

УДК 349.6

Л.А. ТИХОМИРОВА,

кандидат юридических наук, доцент, заместитель начальника правового отдела

Приволжское управление Ростехнадзора

ПРОБЛЕМЫ РАЗГРАНИЧЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ МЕЖДУ ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

В статье исследуются и классифицируются проблемы, связанные с разграничением полномочий в области охраны окружающей среды между органами государственной власти, и определяются основные причины их возникновения.

Известно, что компетенция государства реализуется через компетенцию государственных органов, а «эффективность государственности в условиях федеративного устройства России в немалой мере зависит от того, насколько качественно организована система государственной власти» [1]. В связи с чем раскрытие компетенции органов государственной власти через их полномочия в области охраны окружающей среды представляется необходимым этапом в исследовании соответствующей компетенции Российской Федерации и субъектов в ее составе.

Если проблема разграничения предметов ведения и полномочий по большей части заключается в обозначении границ между тремя сферами ведения, поиске критериев, по которым можно было бы отделить все три сферы ведения друг от друга, то проблема распределения полномочий заключается в установлении смысла и содержания полномочий, определении порядка разделения полномочий и распределении их по частям.

Причем, если границы всех трех сфер ведения должны обозначаться исключительно в рамках правовых форм разграничения предметов ведения и полномочий: Конституции Российской Федерации, Федеративного договора и договоров о разграничении предметов ведения и полномочий, то смысл и содержание полномочий по всем трем сферам ведения должны устанавливаться федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами.

Следует отметить, что круг и содержание полномочий, прежде всего, предопределяется

системой и структурой федеральных органов исполнительной власти. В связи с чем нормативные правовые акты, утверждающие положения о соответствующих органах исполнительной власти, играют значительную роль в определении их полномочий. Однако периодическое реформирование в системе государственного управления создает определенные трудности не только в понимании того, как должна действовать вновь утвержденная структура и система федеральных органов исполнительной власти, но и как должны распределяться полномочия между вновь созданными или реорганизованными учреждениями.

Далеко не секрет, что причиной проведения частых административных реформ в системе и структуре федеральных органов исполнительной власти является недостаточная эффективность государственного аппарата, несоответствие количества его полномочий качеству власти, коррумпированность в системе государственного управления и др. Именно об этом говорится в Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 гг., одобренной распоряжением Правительства России от 25.10.2005 № 1789-р.

Зачастую результатом реформирования государственного управления в России является перераспределение полномочий между существующими органами исполнительной власти; упразднение и переподчинение ранее действующих органов государственной власти или создание новых государственных структур. Однако не всегда достигается конечная цель проведения таких административных реформ, в числе которых – ис-

ключение дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти и завершение процесса разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Напомним, что приоритетные направления административной реформы были определены еще в 2003 г. Указом Президента Российской Федерации от 23.07.2003 № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах». Однако до сих пор поставленные перед Правительством России задачи не решены в полном объеме.

Во-первых, вопросы разделения и делегирования полномочий в области охраны окружающей среды всегда являлись камнем преткновения между федеральным центром и регионами. Законодательная, административная, да и судебная практики, приходившиеся на период 2002–2006 гг., как нельзя ярко показали противоборство двух уровней власти.

Во-вторых, наделение и осуществление разными федеральными органами исполнительной власти смежных функций в сфере охраны окружающей среды приводили к дублированию их полномочий.

В целом, проблемы, связанные с разграничением полномочий в области охраны окружающей среды между органами государственной власти, можно классифицировать на три группы:

- проблемы, возникающие между федеральными органами государственной власти;
- проблемы, возникающие между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов;
- проблемы, возникающие между органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

Основная причина возникновения проблем при разграничении и распределении полномочий заключается в неэффективной и «дутой» системе и структуре государственных органов исполнительной власти. Анализ проводимых административных реформ в системе государственного управления за последние двадцать лет позволяет утверждать, что функции в сфере охраны окружающей среды и природопользования концентрировались далеко не в одном органе. При этом критерии разграничения обозначенных полномочий до сих пор вызывают определенные вопросы. На

протяжении уже около двух десятилетий основной целью проведения административных реформ являлось упорядочение системы государственного управления посредством упрощения структуры и сокращения аппарата органов исполнительной власти Российской Федерации. В течение всего этого времени организационно-правовой статус федеральных органов исполнительной власти неоднократно менялся. Соответствующие изменения касались также и их наименования, порядка подчинения и сфер их ведения. Безусловно, происходили изменения и в распределении полномочий. В результате проведенного исследования была выявлена следующая динамика реформирования государственного управления в сфере охраны окружающей среды. В период с 1992 по 2010 гг. с периодичностью в четыре года функции специально уполномоченного органа в области охраны окружающей среды осуществляли одновременно либо два органа (1996 г. – Министерство природных ресурсов Российской Федерации и Госкомэкология; май 2004 г. – Росприроднадзор и Ростехнадзор), либо один (1992 г. – Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации; 2000 г. – Министерство природных ресурсов Российской Федерации; март 2004 г. – Федеральная служба по надзору в сфере экологии и природопользования; 2008 г. – по настоящий день – Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации и находящийся в его ведении Росприроднадзор).

На наш взгляд, логика перераспределения полномочий между федеральными органами исполнительной власти прослеживалась только в мае 2004 г., когда было создано два ведомства – Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор) и Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор). Так, была осуществлена попытка распределения полномочий исходя из сфер регулируемых общественных отношений. На Ростехнадзор возлагался комплекс полномочий в области охраны окружающей среды, на Росприроднадзор – в области природопользования. Именно в этот период идея разграничения законодательства об охране окружающей среды и законодательства в области природопользования была положена в основу государственного управления. Однако отсутствие четких критериев разграничения некоторых полномочий между фе-

деральными органами исполнительной власти не позволили реализовать их должным образом.

Анализ нормативно-правовой базы и правоприменительной практики позволил выявить следующие основные причины возникновения исследуемых проблем:

I. Причины возникновения проблем при распределении полномочий в области охраны окружающей среды между федеральными органами исполнительной власти:

- частое реформирование системы государственного управления в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, зачастую лишённое всякой логики и смысла, следствием чего стало бессмысленное переподчинение государственных органов и перераспределение полномочий между ними;

- отсутствие общего порядка определения и распределения полномочий между федеральными органами исполнительной власти;

- отсутствие четких критериев в распределении объектов, подконтрольных разным федеральным органам исполнительной власти, выполняющим смежные функции, а также отсутствие четких критериев в распределении объектов, подконтрольных федеральным органам исполнительной власти и их территориальным органам;

- отсутствие единого подхода в систематизации исследуемого законодательства: несвоевременное принятие мер по приведению всей системы нормативных правовых актов (включая акты разной юридической силы, регулирующие разнообразный круг общественных отношений и по разным предметам ведения) в соответствие с внесенными изменениями.

II. Причины возникновения проблем при распределении полномочий в области охраны окружающей среды между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации:

- противоречие норм общего характера, содержащихся в законе, принятого позже, с нормами специального характера, содержащихся в законах, принятых ранее;

- периодическое, зачастую лишённое логики, перераспределение полномочий между двумя уровнями государственной власти;

- отсутствие единого подхода в установлении единого исчерпывающего перечня полномочий, в результате чего полномочия разбросаны по всему

тексту федерального закона, что, в свою очередь, приводит к затруднению в поиске соответствующего полномочия;

- отсутствие четко установленных пределов и возможностей осуществления субъектами России собственного правового регулирования, в том числе при реализации опережающей формы правотворчества;

- отсутствие четких границ и критериев в определении перечня полномочий и объектов, подконтрольных федеральным органам государственной власти и органам государственной власти субъектов России;

- неопределенность в содержании и сущности некоторых полномочий, которая приводит к необоснованной подмене одних полномочий другими.

- отсутствие исчерпывающего перечня полномочий в области охраны окружающей среды в соответствующих статьях федеральных законов.

III. Главная и основная причина возникновения проблем при распределении полномочий между органами исполнительной власти субъектов России заключается в определении содержания полномочий органов исполнительной власти субъектов России.

Если проблема распределения полномочий между федералами и регионами заключается не только в определении содержания исследуемых полномочий, но и в установлении критерия отнесения того или иного полномочия органу исполнительной власти федерального или регионального уровня, то есть приобретает характер не только определения, но и распределения, то на уровне конкретного субъекта России борьба между органами государственной власти за осуществление тех или иных полномочий в конкретной сфере деятельности не прослеживается. Объясняется это следующими причинами.

Во-первых, та незначительная часть полномочий в области охраны окружающей среды, которая остается за субъектами Российской Федерации, исключает возможность формирования структуры и системы органов исполнительной власти субъектов России аналогично федеральной. Это, в свою очередь, обуславливает отсутствие проблем при распределении полномочий между органами исполнительной власти субъектов России.

Во-вторых, отрегулированный Федеральным законом № 184-ФЗ порядок организации законо-

дательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации исключает также возможность возникновения соответствующих проблем при распределении полномочий между двумя ветвями власти.

Кроме того, на сегодняшний день достаточно сложно соотнести перечень существующих полномочий в области охраны окружающей среды с полномочиями субъектов России, установленными Федеральным законом от 06.10.1999 № 184-ФЗ. Постараемся раскрыть причины возникновения соответствующих проблем.

Итак, в результате анализа Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ было выделено пять групп полномочий субъектов России:

а) собственные полномочия:

– полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам ведения субъектов Российской Федерации (ст. 26.2);

– полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (п. 2 ст. 26.3);

б) переданные для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации полномочия Российской Федерации (п. 7 ст. 26.3):

– полномочия Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации, переданные для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации;

– полномочия Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, переданные для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации.

в) участие органов государственной власти субъектов Российской Федерации в осуществлении полномочий Российской Федерации (ст. 26.3-1):

– участие органов государственной власти субъектов Российской Федерации в осуществлении полномочий Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации;

– участие органов государственной власти субъектов Российской Федерации в осуществлении полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов;

г) переданное исполнительным органам государственной власти субъекта Российской Федерации осуществление части полномочий федеральных органов исполнительной власти (ст. 26.8);

д) полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации, временно возложенные на федеральные органы государственной власти (ст. 26.9):

– временно возложенные на федеральные органы государственной власти собственные полномочия субъектов Российской Федерации;

– временно возложенные на федеральные органы государственной власти переданные для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации полномочия Российской Федерации.

Вместе с тем и Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», и другие специальные законы, регулирующие общественные отношения в области охраны окружающей среды, выходят за пределы требований, установленных Федеральным законом от 06.10.1999 № 184-ФЗ.

Во-первых, перечень установленных указанными законами полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения далеко не соотносится с перечнем полномочий, установленных п. 2 ст. 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ.

Так, в соответствии с п. 2 ст. 26.3 исследуемого Федерального закона к полномочиям органов государственной власти субъекта России по предметам совместного ведения в области охраны окружающей среды относятся: организации и осуществления региональных и межмуниципальных программ и проектов в области охраны окружающей среды и экологической безопасности (подпункт 7); осуществления государственного контроля в области охраны окружающей среды (государственного экологического контроля) на объектах хозяйственной и иной деятельности независимо от форм собственности, за исключением объектов хозяйственной и иной деятельности, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю (подпункт 56).

По общему правилу перечень полномочий органов государственной власти субъектов России по предметам совместного ведения не может быть изменен иначе как путем внесения изменений или

дополнений в п. 2 ст. 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ.

Таким образом получается, что перечень полномочий субъектов России по предметам совместного ведения – закрытый. Возникает вопрос: в какую группу полномочий субъектов России отнести остальные полномочия в области охраны окружающей среды, перечисленные в ст. 6 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды), а также в аналогичных статьях Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», Федерального закона от 04.05.1999 № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха», Федерального закона от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе»?

Так, среди указанных статей можно выделить всего лишь два-три полномочия, которые субъекты России осуществляют в целях реализации ст. 26.3-1, а именно участвуя в осуществлении полномочий Российской Федерации. Тогда как же быть с остальной преобладающей частью полномочий, которую нельзя отнести ни к категории полномочий органов государственной власти субъектов России по предметам ведения субъектов, поскольку они должны определяться исключительно нормативно-правовыми актами субъектов России, ни тем более к категории переданных полномочий, поскольку порядок их передачи и осуществления регламентируется отдельно?

Эти и другие вопросы дают все основания ставить под сомнение целесообразность существования п. 2 ст. 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ в целом. В связи с этим трудно не согласиться с позицией М.В. Глигич-Золотаревой, указывающей на неэффективность «перечня собственных полномочий субъектов Российской Федерации» [2].

Во-вторых, в соответствующих статьях федеральных законов, регулирующих отношения в

области охраны окружающей среды закрепляются полномочия субъектов по предметам ведения субъектов Российской Федерации, что, исходя из конституционных положений, недопустимо.

Например, считаем, что полномочие органов государственной власти субъекта Российской Федерации по разработке и реализации региональных целевых программ охраны атмосферного воздуха, установленное в ст. 6 Федерального закона от 04.05.1999 № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха», а также полномочие по утверждению перечня государственных инспекторов в области охраны окружающей среды субъекта Российской Федерации, установленное в ст. 6 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», относятся к полномочиям субъектов по предметам ведения субъектов Российской Федерации. Соответственно они должны определяться нормативными правовыми актами субъекта России.

Вышеизложенное позволяет утверждать, что, несмотря на разнообразие исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации, именно на этом уровне органов государственной власти меньше всего возникают проблем при распределении полномочий в области охраны окружающей среды. При этом основная причина возникновения соответствующих проблем заключается в неопределенности содержания полномочий органов государственной власти субъекта России. В связи с чем считаем необходимым установить примерный перечень полномочий субъектов России в области охраны окружающей среды, что позволит внести определенность в соответствующую сферу их компетенции.

Список литературы

1. Конюхова И.А., Алешкова И.А. Система государственной власти субъектов Российской Федерации: актуальные проблемы правового регулирования и практика конституционного правосудия // Государство и право. – 2007. – № 10. – С. 35–42.
2. Першин Е.В., Глигич-Золотарева М.В. Актуальные вопросы разграничения компетенции между Российской Федерацией и субъектами российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. – 2008. – № 2.

В редакцию материал поступил 01.02.11

Ключевые слова: полномочия в области охраны окружающей среды, разграничение полномочий, федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации.