуг.

В юридической литературе, а также в законодательных актах употребляются такие термины, как «управление охраной окружающей среды», «управление взаимодействием общества и природы», «управление природоохранительной деятельностью», «управление в области

использования природных ресурсов и окружающей среды», «экологический менеджмент» и т. д., но вместе с тем отсутствует зачастую понятие «государственное управление». Существуют различные точки зрения и позиции ученых по понятию «экологическое управление». И это самостоятельная проблема, требующая досконального изучения.

Органы исполнительной власти характеризуются в ст. 8-10 Закона об охране окружающей среды РФ. Понятие управления в области охраны окружающей среды включает: основы этого управления (полномочия РФ, ее субъектов, органов местного самоуправления, их разграничение между собой, основные принципы управления), а также систему органов исполнительной власти РФ (федеральных, субъектов РФ, специально уполномоченных органов в области использования и охраны окружающей среды).

Вместе с тем их объединяют общие принципы деятельности, выражающиеся в функциях в сфере экологии.

К основным из них относятся: прогнозирование, планирование и использование природных объектов; изучение природных объектов и ресурсов природы; регистрация и учет их; предоставление в

пользование; определение предметов ведения между федеральными органами власти и субъектами Российской Федерации (разграничение собственности); установление общих принципов налогообложения и сборов Российской Федерации и другие.

В ст. 14 Закона «Об охране окружающей среды» определены понятия – прогнозирование и планирование. Прогнозирование – это процесс научного познания, а планирование – процесс активного воздействия.

Прогнозирование осуществляется на основе данных предположительного характера, а планирование – на основе точных данных. Прогноз постоянно корректируется, а выраженный в форме закона план изменить нелегко.

Особенности планирования природоохранительной деятельности требуют постоянного совершенствования его методики.

Анализируя деятельность органов управления природопользованием и охраной окружающей среды, можно убедиться в том, что несмотря на особенности каждой группы, налицо их органическая связь в содержании.

Рассматривая функции органов управления природопользованием и охраны окружающей среды, необходимо напомнить, что они реализуются различными методами, в зависимости от правового положения этих органов. Под функциями понимаются основные направления в деятельности государственных органов управления природопользованием и охраны окружающей среды.

В литературе неоднозначно определяется классификация функций государственного экологического управления. Так, О.Л. Дубовик выделяет следующие функции управления, используя при этом формальные признаки: 1) принадлежность субъекта управления к системе публичной власти; 2) обозначение субъекта управления в актах, регулирующих его полномочия в качестве уполномоченного в сфере управления природопользованием и охраной окружающей среды либо путем указания на конкретные управленческие задачи; 3) осуществление управленческой функции от имени государства; 4) наделение субъекта управления для осуществления функции соответствующими правовыми средствами (например, устанавливать запреты, ограничения, применять санкции, давать разрешения, определять условия деятельности, давать обязательные для исполнения руководящие указания и т. п.) [3, с. 402–403].

Можно согласиться с данной классификацией функций экологического управления. Вместе с тем следует выделить основные из них:

ведение природоресурсных кадастров;  
прогнозирование использования и охраны природных ресурсов;

планирование природопользования и охраны окружающей среды;

нормотворческая деятельность органов управления природопользованием и охраной окружающей среды.

Характеризуя функции ведения кадастров, следует отметить, что кадастр – это высшая форма учета природных ресурсов. Только при наличии данных учета можно осуществлять сбалансированное природопользование и охрану окружающей среды. Так, к примеру, природопользование и охрана окружающей среды не могут быть сведены только к строительству очистных сооружений и созданию защитных зон. Важно вести учет и контроль за использованием природных ресурсов в целом. Под системой государственного управления в области природопользования и охраны окружающей среды понимается совокупность органов исполнительной власти, наделенных определенными полномочиями публичной властью, осуществляющие организацию рационального природопользования и охрану окружающей среды.

Большинство ученых выделяют три группы органов, осуществляющих экологическое управление по объему и характеру. В.В. Петров справедливо предлагает разделить государственные органы исполнительной власти на 3 группы – комплексные, отраслевые и функциональные, т. е. иные органы, на которые возложены отдельные функции в определенной сфере окружающей среды, выполняющие одну или несколько родственных функций [6, с. 177].

В первую группу органов общей компетенции входят: Президент РФ, его администрация, Межведомственная комиссия по экологической безопасности Совета безопасности РФ, Правительство РФ и правительства (администрации) субъектов Федерации, а также органы местного самоуправления (муниципальные образования).

Во вторую группу органов специальной компетенции входят органы исполнительной власти эколого-правового блока, их решения обязательны для юридических и физических лиц, а также и для органов управления на местах.

Это основные органы, осуществляющие функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере изучения, использования, воспроизводства, охраны природных ресурсов, включая управление государственным фондом недр, лесным хозяйством.

К ним также следует отнести органы специальной компетенции, выполняющие функции контроля. Таковыми являются: Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор); Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор); Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромет); Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор); Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор); ФСБ России.

К этим же органам относятся федеральные агентства, представляющие услуги юридическим и физическим лицам. В частности, это: Федеральное агентство по недропользованию (Роснедра); Федеральное агентство водных ресурсов (Росводресурсы); Федеральное агентство лесного хозяйства (Рослесхоз); Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом (Росимущество) и другие.

К третьей группе относятся иные органы в области управления и охраны окружающей среды: МВД; Федеральная таможенная служба РФ; Министерство РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий; Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии (Ростехрегулирование); Федеральное агентство по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству (Росстрой).

Вместе с тем вопрос об экологическом управлении в теории права является сложным и до конца не решенным.

В настоящее время, существует достаточно большое количество объективных и субъективных оснований для эффективного решения поставленных перед органами управления задач.

В соответствии с Указом Президента РФ от 21 мая 2012 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» – структура органов исполнительной власти состоит из следующих звеньев: федеральных министерств, федеральных служб и федеральных агентств [5].

Однако деятельность органов исполнительной власти в области управления природопользованием и охраной окружающей среды все же недостаточно эффективна. Реформы, происходящие в последние годы, не достигли своей цели. В литературе справедливо отмечается незначительная роль самого механизма правового регулирования, посредством которого должны быть реализованы законодательные нормы в области природопользования и охраны окружающей

среды. Немаловажным является вопрос о принятии субъектами Федерации нормативных правовых актов, которые обеспечивали бы практическую деятельность органов специальной компетенции в регулировании природоресурсных и охранительных отношениях [7, с. 25].

Этот вопрос требует самостоятельного изучения, и он заслуживает более глубокого анализа. Нам бы хотелось проанализировать деятельность органов исполнительной власти США и РФ на уровне сравнительно-правового анализа.

Система органов исполнительной власти США по сравнению с российскими имеет некоторые особенности. Во-первых, форма правления США – президентская республика. Вся исполнительная власть принадлежит президенту. Федеральное правительство и администрация президента – по существу один и тот же орган. Губернаторы и администрация штатов аналогичные структуры правительства, как и на федеральном уровне.

В политической структуре США имеется кабинет, который проводит консультации, выполняет роль совещательного органа, помогает принимать важные решения президенту по различным вопросам. Решения могут оформляться правовыми актами президента. Состав кабинета определяется президентом, – в который входят руководители ведущих департаментов (министерств): иностранных дел, финансов, обороны, юстиции, внутренних дел, сельского хозяйства, торговли, труда, здравоохранения и социального обеспечения, жилищного и городского строительства, энергетики, транспорта и по делам ветеранов [1, с. 67–68].

В систему администрации президента входят исполнительный аппарат, федеральные департаменты и агентства. В 1970 г. был создан Совет по качеству при президенте. Обязанность Совета – подготовка посланий президента Конгрессу США о состоянии окружающей среды. Совет, являясь рабочим органом президента, участвует не только в определении общенациональной экологической политики, но также его деятельность направлена на реализацию задач, вытекающих из экологического законодательства. Основные функции и полномочия Совета определяются указами президента и Законом 1970 г. «Об улучшении качества окружающей среды». Совет наделен правом законодотворческой инициативой в области экологических отношений. Он не наделен административно-властными полномочиями и не дублирует деятельность других органов власти. Совет наделен полномочиями координатора федеральных ведомств по вопросам охраны



окружающей среды и издает нормативно-методические документы в этой сфере деятельности. Специальным органом, уполномоченным решать вопросы охраны окружающей среды, является Агентство по охране окружающей среды (ЕРА). Это самостоятельный федеральный орган исполнительной власти, руководитель которого назначается президентом США и, как правило, утверждается Сенатом. Руководитель ЕРА является членом президентской команды, что говорит о его высоком статусе.

Таким образом, ЕРА осуществляет функции межотраслевого управления. Главными функциями являются: сохранение и улучшение качества трех сфер окружающей среды – водных ресурсов, атмосферного воздуха и земли, а также целостности озонового слоя планеты. К основным видам деятельности ЕРА относятся: нормотворческая, планирование, координация, методическое руководство, обучение и подготовка кадров, научные исследования, техническая помощь, мониторинг, контроль, государственный экологический надзор, финансирование [1].

В России такого органа нет. Существующее Министерство природных ресурсов и экологии не выполняет по существу функции охраны окружающей среды. Оно является комплексным органом. В его ведении находятся федеральные службы, наделенные контролирующими функциями – Росприроднадзор, Росгидромет, и агентства, выполняющие функции предоставления услуг природопользователям, – Федеральное агентство водных ресурсов (Росводресурсы), Федеральное агентство лесного хозяйства (Рослесхоз), Федеральное агентство по недропользованию (Роснедра). Что касается правового положения федеральных органов исполнительной власти США, они определяются не специальными нормативными актами (положениями), как это утверждается Правительством РФ, – все службы, министерства руководствуются конституционными нормами США, а также законами: о национальной политике в области охраны окружающей среды, об административном судопроизводстве и другими законодательными актами, регулируемыми природоохранными отношениями по отдельным объектам природы.

Специальные функции ЕРА определены законодательными актами. Таким же образом во всех штатах созданы аналогичные ЕРА. На основании действующих в штатах конституций определяются система и структура органов власти и управления, а также их компетенция. Необходимо подчеркнуть все ЕРА штатов не находятся в административном подчинении федеральному

Агентству по охране окружающей среды, а подчиняются только по горизонтали – создававшим их органам власти и управления штатов. Руководители этих органов назначаются губернаторами штатов.

Следует отметить, что департаменты в штатах имеют различные названия, но в целом сущность их деятельности сводится к обеспечению сохранности окружающей среды. К примеру, в штатах Арканзас, Айдахо, Аризона, Вайоминг, Луизиана, Мичиган, Миссисипи, Небраска, Оклахома, Орегон, Юта – они называются департаментами по качеству окружающей среды, а в таких штатах, как Аляска и Нью-Йорк – департаменты по обеспечению сохранности окружающей среды. В других штатах: Коннектикут, Массачусетс, Мэн, Нью-Джерси, Флорида – департаменты по охране окружающей среды. В штате Иллинойс имеется Комитет по контролю за загрязнением окружающей среды, кроме существующего департамента, а в штате Кентукки создан Департамент по обеспечению сохранности природных ресурсов и наряду с этим органом существует Комиссия по качеству окружающей среды. В некоторых штатах на эти органы, помимо выполняемых функций по охране окружающей среды, возлагаются и другие функции, не связанные с охраной природы. Так в штатах – Канзас и Колорадо на департамент, выполняющий функции охраны природных ресурсов, возложены и такие функции, как охрана здоровья граждан.

Следует отметить, что структура органов специальной компетенции в США по организации их природоохранной деятельности и природопользованию определяется особенностями самих штатов, включая климатические, географические, экономические, социальные условия, а также перспективы развития этого штата. Более подробно деятельность департаментов штатов в области охраны окружающей среды можно рассмотреть на примере южного штата Калифорния, где численность населения составляет 37,3 млн человек, что гораздо выше плотности населения в других штатах. Агентство по охране окружающей среды штата (Cal/EPA) является самостоятельным ведомством в правительстве штата.

Структура (Cal/EPA) состоит из пяти подразделений: департаменты по вопросам атмосферного воздуха, контроля водных ресурсов, по вопросам использования пестицидов, по контролю за токсичными веществами и Отдел по вопросам улучшения качества окружающей среды и охраны здоровья людей. Все департаменты наделены определенными функциями, начиная от

научных исследований до обеспечения соблюдения и исполнения природоохранных законодательных норм. Осуществляют мониторинг качества окружающей среды, оказывают помощь бизнесу в деле соблюдения норм и правил охраны окружающей среды, организуют и проводят мероприятия по повышению экологического воспитания граждан. Все отделения осуществляют свою деятельность совместно с другими службами, а особенно межведомственным Национальным комитетом по борьбе с загрязнением окружающей среды в результате разлива нефти и выброса в окружающую среду вредных загрязняющих веществ.

Также, как и ЕРА, департаменты штатов в области охраны окружающей среды осуществляют свою деятельность в двух направлениях: во-первых, взаимодействуют со всеми федеральными ведомствами, которые управляют охраной окружающей средой, и, во-вторых, взаимодействуют с соответствующими структурными подразделениями штатов. В связи с этим важную роль играет ЕРА, поскольку она выполняет функции координатора всех департаментов штатов. Помимо нормотворческой деятельности, ЕРА разрабатывает программы в области охраны окружающей среды, которые утверждаются на всех уровнях государственного управления: федеральном, штатов, местном (региональном), локальном.

В свою очередь, штаты представляют свои отчеты по проделанной работе в соответствии с программой и законодательными нормами (стандарты штатов, правил, регламентов). Определенные функции по охране окружающей среды выполняют Департаменты (министерства): внутренних дел, обороны, сельского хозяйства, энергетики, торговли, здравоохранения и социального обеспечения, жилищного строительства и развития городских инфраструктур, продовольствия и лекарств, безопасности и охраны здоровья работников.

В ведении Департамента внутренних дел находятся парки и федеральные земли, Департа-

мента сельского хозяйства – пестициды, Департамента энергетики – энергоресурсы, Департамента здравоохранения и социального обеспечения – пищевые продукты и лекарства, Комиссии по использованию ядерной энергии – вопросы безопасности ядерных электростанций, Департамента торговли – морские и прибрежные ресурсы.

Главная задача правоохранительных ведомств США – управление землями, а не функции охраны общественного порядка и обеспечение безопасности граждан, как это осуществляется в России органами внутренних дел. В США, кроме названных органов исполнительной власти, в качестве самостоятельных ведомств выступают федеральные агентства по управлению лесами в составе Министерства сельского хозяйства, Служба береговой охраны США в составе Департамента (министерства) национальной безопасности, которая выполняет военные и гражданские функции. Кроме того, существует Национальная администрация по вопросам океана и атмосферы, являющаяся федеральным ведомством в составе Министерства торговли и выполняющая природоохранные функции. Кроме того, в составе Министерства юстиции имеется департамент, занимающийся вопросами окружающей среды и природных ресурсов. В частности, департамент занимается ведением гражданских и уголовных дел об экологических правонарушениях.

Таким образом, мы видим, что в США исполнительные органы осуществляют свои действия, не дублируя друг друга, а взаимодействуют со всеми другими службами, ведомствами выполняющие функции природоохранного законодательства. Важно отметить, что штатам предоставляется самостоятельность в решении экологических вопросов, вытекающих из законов как на федеральном уровне, так и на уровне штатов.

Желательно создание специальных судов либо отделов по производству рассмотрения экологических дел в Российской Федерации.



### Примечания

1. Браславский Л. И. Экология и охрана окружающей среды: законы и реалии США и России : моногр. – М.: Инфра-М, 2013. – С. 67–68.
2. Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти : указ Президента от 20 мая 2004 г. № 649 // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 21. – Ст. 2023.
3. Дубовик О. Л., Кремер Л., Люббе-Вольф Г. Экологическое право : учебник. – М. : Юрайт, 2005. – С. 402–403.

4. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти : указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 11. – Ст. 945.
5. О структуре федеральных органов исполнительной власти : указ Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 // Российская газета. – 2012. – 26 мая.
6. Петров В. В. Экологическое право России : учеб. – М. : Изд-во Бек, 1995. – С. 177.
7. Русин С. Н. Полнота правового регулирования нормирования в области охраны окружающей среды и эффективность государственного управления : проблемы теории и практики // Экологическое право. – 2003. – № 4. – С. 25.

**ТЮЛЬПАНОВ Фарид Муллагалиевич**, доцент кафедры государственных и гражданско-правовых дисциплин факультета Подготовки сотрудников правоохранительных органов, Южно-Уральский государственный университет (НИУ), кандидат юридических наук, доцент. E-mail: f.g.tulpanow@mail.ru

**TUYLPANOV Farid Mullagalievich**, Assistant Professor of State and Civil Disciplines Chair, Faculty of Law Enforcement Officers' Training, South Ural State University (National Research University), Candidate of Law. E-mail: f.g.tulpanow@mail.ru