

Государственное управление в области природопользования и охраны окружающей среды

(презентация к лекции 5)

Н.И. Хлуденева



Понятие государственного управления в области природопользования и охраны окружающей среды

В эколого-правовой доктрине (М.М. Бринчук, С.А. Боголюбов, О.И. Крассов и др.) **государственное управление в области природопользования и охраны окружающей среды** обычно рассматривают как:

1) **деятельность уполномоченных органов государственной власти по реализации стоящих перед ними задач в области природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности;**

2) **совокупность осуществляемых уполномоченными органами государственной власти действий, направленных на исполнение требований экологического законодательства;**

3) **организующую деятельность компетентных государственных органов по практическому осуществлению целей и задач, связанных с охраной окружающей среды и использованием природных ресурсов;**

4) **совокупность компетенций уполномоченных органов и их должностных лиц в сфере рационального природопользования и охраны окружающей среды**

Методы государственного управления в области природопользования и охраны окружающей среды

административные методы (воздействуют на поведение управляемых субъектов с помощью мер императивного характера, проявляются в таких направлениях деятельности уполномоченных органов государственной власти, как экологический надзор, лицензирование, нормирование, экологическая экспертиза и др.);

экономические методы (выражаются в создании условий для экономической (материальной) заинтересованности хозяйствующих субъектов в соблюдении требований экологического законодательства. К ним могут быть отнесены: предоставление налоговых и иных льгот при осуществлении предпринимательской деятельности, направленной на охрану окружающей среды, внедрении наилучших доступных технологий; предоставление льгот по плате за негативное воздействие при осуществлении природоохранных мероприятий и др.);

идеологические (моральные) методы (воздействуют на управляемых субъектов посредством убеждения, агитации, воспитания, образования, награждения государственными наградами, присвоения почетных званий и т.п.)

Функции государственного управления в области природопользования и охраны окружающей среды

Виды функций государственного управления в области природопользования и охраны окружающей среды (*основных направлений деятельности органов государственной власти по обеспечению охраны окружающей среды и рационального природопользования*):

стратегическое планирование в области охраны окружающей среды и природопользования;
государственный экологический мониторинг;
государственная экологическая экспертиза;
государственный учет в области природопользования и охраны окружающей среды;
экологическое нормирование;
экологический надзор;
создание системы государственных органов управления в сфере охраны окружающей среды и природопользования, а также координация деятельности в данной сфере;
распоряжение (управление) природными ресурсами (в том числе их изъятие и предоставление в пользование), находящимися в государственной собственности;
разрешение в административном порядке споров в сфере природопользования и охраны окружающей среды и др.

Принципы государственного управления природопользованием и охраной окружающей среды

- законность, вертикальная соподчиненность органов государственной власти, ответственность органов государственной власти и иные общие принципы;
- обеспечение комплексного подхода к решению задач в области природопользования и охраны окружающей среды;
- сочетание бассейнового и административно-территориального принципов организации управления природопользованием и охраной окружающей среды;
- обеспечение сочетания общего и индивидуального подходов к установлению мер государственного регулирования в области охраны окружающей среды и обеспечения рационального природопользования;
- разделения хозяйственно-эксплуатационных и контрольно-надзорных функций при организации деятельности уполномоченных государственных органов и др.

Система органов государственного управления в области природопользования и охраны окружающей среды

органы общей компетенции

(осуществляют деятельность в области природопользования и охраны окружающей среды наряду с решением других задач, отнесенных к их компетенции)

органы специальной компетенции

(их деятельность сфокусирована на решении задач в области природопользования и охраны окружающей среды, как правило, эти органы создаются для выполнения указанных задач)

иные органы (эти органы участвуют в решении отдельных задач в области природопользования и охраны окружающей среды (например, Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации утверждает форму градостроительного плана земельного участка)

Органы общей компетенции в области природопользования и охраны окружающей среды

Президент России (определяет основные направления внутренней и внешней экологической политики государства, осуществляет нормотворчество, является гарантом соблюдения прав граждан в области природопользования и охраны окружающей среды, организует систему центральных органов исполнительной власти России и др. (см. ст. 80, 83, 90 Конституции РФ)

Правительство Российской Федерации (обеспечивает проведение единой государственной политики в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, принимает меры по реализации прав граждан на благоприятную окружающую среду, по обеспечению экологического благополучия, по созданию благоприятных условий жизнедеятельности населения, по снижению негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду организует деятельность по охране и рациональному использованию природных ресурсов, регулированию природопользования и развитию минерально-сырьевой базы Российской Федерации и др. (см. ст. 114 Конституции РФ, ст. 22 Федерального конституционного закона от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»)

Администрации (правительства) субъектов Российской Федерации (так, например, Правительство Республики Башкортостан в пределах своих полномочий: 1) участвует в проведении единой федеральной политики в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности; 2) организует и контролирует деятельность по рациональному использованию, воспроизводству и охране природных ресурсов, развитию минерально-сырьевой базы Республики Башкортостан, улучшению состояния и защите окружающей среды; 3) принимает меры по защите прав граждан на благоприятную окружающую среду, по обеспечению экологического благополучия населения, предотвращению чрезвычайных ситуаций и ликвидации их последствий (см. ст. 17 Закона Республики Башкортостан от 14 марта 2003 г. № 474-з «О Правительстве Республики Башкортостан»).

Федеральные органы государственной власти в области природопользования и охраны окружающей среды специальной компетенции

Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации

Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды

Федеральная служба по надзору в сфере природопользования

Федеральное агентство водных ресурсов

Федеральное агентство лесного хозяйства

Федеральное агентство по недропользованию

Министерство сельского хозяйства, Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору, Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии, Федеральное агентство по рыболовству, Федеральное агентство по управлению государственным имуществом и др.

(см. Указ Президента РФ от 12.05.2008 № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти»)

Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (Минприроды России) – ключевое звено в системе федеральных органов исполнительной власти специальной компетенции

Минприроды России осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере:

- изучения, использования, воспроизводства и охраны природных ресурсов, включая недра, водные объекты, леса, объекты животного мира и среду их обитания,
- земельных отношений, связанных с переводом земель водного фонда, лесного фонда и земель особо охраняемых территорий и объектов (в части, касающейся земель особо охраняемых природных территорий) в земли другой категории,
- в области лесных отношений,
- в области охоты,
- в сфере гидрометеорологии и смежных с ней областях, государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды), включающего в себя государственный мониторинг радиационной обстановки на территории Российской Федерации,
- в области обращения с животными,
- охраны окружающей среды, включая вопросы, касающиеся обращения с отходами производства и потребления, в том числе в области обращения с твердыми коммунальными отходами (за исключением вопросов тарифного регулирования),
- охраны атмосферного воздуха,
- федерального государственного экологического контроля (надзора), федерального государственного контроля (надзора) в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий, федерального государственного лесного контроля (надзора), федерального государственного геологического контроля (надзора), федерального государственного контроля (надзора) в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания, федерального государственного контроля (надзора) в области обращения с животными, федерального государственного охотничьего контроля (надзора), федерального государственного контроля (надзора) за проведением работ по активным воздействиям на гидрометеорологические процессы, особо охраняемых природных территорий и государственной экологической экспертизы.

(см. постановление Правительства РФ от 11.11.2015 № 1219 (ред. от 25.12.2021) «Об утверждении Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации и об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации»).

Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромет) *(находится в ведении Минприроды России)*



осуществляет функции по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг в области гидрометеорологии и смежных с ней областях, мониторинга состояния и загрязнения окружающей среды, федеральному государственному контролю (надзору) за проведением работ по активным воздействиям на гидрометеорологические процессы

(см. постановление Правительства РФ от 23.07.2004 № 372 (ред. от 15.11.2021) «О Федеральной службе по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды»)

Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор) (находится в ведении Минприроды России)



является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции:

- по контролю и надзору в сфере природопользования, а также в пределах своей компетенции в области охраны окружающей среды, в том числе в части, касающейся ограничения негативного техногенного воздействия, в области обращения с отходами (за исключением радиоактивных отходов);
- государственной экологической экспертизы

(см. Постановление Правительства РФ от 30.07.2004 № 400 (ред. от 30.10.2021) «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2004 г. N 370»)

Федеральное агентство водных ресурсов (Росводресурсы)

(находится в ведении Минприроды России)



осуществляет функции по оказанию государственных услуг и управлению федеральным имуществом в сфере водных ресурсов

(см. постановление Правительства РФ от 16.06.2004 № 282 (ред. от 07.07.2016) «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве водных ресурсов»)

Федеральное агентство лесного хозяйства (Рослесхоз)

(находится в ведении Минприроды России)



осуществляет функции по контролю и надзору в области лесных отношений (за исключением лесов, расположенных на особо охраняемых природных территориях), а также по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в области лесных отношений

(см. постановление Правительства РФ от 23.09.2010 № 736 (ред. от 29.12.2021) «О Федеральном агентстве лесного хозяйства»)

Федеральное агентство по недропользованию (Роснедра)

(находится в ведении Минприроды России)



осуществляет функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере недропользования

(см. постановление Правительства РФ от 17.06.2004 № 293 (ред. от 23.08.2021) «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве по недропользованию»)

Проблемы государственного управления в области охраны окружающей среды и природопользования

- природная среда – это сложно организованная система, которая имеет свои собственные закономерности развития. Эти закономерности в полной мере не учитываются при определении цели и задач государственной экологической политики как вершины государственного экологического управления, при выборе методов и средств государственного воздействия на рассматриваемую социальную сферу и т.д.;
- объективно существующие современные проблемы в области охраны окружающей среды негативно сказываются и на реализации государственного экологического управления, поскольку изначально являются трудноразрешимыми для современных государств. Так, в условиях, когда темпы роста потребления природных ресурсов превышают темпы роста их восстановления, одна из генеральных задач государственного экологического управления – обеспечение рационального использования природных ресурсов – становится практически недостижимой в рамках осуществления любого вида социального управления, включая и государственное;
- в числе факторов, негативно влияющих на эффективность реализации экологической функции государства, следует обозначить коррупционный фактор;
- отсутствие комплексного подхода в решении задач в области охраны окружающей среды и природопользования;
- отсутствие разделения хозяйственно-эксплуатационных и контрольно-надзорных полномочий государственных органов исполнительной власти, наделенных специальной компетенцией в сфере охраны окружающей среды, и др.