

Министерство образования и науки Российской Федерации
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ (НИ ТГУ)
Юридический институт
Магистратура

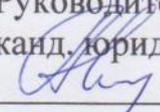
УДК 342.951:351.82

Шперлинг Елена Сергеевна

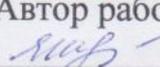
АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ В СФЕРЕ
ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

на соискание степени магистра
по направлению подготовки
40.04.01 – Юриспруденция

Руководитель ВКР
канд. юрид. наук, доцент
 А.В. Илюшин

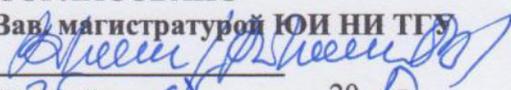
« 27 » 05 2017 г.

Автор работы
 Е.С. Шперлинг

МИНОБРНАУКИ РОССИИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ
Магистратура

СОГЛАСОВАНО

Зав. магистратурой ЮИ НИ ТГУ


« 21 » 20 15 г.

ЗАДАНИЕ

по подготовке выпускной квалификационной (магистерской) работы

студенту Шперлинг Елене Сергеевне

Тема выпускной (квалификационной) работы Административно-правовое управление в сфере природопользования

Утверждена 02 октября 2015 г.

Руководитель работы: к.ю.н., доцент Илюшин Алексей Владимирович

Сроки выполнения выпускной (квалификационной) работы:

1). Составление предварительного плана и графика написания выпускной (квалификационной) работы с «05» октября 2015г. по «12» октября 2015г.

2). Подбор и изучение необходимых нормативных документов, актов и специальной литературы с «19» октября 2015г. по «9» ноября 2015г.

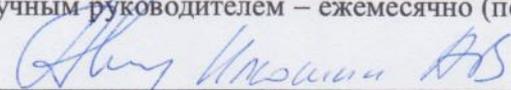
3). Сбор и анализ практического материала с «01» февраля 2016г. по «25 февраля 2016г.

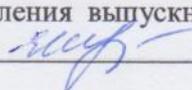
4). Составление окончательного плана выпускной (квалификационной) работы с «16» ноября 2015г. по «21» ноября 2015г.

5). Написание и оформление выпускной (квалификационной) работы с «01» декабря 2015г. по «14» апреля 2017г.

Если работа выполняется по заданию организации указать ее _____

Встречи дипломника с научным руководителем – ежемесячно (последняя неделя месяца в часы консультаций).

Научный руководитель 

С положением о порядке организации и оформления выпускных (квалификационных) работ ознакомлен, задание принял к исполнению 

Аннотация

Магистерская диссертация «Административно-правовое управление в сфере природопользования» посвящена актуальной правовой проблеме: несовершенной системе управления процессом использования имеющихся территориальных природных ресурсов.

Объектом исследования выступают общественные отношения, складывающиеся в сфере природопользования. Предметом – нормы, образующие систему административно-правового регулирования в сфере природопользования, научная и учебная литература по вопросам, рассматриваемым в настоящем исследовании, акты судебных органов.

Цель работы магистерской диссертации заключается в проведении детального исследования особенностей административно-правового регулирования и управления в сфере природопользования.

Выпускная квалификационная работа структурно включает в себя введение, три главы, объединяющие шесть параграфов, и заключение. Во введении раскрывается и освещается актуальность темы исследования, определяются его цели и задачи, методологическая база. Первая глава состоит из двух параграфов, посвящена понятию, правовому режиму природопользования, основным направлениям государственной политики в этой сфере общественных отношений. Вторая глава включает в себя также два параграфа, в рамках которых последовательно освещаются вопросы системы государственных органов управления природопользованием, а также их общему правовому понятию и признакам. Третья глава, состоящая из двух параграфов, ориентирована на практику применения мер юридической ответственности как основного, базового инструмента государственного управления в сфере природопользования. В заключении подводятся итоги проведенного исследования сообразно поставленной цели.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	3
1 Административно-правовой режим. Формы административно-правового режима в сфере природопользования	6
1.1 Понятие и правовой режим природопользования	6
1.2 Государственная политика в сфере природопользования	13
2 Государственное управление в сфере природопользования	27
2.1 Понятие и признаки государственных органов, осуществляющих управление в сфере природопользования.....	27
2.2 Органы, осуществляющие управление в сфере природопользования ..	35
3 Ответственность за правонарушения в сфере природопользования	47
3.1 Характеристика института юридической ответственности за правонарушения в сфере природопользования	47
3.2 Отдельные особенности рассмотрения дел об ответственности за правонарушения в сфере природопользования	56
Заключение	65
Список использованных источников и литературы	69

ВВЕДЕНИЕ

Анализ современного состояния природопользования показывает, что основной фактор, сдерживающий процесс повышения экологической ситуации в государстве – это несовершенная система управления процессом использования имеющихся территориальных природных ресурсов. Основной существенной проблемой в данном случае является выявление приоритетных вопросов относительно улучшения методологических подходов в этой сфере.

Не секрет, что неупорядоченное природопользование ведет к ухудшению состояния окружающей природной среды, которое, в свою очередь, проявляется в загрязнении, истощении и деградации экосистем с нарушением экологического баланса, а также к постепенной потере функциональных возможностей природной среды. Для определения наиболее эффективных методов управления указанными внешними факторами природопользования необходимо остановить внимание на формировании достаточно подвижной, динамичной системы принятия решений, относительно снятия конфликтных ситуаций за счет направленного влияния на основные составляющие ресурсного потенциала – начиная от эксплуатации, и заканчивая мероприятиями по его сохранению и восстановлению.

Главным вопросом стоит формирование особой среды, которая способна оптимизировать взаимосвязь между естественно-ресурсной базой и способом их социально-экономического освоения. Возникает объективная потребность в поиске новых и развитии существующих методов хозяйствования, обеспечивающих достижение естественного равновесия на началах усовершенствования системы природоохранного законодательства, стандартов и нормативных экологических требований.

В условиях рыночной экономики роль государства относительно природных ресурсов существенно видоизменяется, а основное внимание

сосредотачивается на функциях по объединению равновесия интересов всех участников природоресурсных отношений, включая власть, предпринимательство и общество в направлении достижения эффективного экологического, экономического социального и развития. Так как государство заинтересовано в эффективном использовании и увеличении ее природоресурсного потенциала, создаются условия для мотивации деятельности по оптимизации расходов на изучение, охрану и защиту природной окружающей среды. Связано это, в том числе и с тем, что ресурсы являются одним из мощнейших источников пополнения бюджета, за счет поступлений, которые идут в государственную казну от платы за пользование природными ресурсами. В этом отношении интересы предпринимательства, как одного из субъекта природопользования, лежат в «плоскости» улучшения состояния природных ресурсов, поскольку связывают этот процесс с повышением доходов от использования природных ресурсов и получением дополнительных доходов. В свою очередь, общество не менее заинтересовано в сохранении окружающей природной среды, с позиций формирования условий повышения уровня социальной и экологической безопасности.

Таким образом, достижение равновесия интересов участников природоресурсных отношений ориентирует на формирование обновленной, улучшенной системы управления природопользованием и охраной окружающей среды. Так как процесс управления природопользованием объединяет в себе особенности развития нескольких разных по характеру процессов, а именно: развитие природы как объективной реальности и развитие общества, поэтому и возникает объективная необходимость прогнозирования возможных социальных следствий. В таком случае, социальное значение управления в целом, и особенно государственного, определяется тем, что путем последовательного осуществления требований законодательства относительно распоряжения природными ресурсами, их рационального использования и охраны окружающей среды от вредных влияний, обеспечивается соблюдение

экологических прав и законных интересов человека и гражданина, сохранение и восстановление благоприятного состояния природы.

Объектом настоящего исследования выступают общественные отношения, складывающиеся в сфере природопользования.

Предметом являются нормы, образующие систему административно-правового регулирования в сфере природопользования, научная и учебная литература по вопросам, рассматриваемым в настоящем исследовании, акты судебных органов.

Цель работы – исследовать особенности административно-правового регулирования в сфере природопользования.

Для достижения указанной цели были поставлены следующие задачи:

1. Определить понятие и правовой режим природопользования.
2. Рассмотреть основные положения государственной политики в сфере природопользования.
3. Изучить понятие и признаки государственных органов, осуществляющих управление в сфере природопользования.
4. Охарактеризовать органы, осуществляющие управление в сфере природопользования.
5. Проанализировать особенности ответственности за правонарушения в сфере природопользования.

Методологическую основу составляют общенаучные методы исследования, а также специальные, такие как: метод комплексного юридического анализа, системный метод, формально-юридический, сравнительно-правовой и др.

Структурно работа состоит из введения, трех глав, объединяющих шесть параграфов, заключения и списка использованных источников и литературы.

1 АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ РЕЖИМ. ФОРМЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕЖИМА В СФЕРЕ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

1.1 ПОНЯТИЕ И ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

Прежде всего, отметим, что термин «природопользование» является конституционным (ст. 72 Конституции РФ¹), однако не получил легального определения в отраслевом законодательстве, в связи с чем возникла проблема соотношения понятий «охрана окружающей среды» и «природопользование».

Если рассматривать охрану окружающей среды и рациональное природопользование как различные способы и формы воздействия на природную среду, то неизбежно эти понятия противопоставляются. По мнению А.С. Боголюбова, охрана окружающей среды тесно связана с природопользованием, логически вытекает из него, природопользование и охрана природной среды в современных условиях не противоречат друг другу, не могут быть взаимоисключаемыми, а, наоборот, неразрывны, являются двумя «сторонами одной медали» - взаимоотношения общества и природы².

Согласно Закону об охране окружающей среды³ - охрана окружающей среды иначе именуется природоохранной деятельностью. Здесь не совсем понятна логика законодателя, с одной стороны, разграничивающая два противоположных элемента окружающей среды - природной и неприродной среды, с другой стороны, отождествляющая охрану окружающей среды с природоохранной деятельностью. По своему смыслу последняя должна

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // СЗ РФ, 04.08.2014, N 31, ст. 4398.

² Боголюбов С.А. Конституционные основы охраны окружающей среды в государствах Европы // Журнал российского права. 2003. № 6. С. 85-96.

³ Федеральный закон от 10.01.2002 N 7-ФЗ (ред. от 03.07.2016) "Об охране окружающей среды" (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.03.2017) // СЗ РФ. – 14.01.2002. – N 2. – ст. 133.

являться составной частью первой. Так, если охрану природной среды по-иному можно обозначить природоохранной деятельностью, то охрану неприродной среды так обозначать нельзя. Исходя из этих утверждений, законодательство об охране окружающей среды нельзя отождествлять с природоохранным законодательством, так как в последнем случае такой элемент окружающей среды, как антропогенный объект (неприродная среда), не будет подпадать под действие его правового регулирования.

В отличие от окружающей среды и охраны окружающей среды, законодатель не раскрывает понятие «природопользование». Вместе с тем в ст. 1 Закона об охране окружающей среды раскрываются понятия «природные ресурсы» и «использование природных ресурсов»:

«- природные ресурсы - компоненты природной среды, природные объекты и природно-антропогенные объекты, которые используются или могут быть использованы при осуществлении хозяйственной и иной деятельности в качестве источников энергии, продуктов производства и предметов потребления и имеют потребительскую ценность;

- использование природных ресурсов - эксплуатация природных ресурсов, вовлечение их в хозяйственный оборот, в том числе все виды воздействия на них в процессе хозяйственной и иной деятельности».

Стоит отметить, что российское законодательство закрепляет различные термины применительно к пользованию отдельными видами объектов окружающей среды: «пользование животным миром», «водопользование», «недропользование».

Так, пользование животным миром - юридически обусловленная деятельность граждан, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц по использованию объектов животного мира⁴.

Водопользование - использование различными способами водных объектов для удовлетворения потребностей Российской Федерации, субъектов

⁴ Федеральный закон от 24.04.1995 N 52-ФЗ (ред. от 03.07.2016) "О животном мире" // СЗ РФ. – 24.04.1995. – N 17. – ст. 1462.

Российской Федерации, муниципальных образований, физических и юридических лиц⁵.

Недропользование - выполнение работ, соответствующих лицензии на право геологического изучения недр, добычи полезных ископаемых, использования и захоронения отходов производства, строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых⁶.

В литературе встречаются различные точки зрения на содержание термина «природопользование». Так, по мнению А.К. Голиченкова природопользование предполагает деятельность граждан и организаций, направленную на использование объектом природы и осуществляемую как правило на основании специального разрешения (лицензии)⁷. С.А. Боголюбов полагает, что природопользование следует считать использованием человеком полезных свойств объектов природного мира для удовлетворения экономических, хозяйственных, культурных, рекреационных и иных потребностей⁸. Отдельные авторы предлагают считать природопользование целенаправленной деятельностью людей по рациональному использованию природных ресурсов для получения материальных благ⁹ или воздействием человека на природную среду в процессе осуществления хозяйственной деятельности¹⁰.

Право пользования природными ресурсами и их участками - это основанная на законе возможность эксплуатации природных ресурсов,

⁵ "Водный кодекс Российской Федерации" от 03.06.2006 N 74-ФЗ (ред. от 31.10.2016) // СЗ РФ. – 05.06.2006. – N 23. – ст. 238.

⁶ Закон РФ от 21.02.1992 N 2395-1 (ред. от 03.07.2016) "О недрах" (с изм. и доп., вступ. в силу с 03.10.2016) // СЗ РФ. – 06.03.1995. – N 10. – ст. 823.

⁷ Голиченков А.К. Экологическое право России: словарь юридических терминов. М., 2008. С. 275.

⁸ Экологическое право / Под ред. С.А. Боголюбова. М., 2006. С. 93.

⁹ Волков А.М., Зеленцов А.Б., Федоров В.А., Лютягина Е.А. Правовые основы природопользования и охраны окружающей среды: Учебник / Под общ. ред. А.М. Волкова. 2-е изд., пер. и доп. М.: Изд-во «Щит-М». 2011. С. 17.

¹⁰ Волков А.С. Природопользование: Терминологический справочник. М., 2006. С. 388.

извлечения их полезных свойств пользователем. Такое право пользования природными ресурсами возможно только в рамках определенного правового режима, для обеспечения которого необходима организация органов исполнительной власти в области природопользования, определение и разграничение их полномочий. Все это относится к административно-правовому регулированию природопользования.

Анализируя природопользование как объект административно-правового регулирования, можно прийти к выводу о том, что он заключается в действиях (деятельности) субъектов предпринимательской и иной деятельности (природопользователей).

Направленность административно-правовых отношений связана в основном с государственно-управленческой деятельностью, функционированием системы исполнительной власти. Административно-правовые нормы, нацеленные на урегулирование отношений по поводу их возникновения, развития и прекращения в сфере государственного управления, имеют ярко выраженную императивную направленность. Поэтому правовые режимы, формируемые в интересах регулирования административно-правовых отношений, будут носить императивный характер, несмотря на то, что могут объединять в себе правовые нормы различных отраслей права и носить название «административно-правовые режимы»¹¹. Поскольку совокупность правовых норм, устанавливаемых различными методами правового регулирования, объединенных режимным правовым регулированием, имеет общую императивную направленность, такую форму правового регулирования следует отнести к режимному административно-правовому регулированию.

Феномен режимного административно-правового регулирования заключается в том, что он в регулировании общественных отношений способен объединить различные методы правового регулирования, в том числе нехарактерные для административного права. Если для административного

¹¹ Долгополов А.А. Сущность режимного административно-правового регулирования // Административное право и процесс. 2012. № 1. С. 18-22.

права присущ такой метод правового регулирования, как императивный, то административно-правовым регулированием могут охватываться правоотношения, которые регулируются диспозитивным методом правового регулирования¹².

Таким образом, правовую категорию «режимное административно-правовое регулирование» можно определить как систему, образуемую для урегулирования сложных многосубъектных, многоуровневых отношений, объединяющую в себе различные правовые средства. Оно имеет четко выраженную императивную направленность, которая объединяет в себе методы правового регулирования различных отраслей права, устанавливает правовые статусы субъектов и объектов правоотношений, а также гарантирует реализацию правовых статусов субъектов и объектов правоотношений.

Следовательно, административно-правовой режим природопользования – это общий режим деятельности органов государственного управления по реализации возложенных на них полномочий в сфере использования природных ресурсов.

На мой взгляд более точное определение понятия «государственное управление», дал Г.В. Атаманчук. Он определяет государственное управление как практическое, организующее и регулирующее воздействие государства на общественную жизнедеятельность людей, ее упорядочивание, сохранение или преобразование, опирающееся на его властную силу»¹³.

На сегодняшний день в литературе нет четкого определения государственного управления охраной окружающей среды и природопользования, поэтому будет правильным обратиться к нескольким авторам, изучающих этот вопрос. Так, А.И. Жмотов в своей работе «Государственное управление охраной природы в СССР» определяет его как

¹² Стахов А.И. Административно-правовой режим в России: понятие, сущность, классификация // Административное право и процесс. 2012. № 7. С. 19-21.

¹³ Атаманчук В.Г. Теория государственного управления: курс лекций. М.: Юридическая литература, 1997. С. 22.

часть государственного управления вообще, как сложное историческое и социальное явление¹⁴. Помимо этого, автор дает два определения управления - в широком и узком смыслах слова. В широком смысле слова управление, по мнению А.И. Жмотова – есть деятельность всего механизма государственного управления процессами. В узком смысле автор рассматривает управление как практически организующую деятельность исполнительно-распорядительных органов государства.

В современной научной литературе одни авторы определяют управление в сфере природопользования и охраны окружающей среды как конкретно выраженную сферу деятельности органов государственной власти, а не как часть государственной. Другие авторы в определении управления акцентируют внимание на соблюдении им законодательства в этой области. М.М. Бринчук определяет управление в сфере взаимодействия общества и природы как совокупность предпринимаемых соответствующими субъектами действий, направленных на обеспечение исполнения требований законодательства об окружающей среде¹⁵.

Однако, неизменно все авторы говорят о том, что управление – это главный элемент организационно-правового воздействия на рациональное природопользование и воспроизводство природных ресурсов, сохранение или восстановление благоприятного состояния окружающей среды.

Необходимо выяснить, чем вызвано такое пристальное внимание к управлению в области природопользования и охране окружающей природной среды. В первую очередь это связано со спецификой объекта регулирования. Государственное управление природопользованием и охраной окружающей природной среды носит межотраслевой характер. Специфика объекта и сложность осуществления управления заключаются в том, что окружающая

¹⁴ Жмотов А.И. Государственное управление охраной природы в СССР. М.: Наука, 1987. С. 56.

¹⁵ Бринчук М.М. Экологическая политика: природа и человек как общественная ценность // Экологическое право. 2016. № 3. С. 5-9.

природная среда является непростым явлением, в которое входит достаточное количество элементов, например, таких как вода, воздух, земли, животный мир, различные минеральные ресурсы и т.д. Это требует как индивидуального, так и комплексного подхода в смысле управления. Например, для регулирования рыбных ресурсов необходимо регламентировать вылов рыбы, рационально использовать ее запасы, ввести подходящее законодательство, проводить воспроизводственную работу путем создания рыбозаводов и комплексные водоохранные мероприятия. В действительности же эти взаимосвязанные компоненты управления функционально разделены между различными хозяйственными субъектами. Одни из них создают экологические проблемы, другие пытаются их решать¹⁶.

Стоит отметить, что это далеко не единственная точка зрения относительно вопроса об объекте управления в области природопользования и охраны окружающей среды. Некоторые авторы утверждают, что объект управления – это деятельность людей в сфере экологии, то есть деятельность в области природных объектов (недр, земель, атмосферного воздуха, вод, лесов), а также совокупность возможностей субъектов управления подчинять своей воле других людей, осуществлять организаторскую работу, издавать акты¹⁷. Однако, данное определение не совсем конкретно, чтобы можно было делать выводы относительно его содержания. Более ясно по этому поводу высказываются авторы, которые отмечают, что объектом управления природопользованием и охраной окружающей среды выступают общественные отношения по совершенствованию природопользования и изменению сферы охраны окружающей среды.

Было бы неверно утверждать, что управление основывается только на отношениях типа «власть – подчинение». Такая схема была присуща командно-

¹⁶ Гейт Н.А. Связь государственного регулирования и государственного управления природопользованием и охраной окружающей среды // Философия социальных коммуникаций. 2014. № 1 (26). С. 107-115.

¹⁷ Экологическое право России: учебник / под ред. В. Д. Ермакова, А. Я. Сухарева. М., 1997. С. 180.

административной системе. Сегодня тезис о том, что управление природопользованием и охраной окружающей среды призвано обеспечить реализацию экологического законодательства. Общественная ценность права граждан на благоприятную окружающую среду и права в целом, проявляется прежде всего в процессе реализации соответствующих правовых предписаний. Управление здесь выступает как средство формирования реальных общественных экологических правовых отношений, образующих само право окружающей среды¹⁸. Отсюда вытекает, что управление природопользованием и охраной окружающей среды основывается главным образом на законодательстве, которое определяет и органы управления, и их компетенцию, функции, обязанности и т.д.

Таким образом, административно-правовой режим природопользования можно определить как особый порядок правового регулирования пользования природными ресурсами, выражающийся в сочетании юридических средств и направленный на создание необходимых условий для удовлетворения интересов субъектов права в сфере природопользования.

1.2 ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

С каждым годом состояние окружающей среды становится хуже, вследствие чего возникает потребность в более эффективном регулировании области охраны окружающей среды с помощью различных государственных институтов. Появляется необходимость в создании новых нормативных актов, регулирующих охрану окружающей среды, природопользование и экологию.

¹⁸ Воронина А.Б., Долгополова А.А., Рущицкий И.Е. Управление природопользованием и охраной окружающей природной среды // Молодежь и наука. 2014. № 4. С. 29.

Так же становится необходимым усиление контроля, за исполнением всех нормативно-правовых актов, занимающихся регулированием данной сферы¹⁹.

На данный момент в Российской Федерации очень остро стоит вопрос о необходимости решения назревших экологических проблем. Этой проблемой обеспокоено как гражданское общество, так и власть на всех уровнях. В этой связи, возрастает роль принятых государственных программ по проведению мероприятий, направленных на охрану окружающей среды и улучшения экологической ситуации в стране. Ведь главной целью государства в сфере охраны окружающей среды является создание экологически безопасной обстановки для нынешнего и будущих поколений, а также реализация конституционного права на здоровую окружающую среду.

Главными задачами государственного управления в области природопользования и охраны окружающей среды являются:

- 1) обеспечение экологической безопасности;
- 2) реализация конституционного права граждан Российской Федерации на здоровую окружающую среду.

В Законе об охране окружающей среды, в ст. 1, говорится, что окружающая среда – совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов, а также антропогенных объектов.

Так же в вышеуказанном Законе, раскрывается понятие такого термина, как «охрана окружающей среды» – деятельность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений и некоммерческих организаций, юридических и физических лиц, направленная на сохранение и восстановление природной среды, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов, предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидацию ее последствий.

¹⁹ Масликов В.А. Актуальные факторы неустойчивости общественного развития. 2015. Т. 1. № 13. С. 210-214.

Среди задач государственного регулирования выделяют:

- 1) Формирование правовой основы экономического механизма для регулирования природопользования и охраны окружающей среды;
- 2) Улучшение состояния окружающей среды путем экологизации экономической деятельности;
- 3) Производство оценки хозяйственной емкости региональных и локальных экологических систем страны, а также возможность определения допустимого антропогенного воздействия на них;
- 4) Создание таких условий, с помощью которых появится возможность для установления новой модели хозяйствования и для широкого применения экологически ориентированных методов управления;
- 5) Формирование эффективной системы пропаганды идей экологической безопасности;
- 6) Активное участие государства в различных проводимых международных экологических мероприятиях²⁰.

Для того чтобы была возможность достижения поставленной цели, в сфере природоохранной политики, для начала, нужно рассмотреть все возможные последствия, которые могут возникнуть впоследствии планируемых мероприятий, а также считается необходимым определение ее приоритетов.

Научно обоснованное управление процессами природопользования основывается на осознании того, что окружающая природная среда имеет определенный запас и способность самовосстанавливаться, самоочищаться. Однако, так как в условиях нарушения темпов и соотношений в масштабе восстановления и саморегулирования природной среды, определяется тенденция к ее деградации, то, вероятно, что управление влиянием на природную среду должно переходить на следующую стадию от ограничения

²⁰ Харьков В.Н. Правовое обеспечение общественного участия в управлении природопользованием и охраной окружающей среды: региональный аспект // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. 2015. № 2-2. С. 103-114.

влияния к рациональному преобразованию, приспособлению человеческой деятельности к особенностям природной среды.

Особая роль здесь отводится государству. Как известно, специфика функций управления определяется субъектом и объектом управления. Касаясь государственных функций управления, субъектами управления природопользованием являются органы власти в виде совокупности учреждений и организаций с соответствующими полномочиями в сфере экологической деятельности. Вместе с тем, к объекту управления природопользованием относится деятельность в сфере использования природных ресурсов. Исходя из субъект-объектного подхода, государственное управление в сфере природопользования целесообразно рассматривать с трех основных позиций, а именно: с социально-экономических, административно-политических и социально-культурных²¹. Первая – ориентирует на систематизацию субъект-объектных отношений в сфере экономики, финансов, производства, сельского хозяйства, транспорта, связи и др. Вторая – ориентирует на упорядочение отношений в сфере внешней политики, общественной и государственной безопасности. И, наконец, третья позиция нацеливает на упорядочение этих отношений в сфере образования, науки, культуры, здравоохранения, социального обеспечения и т.п. Таким образом, формируется разграниченное пространство упорядочения институциональной среды. И в этой среде ключевое место отводится вопросам развития механизма управления природопользованием в части усовершенствования организационной структуры.

Основным подходом к проблеме является определение направлений поиска в новых рыночных условиях баланса объединения территориального и отраслевого принципов управления природопользованием. Обращая внимание на то, что окружающая среда как объект управления неделима, тем не менее

²¹ Купрюшин А.П., Чернятина Г.Н. Организационно-экономическое управление природопользованием // Современные проблемы права, экономики и управления. 2016. № 2 (3). С. 418-423.

она характеризуется особенностями в территориальном разрезе. Имеется в виду, что объект управления нуждается в системе органов управления, которая ориентировалась бы на поддержку целостности природных объектов с сохранением своеобразных признаков их проявления на территориальном уровне. Именно такой подход к проблемам природопользования обеспечивается территориальным принципом управления.

Территориальный, как и отраслевой принцип управления природопользованием, нуждается в обновлении части системы естественных рыночных объемов осуществления государственного контроля за состоянием природных ресурсов и оценки эффективности мероприятий по их охране и рациональному использованию.

С системных позиций, территориально-отраслевой подход управления природопользованием определяется ролью и значением каждого ее элемента. То есть, его содержание определяют форма организации и взаимосвязи между элементами системы. Таким образом, при изменении организационных форм и экономических отношений происходит качественное преобразование системы управления природными ресурсами. Важным является определение этапов трансформации системы управления природопользованием, по которым формируются новые природно-ресурсные отношения. Тем не менее эти этапы имеют существенное временное расхождение и оказываются по каждой территории и области отдельно при разработке соответствующих проектов. На этом пути можно проявить достаточно стойкие методологические составляющие подхода, в частности структурные элементы управления природопользованием. По своему смыслу эти структурные элементы, в сущности, определяют содержательные характеристики механизма управления природопользованием. В совокупности он охватывает разнообразные методы, инструменты и технологии управления, которые регулируют, координируют и организуют процессы эффективного природопользования и охраны

окружающей среды, обеспечивая восстановление специфического экологического общественного блага²².

Экосистемный подход обеспечения комплексного управления природопользованием предполагает реализацию основных методологических принципов и при использовании отдельных видов природных ресурсов. При этом появляется возможность более точно указать территориально-пространственные экологические требования и экологические ограничения с целью создания условий для постоянного экологически безопасного социально-экономического развития. В этом отношении было бы правильным сослаться на такие категории как: экологические требования, экологические ограничения и экологическая безопасность. Экологические требования – это закрепленные в законодательных и других нормативных правовых актах правила организации и ведения хозяйственной и другой деятельности, связанной с использованием природных ресурсов и/или влияния на окружающую среду. Экологические ограничения, в свою очередь, определяются как совокупность регламентов, норм и правил природопользования, которые представляют собой количественные границы характеристик окружающей среды и свойств. И, наконец, экологическую безопасность стоит рассматривать в качестве характеристики защищенности жизненно важных интересов личности, общества, окружающей среды от угроз, которые возникают в результате антропогенных и естественных влияний²³.

Проблемным вопросом является модернизации природоохранной и природоэксплуатационной инфраструктуры. Логично, что для ее проведения необходимы соответствующие материальные и финансовые ресурсы. На этом пути возникает вопрос усовершенствования институциональной среды, которая способна оказывать содействие активизации деятельности по привлечению

²² Кетовая Н.П. Современный механизм управления природопользованием в России: экономический и институциональный аспекты // Экономические науки. 2012. № 01. С. 15-21.

²³ Писарев Г.А. Рациональное природопользование: системный характер правового воздействия // Экономика. Предпринимательство. Окружающая среда. 2017. Т. 1. № 69. С. 112-115.

значительных объемов инвестиционных ресурсов на обеспечение эффективных средств воспроизведения государственной и муниципальной собственности на отдельные составляющие природного капитала. Этот вопрос разрешается путем внедрения в сферу природопользования институтов государственно-частного партнерства.

Государственно-частное партнерство представляет собой институциональное и организационное объединение государственной власти и частного бизнеса с целью реализации общественно значимых проектов в широком диапазоне сфер деятельности, начиная от развития стратегически важных областей экономики и создания общественных благ в масштабах всей страны или отдельных территорий²⁴. Экономическая сущность государственно-частного партнерства в природопользовании заключается в согласовании интересов участников природоресурсных отношений.

Основные принципы, на которых основывается государственно-частное партнерство – равенство перед законом частных и государственных партнеров; согласование интересов частных и государственных партнеров с целью получения взаимной выгоды; запрет любой дискриминации прав частных или государственных партнеров; неизменность на протяжении всего срока действия договора, заключенного в рамках государственно-частного партнерства, целевого назначения и формы собственности объектов, которые находятся в государственной или общественной собственности. Эффективная реализация принципов государственно-частного партнерства дает возможность фиксировать внимание государственных органов управления на исполнении контрольных и распорядительных функций, тем самым сокращая государственные риски за счет распределения их между бизнесом и властью.

В государственно-частном партнерстве заинтересованы как государство, так и инвесторы. Государство реализует стратегические планы развития

²⁴ Частно-государственное партнерство: состояние и перспективы развития в России: Аналитический приклад. М.: Институт экономики РАН, Национальный инвестиционный совет, 2006. С. 14.

отраслей и повышает уровень использования природных ресурсов, в то время как инвесторы вкладывают финансовые ресурсы и преумножают их. Такое партнерство должно способствовать комплексному и рациональному использованию природных ресурсов, что является важным элементом на этапе перехода от сырьевой к инновационной направленности природопользования²⁵.

Немаловажным фактором реализации государственно-частного партнерства служит не только устойчивая и предсказуемая обстановка рынка, но и надежная нормативная база, которая регулирует различные направления партнерских отношений.

Для согласования стратегических планов государства и предпринимательства необходимо обеспечить равенство интересов, которое необходимо для осуществления общественно-важных программ и проектов. С позиций управленческих процессов в области охраны, защиты и использования природных ресурсов, становление государственно-частного партнерства должно пройти следующие стадии, а именно: первичное согласование интересов государства и бизнеса; фиксация приоритетов в программных документах; формирование конкретных проектов на основе программ, государственных заказов; заключение договоров. Практика формирования государственно-частного партнерства включает в себя широкое разнообразие их моделей и форм, наиболее распространенными из которых являются сдача в аренду, модель оператора, общая деятельность, концессия. Выбор модели происходит в зависимости от того, в каких сферах реализуется партнерство²⁶.

Хотя структура и модели государственно-частного партнерства могут принимать различные формы, при этом существуют некоторые характерные черты, которые разрешают выделить партнерство в индивидуальную

²⁵ Нижник Л.С. Экология, природопользование и экономическое развитие // Аграрное и земельное право. 2015. № 12 (132). С. 148-150.

²⁶ Ибрагимов В.Б. Природопользование и использование природных ресурсов: проблема соотношения понятий // Использование и охрана природных ресурсов в России. 2014. № 2 (134). С. 3-6.

экономическую категорию. Оно возникает как официальная кооперация государственных и частных структур, создаваемая специально для достижения тех или иных целей и основывается на соответствующих договоренностях сторон. Исходя из опыта стран с развитой рыночной экономикой, можно выделить ряд особых черт государственно-частного партнерства, которые отличают его проекты от других форм отношений государства и частного бизнеса. К ним относятся: проекты, создаваемые под конкретный объект (объект социальной инфраструктуры, дорога, порт), которые должны быть завершены к установленному сроку; продолжительные сроки действия соглашений о партнерстве (от 10-15 до 20 и больше лет, в случае концессий – до 50 лет); обязательное наличие конкурентной среды, когда за каждый контракт или концессию происходит борьба между несколькими потенциальными участниками; специфические формы финансирования проектов (за счет частных инвестиций, дополненных государственными финансовыми ресурсами, или же общее инвестирование нескольких участников); специфические формы распределения ответственности между партнерами (государство устанавливает цели проекта по позициям общественных интересов и определяет стоимостные и качественные параметры, осуществляет мониторинг реализации проектов, а частный партнер берет на себя оперативную деятельность на разных стадиях проекта – разработка, финансирование, строительство и эксплуатация, управление, практическая реализация услуг потребителям); разделение рисков между участниками соглашения на основе соответствующих договоренностей сторон.

Таким образом, повышение эффективности процесса управления природопользованием в условиях рыночных отношений нуждается в формировании обновленной методологической основы, которая будет основываться на комплексной современной информации о состоянии и использовании природных ресурсов различного целевого назначения. Важным аспектом систематизации управления природопользованием является

формирование условий активизации экономической деятельности территориальных образований государства, повышение социально-экономической роли природных ресурсов как рычага обеспечения сырьевой безопасности страны, высокого уровня конкурентоспособности национальной экономики, а также инвестиционного рейтинга страны.

Повышение уровня эффективности управления природопользованием нуждается в разработке разделения по территориальным признакам природоресурсной стратегии социально-экономического развития страны путем достижения баланса интересов субъектов природопользования на началах внедрения инновационных форм хозяйствования, одним из которых является государственное-частное партнерство.

В Российской Федерации используются различные группы методов формирования и поддержания административно-правового режима природопользования:

- лицензирование и прямой контроль процессов природопользования;
- административное регулирование, которое предполагает введение нормативных ограничений и стандартов;
- существуют экологические субсидии, налоги, механизмы, которые предполагают внедрение системы платежей за негативное влияние на окружающую среду;
- иные стимулы, которые используются с той целью, чтобы заинтересовать производителя рационально пользоваться объектами природы²⁷.

Допустимое состояние составляющих окружающей среды регламентируют стандарты качества окружающей среды. В основном всегда предусмотрена некая предельная допустимая концентрация содержания загрязнителей (ПДК) для каждого из них.

²⁷ Нилова Д.К. Государственная политика в сфере охраны окружающей среды и природопользования в Российской Федерации // Государственное и муниципальное управление в XXI веке: теория, методология, практика. 2014. № 11. С. 18-22.

Большая часть основных производственных фондов России не отвечает современным экологическим требованиям.

Технологические стандарты устанавливают определенные требования к очистной технологии и к процессу производства. Предприятия, к которым, применен стандарт, должны соблюдать такие требования, как: природоохранная технология, которая должна соответствовать некой эталонной технологии.

Сертификаты, которые предоставляют возможность использовать земли и воду, выдаются для ранжирования потенциально конкурирующих пользователей, для того, чтобы обеспечить максимальную эффективность использования природы. Так же нужно отметить, что наряду с системой стандартов они служат и для защиты от незапланированных выбросов.

Разрешения и лицензии получают только такие организации, которые планируют легально осуществлять выбросы или активизироваться в видах деятельности, которые подлежат лицензированию.

В два этапа происходит административное регулирование.

1) Первый этап – заключается в определении того, какую нагрузку может выдержать природная среда, и после, уже на этой основе происходит расчет ПДК.

2) Второй этап – заключается в установлении конкретно индивидуальных стандартов воздействия предельно допустимого выброса (сброса) ПДВ (ПДС), а также в определении возможностей каждого предприятия в отдельности.

Существует несколько типов административных механизмов регулирования:

- «стимулирующий» - в этом типе преобладает рыночный инструмент и создание блага – то есть создание приятной экономической среды для того, чтобы происходило развитие экологически чистых производств и других видов деятельности в экологической сфере;

- «жесткий» - в этом типе происходит использование финансово-экономических и административных инструментов принуждения, за счет подавления посредством жесткой налоговой политики развития экологически опасных отраслей;

- «мягкий» - в этом типе происходит установление либеральных ограничительных экологических рамок, которые достаточно слабо влияют на масштабы и темпы экологического развития²⁸.

В Российской Федерации используются такие механизмы, как: налоги; платежи; субсидии; отчисления.

Россия – одна из первых стран, которая начала применять на практике платежи за загрязнение окружающей среды. Такие платежи нужны для того, чтобы компенсировать экономический ущерб, который наносится в процессе деятельности предприятий окружающей среде. Таким методом, платежи призваны стимулировать предприятия, чтобы те сокращали выбросы вредных веществ. А также платежи могут являться источником для последующего аккумулирования денежных средств, которые предназначены для ликвидации негативных экологических последствий, которые возникают в процессе производства.

Всего применяются три вида платежей: за размещение отходов; за сброс в водные объекты загрязняющих веществ; за загрязнение атмосферы.

Система государственных субсидий ориентируется на стимулирование эколого-сбалансированной деятельности. Примером может служить – возможность предоставления некоторых субсидий местным органам власти, для того, чтобы они производили постройку очистных сооружений.

У экологических налогов есть несколько задач: способствование тому, чтобы наносимый экологический ущерб компенсировал сам объект загрязнения – загрязнитель, а не все общество в целом, а также является необходимым

²⁸ Егизаров В.А. Правовое регулирование природопользования, охраны окружающей среды и экологической безопасности // Журнал российского права. 2014. № 12 (216). С. 126-129.

сделать стоимость продукции более адекватной по отношению к ущербу и затратам, наносимым по окружающей среде. Такой вид налога может выполнять стимулирующую роль для развития эколого-сбалансированных производств и видов деятельности и «подавлять» природоемкую деятельность. Также следует отнести создание рынков окружающей среды к мере экономического регулирования. Предприятие может само решать, что для него является наиболее приемлемым и выгодным – приобретение права на использование окружающей среды или трата средств на мероприятия, направленные на предотвращение вредных выбросов²⁹.

Государством осуществляется нормирование в области охраны окружающей среды, чтобы оно могло регулировать воздействие хозяйственной и другой деятельности на окружающую среду, гарантируя при этом обеспечение экологически безопасной обстановки и сохранение благоприятной окружающей среды.

Правовое регулирование нормирования в сфере природопользования осуществляется по трем направлениям:

- установление нормативов допустимого воздействия на окружающую среду;
- установление нормативов допустимого изъятия природных ресурсов;
- установление нормативов качества окружающей среды.

На сегодняшний день официально признан тот факт, что существующая в Российской Федерации система нормирования воздействий на окружающую среду, не отвечает тем требованиям, которые предъявляются к таким системам в странах, в которых существует высокий уровень социально-экономического развития, такая система значительно проигрывает им по таким факторам, как эффективность и прозрачность и, к тому же, не имеет внутренних ресурсов для

²⁹ Шевелева Н.А. Принцип платности природопользования в Российской Федерации // Петербургский юрист. 2015. № 5. С. 92-111.

дальнейшего развития³⁰. При этом главным инструментом для сохранения окружающей среды в хорошем состоянии, является обязательное законодательное закрепление всех основных гарантий, принципов, критериев и механизмов охраны окружающей среды, которые заложены в Конституции Российской Федерации, а также осуществления оценки качества окружающей среды.

³⁰ Сеничева Л.В., Миронова Е.М. Благоустройство территории муниципального образования: проблемы и перспективы развития (на примере города Мценска Орловской области). Новое поколение. 2015. № 8. С. 108-111.

2 ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В СФЕРЕ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

2.1 ПОНЯТИЕ И ПРИЗНАКИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИХ УПРАВЛЕНИЕ В СФЕРЕ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

Одним из направлений верховенства национальной власти, государственно-правовой организации жизни является обеспечение государством соблюдения и защиты экологических прав, где решаются задачи сочетания их с развитием экономики, с соответствующими обязанностями; правовое закрепление и осуществление ответственности общества, государства перед своими гражданами за состояние окружающей среды в интересах настоящего и будущих поколений, перед международным сообществом - один из основных показателей суверенитета. Существенное значение имеет установление равновесия между частными и публичными интересами физических и юридических лиц, соотношение в государстве и окружающей его природной среде интересов и действий граждан, должностных лиц, государственных органов и общественных объединений, что, в свою очередь, служит одним из начальных этапов сочетания государственного суверенитета на природные ресурсы и свободного развития человека в условиях их рационального (в соответствии с законом) использования³¹.

Осуществлению экологических функций государства способствуют открытость природоохранных отношений, включение в их регулирование моральных и нравственных норм, информационная обеспеченность, переход от ограничений к поощрениям рачительного природопользования на основе международных стандартов подчинение общества и государства требованиям закона. Допущение и поощрение предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности не противоречит периодичности

³¹ Верейкина И.М. Государственное регулирование природопользования и охраны окружающей среды // Теоретические и прикладные аспекты современной науки. 2014. № 5-5. С. 44-46.

публичного экологического надзора и контроля; вместе с тем, наряду с государственным должны осуществляться его общественный, производственный, муниципальный природоохранный контроль, стратегическая оценка окружающей среды и экологический аудит.

Иногда предлагается установить в Конституции Российской Федерации либо в федеральных законах экологические функции государства, Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, других федеральных, а также региональных, муниципальных органов исполнительной власти, назвать само государство экологическим³². На мой взгляд, на данном этапе развития экологических общественных отношений в рамках суверенного государства это лишнее, несмотря на то, что значимость этих отношений не требует дополнительного выделения природоохранных обязанностей федеральных органов. Вполне достаточно уже имеющихся конституционных и законодательных предписаний для полноценного правового регулирования этих отношений. Система федеральных и иных органов исполнительной власти, осуществляющих власть от имени и по поручению народа согласно ч. 2 ст. 3 Конституции Российской Федерации, их организационная деятельность являются носителями идей российской государственности, основой обеспечения экологической безопасности. Государство, его органы исполнительной власти должны показывать пример становления и упрочения его суверенитета на природные ресурсы, экологической дисциплины. Эти публичные функции предусматриваются в принятых и действующих федеральных нормативных правовых актах, в том числе в федеральном законодательстве об общественном контроле.³³

Для того чтобы стать экологическим, государству необходимо обеспечивать законность и экологический правопорядок.

³² Миняев А.О. Экологическое право: конституционные основы: Учеб. пособие для вузов. М., 2004. С. 37 - 54; Гиззатулин Р.Х. Экологическая функция государства: теория и практика реализации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2014.

³³ Боголюбов С.А. Признание и обоснование суверенитета России на ее природные ресурсы // Журнал российского права. 2016. № 11. С. 141-152.

Среди большого количества направлений признания, обоснования и показателей суверенитета России на ее природные ресурсы, доказывающих объективные возможности определять свой социальный, политический, экологический порядок, наиболее актуальными в настоящее время являются: обеспечение общего природопользования при соблюдении прав частной, муниципальной, государственной собственности на земельные участки и иные природные объекты; объективная и законная экологическая оценка хозяйственной деятельности; а также усиление природоохранного вектора и фактора в развитии законодательства государства.

Экологизацию в качестве ответа на критику за медленное развитие природопользования можно рассматривать как проявление природоохранного подхода ко всем аспектам человеческого поведения, ко всем без исключения явлениям и событиям общественного бытия, как проникновение задачи охраны окружающей среды во все сферы общественных отношений, как регулируемые в настоящее время, так и не регулируемые до сих пор правом, как подвергаемые управлению со стороны государства, так и осуществляемые без его участия; экологизированное законодательство призвано уравнивать современные экономические и экологические противоречия.

В Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 14 мая 2009 г. № 8-П указывается, что «при решении социально-экономических задач должен быть обеспечен баланс интересов субъектов хозяйственной и иной деятельности, связанной с воздействием на окружающую среду, и интересов человека и общества в целом, а также гарантироваться соблюдение и защита экологических прав граждан; этим предопределяются возложение на государство в лице его органов соответствующих контрольных, нормативно-регулятивных и координирующих функций, и конституционно-правовая ответственность за их выполнение»³⁴.

³⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 14.05.2009 № 8-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2009. № 3.

Провозглашение общего природопользования не исключает ограничений, налагаемых публичными органами в общественных целях в установленном законом порядке – это также один из признаков государственного суверенитета на природные ресурсы. Например, на водных объектах общего пользования могут быть запрещены некоторые действия, в том числе могут устанавливаться запреты в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (ч. 4 ст. 6 Водного кодекса Российской Федерации) (далее – ВК РФ)³⁵; информация об ограничениях водопользования на водных объектах общего пользования согласно ч. 5 ст. 6 ВК РФ предоставляется жителям населенных пунктов органами местного самоуправления через средства массовой информации и посредством специальных информационных знаков, устанавливаемых вдоль берегов водных объектов, иными различными способами.

Общее природопользование, сопоставляемое с народом как носителем суверенитета, в равной степени означает свободное и бесплатное пребывание граждан в лесах, которое провозглашается в законодательстве, и, под которым понимается комплексное использование гражданами, населением лесных богатств для рекреации, любительского и спортивного рыболовства, охоты, сбора и заготовки для собственных нужд дикорастущих плодов, грибов, орехов, ягод, других пригодных для употребления в пищу лесных ресурсов, а также не древесных лесных ресурсов. Как возобновляемый биологический ресурс – лес вносит значительный вклад в социально-экономическое развитие страны. В то же время свобода посещения лесов ограничивается необходимостью соблюдать правила пожарной и санитарной безопасности, природоохранные обязанности, запрещением сбора растений, занесенных в Красную книгу Российской Федерации и красные книги ее субъектов; запрещением или ограничением

³⁵ "Водный кодекс Российской Федерации" от 03.06.2006 N 74-ФЗ (ред. от 31.10.2016) // СЗ РФ. - 05.06.2006. - N 23. - ст. 2381.

пребывания граждан в лесах по основаниям, не предусмотренным в ЛК РФ³⁶, не допускается.

Прежде чем перейти непосредственно к характеристике органов управления в сфере природопользования, стоит отметить, что субъекты административного права – лица или организации, участвующие в осуществлении публичного управления, реализации функций исполнительной власти в соответствии с нормами, установленными административным законодательством.

Различают индивидуальные и коллективные субъекты административного права.

К государственным организациям как коллективным субъектам административного права относятся:

- органы исполнительной власти (органы государственного управления);
- государственные предприятия, учреждения и их объединения;
- структурные подразделения органов исполнительной власти, наделенные собственной компетенцией.

Специфическими индивидуальными субъектами административного права являются государственные служащие или должностные лица.

Совокупность государственных служащих, как и систему органов государственной исполнительной власти, можно рассматривать как государственную администрацию³⁷.

В процессе реализации определенных в Законе об охране окружающей среды правовых основ государственной политики в области охраны окружающей среды на органы исполнительной власти, осуществляющие государственное управление в рассматриваемой области, возложены наиболее ответственные (специальные) функции управления, связанные с:

³⁶ "Лесной кодекс Российской Федерации" от 04.12.2006 N 200-ФЗ (ред. от 03.07.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.03.2017) // СЗ РФ. – 11.12.2006. – N 50. – ст. 5278.

³⁷ Бахрах Д.Н. Административное право: учебник / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. 3-е изд., пересмотр. и доп. М.: Норма, 2007. С. 124–126.

- экологическими видами нормирования; лицензирования; сертификации и экспертизы;
- мерами воздействия за нарушение природоохранных требований;
- государственным экологическим надзором;
- ответственностью за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды и разрешением споров в области охраны окружающей среды.

К общим органам, осуществляющим государственное управление в области охраны окружающей среды и природопользования относятся: Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание Российской Федерации (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации. К органам законодательной власти, осуществляющим государственное управление в области охраны окружающей среды, относятся Государственная Дума (Комитет по природным ресурсам, природопользованию и экологии) и Совет Федерации (Комитет Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по природным ресурсам и охране окружающей среды). Решением Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии от 15 марта 2012 г. было утверждено положение о Высшем экологическом совете Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии. Высший экологический совет Комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по природным ресурсам, природопользованию и экологии является постоянно действующим общественным органом экспертного и научно-консультационного обеспечения деятельности Комитета в области экологического развития, охраны окружающей среды и экологической безопасности.

Охарактеризуем органы специальной компетенции в области охраны окружающей среды и управления в сфере природопользования.

Основным межотраслевым органом специальной компетенции в рассматриваемой области является Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (Минприроды России).

К группе отраслевых органов специальной компетенции в области охраны окружающей среды и природопользования относятся, находящиеся в ведении Минприроды России:

- Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор);
- Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромет);
- Федеральное агентство водных ресурсов (Росводресурсы);
- Федеральное агентство лесного хозяйства (Рослесхоз);
- Федеральное агентство по недропользованию (Роснедра);

В числе отраслевых органов специальной компетенции, осуществляющих отдельные охранные функции в рассматриваемой области, различают:

- Министерство внутренних дел Российской Федерации (МВД России);
- Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России);
- Министерство обороны Российской Федерации (Минобороны России);
- Федеральная служба безопасности Российской Федерации (ФСБ России);
- Федеральная таможенная служба (ФТС России) и другие.

Внутриотраслевые (подведомственные) органы специальной компетенции в области охраны окружающей среды и природопользования – это структурные подразделения центрального аппарата указанных федеральных органов исполнительной власти, их территориальные органы, а также государственные учреждения, находящиеся в их ведении.

Перечень внутриотраслевых (подведомственных) органов специальной компетенции в области природопользования и охраны окружающей среды на два порядка превышает по объему перечень, включающий непосредственно органы специальной компетенции в данной области.

В частности, в состав Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации (Минприроды России) входят 9 департаментов центрального аппарата и 134 федеральных государственных бюджетных учреждения (ФГБУ), созданных в целях выполнения задач особо охраняемыми природными территориями; другие государственные учреждения, обеспечивающие реализацию данным ведомством возложенных на него функций, к примеру, ФГБУ «Российский фонд информации по природным ресурсам и охране окружающей среды Минприроды России».

Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромет) состоит из 5 управлений, 2 отделов центрального аппарата; 8 территориальных органов-департаментов по федеральным округам; 17 научно-исследовательских учреждений (ФГБУ) и 105 подведомственных им учреждений; 25 территориальных (межрегиональных) управлений (ФГБУ) и 59 подведомственных им региональных центров-филиалов; 7 других подведомственных организаций, 3 военизированных служб (ФГБУ) и 17 подведомственных им подразделений.

Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзора) насчитывает 5 управлений и 1 отдел центрального аппарата; 9 территориальных органов-департаментов по федеральным округам; 71 территориальный орган-управление по субъектам Российской Федерации; 16 подведомственных государственных учреждений.

Федеральное агентство водных ресурсов (Росводресурсы) имеет в своей структуре 4 управления центрального аппарата; 14 территориальных органов – бассейновых водных управлений и 51 подведомственное государственное учреждение в субъектах Российской Федерации.

Федеральное агентство лесного хозяйства (Рослесхоз) объединяет 11 управлений и 1 отдел центрального аппарата; 7 территориальных органов – департаментов по федеральным округам; 13 государственных учреждений и 55 их обособленных подразделений, в том числе 13 филиалов по государственной инвентаризации лесов и 42 центра (филиала) защиты леса в субъектах Российской Федерации.

Федеральное агентство по недропользованию (Роснедра) включает 5 управлений центрального аппарата; 10 территориальных органов-департаментов по федеральным округам и 1 департамент по недропользованию на континентальном шельфе и Мировом океане; 72 территориальных органа в субъектах Российской Федерации; 7 территориальных фондов геологической информации в федеральных округах (ФБУ); 26 подведомственных государственных учреждения. Штатно-должностное расписание только территориальных органов Агентства составляет 670 человек.

Круг субъектов административной деятельности в области охраны окружающей среды и природопользования достаточно широк ввиду выполнения ими многообразных специфических функций. Объединяющим фактором является наличие у каждого субъекта административно-правового статуса.

2.2 ОРГАНЫ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИЕ УПРАВЛЕНИЕ В СФЕРЕ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

Одним из главных вопросов в рамках обеспечения повышения эффективности государственного экологического надзора является упорядочение полномочий органов исполнительной власти. Полномочия и функции Росприроднадзора, например, определены не только в Положении о

службе³⁸, но и еще более чем в 30 нормативных правовых актах. Кроме того, наряду с исполнением контрольно-надзорных функций и полномочий Росприроднадзор выполняет множество других функций, связанных с административной деятельностью в области охраны окружающей среды и с ее обеспечением.

Например, относительно проблемы разграничения полномочий, можно отметить, что согласно п. 5.1.1 Положения о службе Росприроднадзор осуществляет «федеральный государственный надзор за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр», а Ростехнадзор согласно п. 5.3.1.7 Положения о нем - «контроль и надзор» «за безопасным ведением работ, связанных с пользованием недрами».

Согласно п. 3 Положения о государственном надзоре за безопасным ведением работ, связанных с пользованием недрами³⁹, государственный горный надзор осуществляется Ростехнадзором и его территориальными органами, являющимися органами государственного горного надзора, во взаимодействии с Росприроднадзором и его территориальными органами при осуществлении государственного надзора за геологическим изучением, охраной недр и рациональным использованием. Однако, в данном Положении отсутствует четкое разграничение полномочий органов исполнительной власти, уполномоченных осуществлять государственный экологический надзор.

Полномочия территориальных органов Росприроднадзора регионального и межрегионального уровней по осуществлению государственного экологического надзора в Положениях об указанных органах также четко не

³⁸ Постановление Правительства РФ от 30.07.2004 № 400 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2004 г. № 370» (ред. от 11.07.2016) // СЗ РФ. – 2004. – № 32. – ст. 3347.

³⁹ Постановление Правительства РФ от 02.02.2010 № 39 «Об утверждении Положения о государственном надзоре за безопасным ведением работ, связанных с пользованием недрами, и о внесении изменений в Положение о государственном контроле за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр» (ред. от 05.06.2013) // СЗ РФ. – 2010. – № 6. – ст. 651.

освещаются и «смешиваются» с их иными контрольно-надзорными полномочиями.

«Чистых» отраслевых органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченных на осуществление регионального государственного экологического надзора в рамках переданных полномочий Российской Федерации, в субъектах Российской Федерации крайне мало. В большинстве своем региональный государственный экологический надзор осуществляется государственными органами исполнительной власти в области природных ресурсов и экологии (их должностными лицами и/или структурными подразделениями).

Разграничение федерального государственного экологического надзора и регионального экологического надзора происходит по надзорным объектам. В рамках закона, теоретически, объекты, подлежащие федеральному государственному надзору и региональному государственному надзору – разграничены; хотя на деле такое разграничение не достигнуто. В частности, объекты природоресурсного (водного, лесного, земельного и геологического) надзора, отнесенные к объектам федерального государственного экологического надзора, на практике, как объекты хозяйственной деятельности, в большей степени являются объектами регионального надзора⁴⁰.

Объектами надзора признаются лишь индивидуальные предприниматели и юридические лица, а объекты хозяйственной деятельности и имущественные комплексы, находящиеся у них в собственности – нет. Остается не решенным вопрос осуществления государственного экологического надзора в отношении субъектов предпринимательской деятельности, подпадающих одновременно под несколько различных видов федерального и регионального государственного экологического надзора.

⁴⁰ Султангареева Р.Т. Совершенствование системы государственного контроля в сфере природопользования // Сборники конференций НИЦ Социосфера. 2014. № 16. С. 55-59.

Со вступлением в силу Положения о федеральном государственном экологическом надзоре⁴¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 31.03.2009 № 285 «О перечне объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю» утратило силу. В тоже время, Правительством Российской Федерации пока не установлены критерии, на основании которых должен определяться перечень объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому надзору.

Актуализированный перечень объектов надзора является важнейшим условием качественного планирования федерального государственного экологического надзора, прежде всего с целью добавления новых объектов хозяйственной деятельности и исключения из них предприятий, прекративших свою деятельность.

С 1 января 2015 г. законодатель включил государственный экологический надзор в перечень видов государственного контроля (надзора), для которых другими федеральными законами могут устанавливаться особенности организации и проведения проверок в части, касающейся предмета, вида, сроков и периодичности проведения проверок, их оснований, уведомлений о проведении внеплановых выездных проверок и согласования проведения внеплановых выездных проверок с органами прокуратуры (п. 30 ч. 4 ст. 1 Закона № 294⁴²). Аналогичная норма появилась и в Законе об охране окружающей среды (п. 5 ст. 65). По сути, это нововведение стало ответом на высказываемую критику Закона № 294, который не соответствовал природоохранным задачам. Наиболее резко эту мысль высказала в свое время М.И. Васильева: «Установленные действующим законодательством требования к порядку проведения государственного экологического контроля в части

⁴¹ Постановление Правительства РФ от 08.05.2014 № 426 «О федеральном государственном экологическом надзоре» (ред. от 28.10.2016) // СЗ РФ. – 2014. – № 20. – ст. 2535.

⁴² Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (ред. от 01.05.2017) // СЗ РФ. – 2008. – № 52 (ч. 1). – ст. 6249.

оснований, периодичности и сроков его проведения являются настолько существенными, что в первую очередь приводит не к защите прав индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, а к нарушению, конституционного права каждого на благоприятную окружающую среду: в предложенных законодателем условиях органы государственного экологического контроля не способны проводить «эффективный» экологический контроль»⁴³.

Вместе с тем основной экологический закон не предусматривает самих особенностей организации и проведения проверок. Не устанавливает их и Положение о федеральном государственном экологическом надзоре. Наоборот, оно прямо отсылает нас к Закону № 294: к отношениям, связанным с реализацией федерального государственного экологического надзора, организацией и проведением проверок, применяются положения Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и иных нормативных правовых актов Российской Федерации. Федеральный государственный экологический надзор осуществляется посредством организации и проведения плановых и внеплановых, документарных и выездных проверок в соответствии со статьями 9 - 13 и 14 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (п. п. 8, 9 Положения). Думается, что указанная норма введена с учетом на будущее, чтобы в дальнейшем была возможность вводить указанные особенности, подвергая изменениям основной экологический закон.

Если подвергнуть анализу природоресурсное законодательство, то можно увидеть, что особенности проведения проверок установлены только Земельным

⁴³ Васильева М.И. Управление в сфере охраны окружающей природной среды: экологическая политика и право // Экологическое право. 2001. № 3. С. 17.

кодексом Российской Федерации⁴⁴ (далее – ЗК РФ) (ст. ст. 71, 71.1). Соответствующие поправки были внесены в ЗК РФ Федеральным законом от 21 июля 2014 г. № 234-ФЗ⁴⁵ и вступили в силу с 1 января 2015 г. Так, были установлены два дополнительные основания проведения внеплановых проверок, таких как поступление в орган государственного земельного надзора обращений и заявлений юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, граждан, информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления о нарушениях имущественных прав Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, юридических лиц, граждан; выявление по итогам проведения административного обследования объекта земельных отношений признаков нарушений требований законодательства Российской Федерации, за которые законодательством Российской Федерации предусмотрена административная и иная ответственность. Также норма устанавливает правила проведения проверок в отношении граждан, органов государственной власти, органов местного самоуправления.

На первый взгляд правила разграничения компетенции по вертикали практически не изменились. Согласно п. п. 6 и 7 статьи 65 Закона об охране окружающей среды государственный экологический надзор осуществляется при реализации хозяйственной и (или) иной деятельности на объектах, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду и включенных в утверждаемый уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти перечень. Перечень объектов, которые подлежат федеральному государственному экологическому надзору, определяется на основании установленных Правительством Российской Федерации критериев. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации

⁴⁴ Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // СЗ РФ. – 2001. – № 44. – ст. 4147.

⁴⁵ Федеральный закон от 21.07.2014 № 234-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ред. от 31.12.2014) // СЗ РФ. – 2014. – № 30 (Часть I). – ст. 4235.

Федерации организуют и осуществляют региональный государственный экологический надзор при реализации хозяйственной и (или) иной деятельности с использованием объектов, подлежащих государственному экологическому надзору, за исключением объектов, указанных в п. 6 указанной статьи.

Сравнивая положения ч. ч. 6 и 7 ст. 65 Закона об охране окружающей среды в действующей и старой редакции, можно сделать вывод о том, что законодатель отказался от мысли использовать перечень нарушений законодательства Российской Федерации в области охраны окружающей среды как критерия разграничения полномочий контрольных органов. Несмотря на то, что такой перечень был утвержден Правительством Российской Федерации, он не нашел своего практического применения. Сами же формулировки рассматриваемых норм не являются чем-то новым, они всего лишь воспроизводят положения соответствующих абзацев ст. ст. 5 и 6, устанавливающих полномочия Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Очевидно, что правила в целом те же – Правительство Российской Федерации устанавливает критерии объектов федерального надзора. Минприроды России на их основании утверждает перечни конкретных объектов. Компетенция органов регионального надзора формируется по остаточному принципу.

В настоящее время утверждены новые критерии определения объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому надзору (Постановление Правительства РФ от 28 августа 2015 г. № 903⁴⁶, вступило в силу с 10 сентября 2015 г., далее - Критерии-2015).

Анализ Критериев-2015 показывает, что при их формулировании были использованы следующие показатели:

⁴⁶ Постановление Правительства РФ от 28.08.2015 № 903 «Об утверждении критериев определения объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому надзору» // СЗ РФ. – 2015. – № 36. – ст. 5043.

- место размещения объекта негативного воздействия (например, в границах особо охраняемой природной территории федерального значения; центральной экологической зоны Байкальской природной территории; и т.д.);

- вид промышленного объекта (например, объект является морским портом; объектом трубопроводного транспорта, предназначенным для транспортировки газа, нефти, газового конденсата и продуктов переработки нефти и газа (магистральный и межпромысловый трубопровод); объектом инфраструктуры железнодорожного транспорта и т.д.);

- вид хозяйственной деятельности, которая осуществляется на объекте (например, объект используется в целях обеспечения космической деятельности, обороны страны и безопасности государства; на объекте осуществляется деятельность по приему и отправке воздушных судов, обслуживанию воздушных перевозок при наличии взлетно-посадочной полосы длиной 2 100 м и более и т.д.);

- вид оборудования, используемого при осуществлении хозяйственной деятельности (например, на объекте эксплуатируются ядерные установки, в том числе атомные станции, установки по добыче и переработке урановых руд, за исключением исследовательских ядерных установок нулевой мощности, космических и летательных аппаратов).

Сравнение с ранее действующим перечнем показывает, что в новом документе сделана попытка предельно конкретизировать описание объектов контроля и избежать использования отсылочных норм. Однако решить эту задачу удалось не в полной мере. Так, в пп. «а» п. 3 указано условие об отнесении объекта надзора к объектам федерального государственного надзора в области использования и охраны водных объектов; а в пп. «б» п. 3 - к объектам земельных отношений, в отношении которого осуществляется государственный земельный надзор в рамках федерального государственного экологического надзора. Пункт 4 также ссылается на ст. 4.2 Закона об охране окружающей среды, в которой определены критерии.

Нельзя обойтись и без препятствий. На практике присутствуют трудности, связанные с применением отдельных положений Правил подготовки органами ежегодных планов проведения плановых проверок индивидуальных предпринимателей и юридических лиц⁴⁷. Например, положений, связанных с определением возможности проведения проверочных мероприятий при реорганизации юридического лица или прекращением им деятельности; предусматривающих возможность корректировки сформированного и опубликованного на сайте Генпрокуратуры России ежегодного плана проверок; и другие.

Установленное Федеральным законом № 294-ФЗ требование о проведении плановых проверок не чаще чем один раз в 3 года, с учетом того что устранение серьезных нарушений природоохранного законодательства требует постоянного контроля, также до недавнего времени ограничивало результативность и эффективность государственного экологического надзора. Практика применения введенного в середине 2015 г. риск-ориентированного подхода при организации государственного экологического надзора еще в полной мере не сложилась. Законодатель на сегодняшний день не определяет какое именно мероприятие является природоохранным и их перечень. Письмом от 30.11.2009 № 73/3-201-09 Генпрокуратурой России одобрено проведение так называемых рейдовых мероприятий. Однако легального определения данный вид контрольно-надзорной деятельности не имеет. Не установлены также требования к документальному оформлению ее результатов, в том числе, являющиеся основанием для возбуждения административного производства. Проведение рейдовых мероприятий осуществляется посредством отвлечения финансовых средств от других необходимых направлений работы. В научной литературе присутствует мнение, что проведение рейдовых мероприятий

⁴⁷ Постановление Правительства РФ от 30.06.2010 № 489 «Об утверждении Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (ред. от 09.09.2016) // СЗ РФ. – 2010. – № 28. – ст. 3706.

является практикой обхода требований Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и подменой плановых и внеплановых мероприятий⁴⁸.

«Щекотливым» вопросом также является проведение контрольно-надзорных мероприятий в отношении хозяйствующих субъектов под видом проверки договорных условий.

Менее эффективным государственный экологический надзор делает и то, что на сегодняшний день законодатель не устанавливает требования по экологическому аудиту и обязательному экологическому страхованию, что не позволяет правоприменителю обязать природопользователей уделять больше внимания решению экологических проблем.

Повышению федерального государственного экологического надзора не способствует и то, что на Росприроднадзор возложены большие полномочия по администрированию (более 52 видов) доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Повысить эффективность государственного экологического надзора смогло бы и введение в действующее законодательство положения об обязательности целевого расходования хотя бы части средств от штрафов, по искам и в виде платежей, поступающих по результатам деятельности органов государственного экологического надзора в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации, на природоохранные мероприятия и программы.

В связи с тем, что существует проблема финансирования и штатной численности органов государственного экологического надзора, а также постоянным возложением на них новых функций, остро стоит вопрос об объеме средней нагрузки на одного работника (государственного инспектора) исполнения функций по контролю и надзору в области охраны окружающей

⁴⁸ Солдатенков О.О. Государственный экологический надзор: некоторые вопросы теории и практики // Юридический мир. 2014. № 8. С. 43-47.

среды. Однако, методика определения данной нагрузки в законодательстве отсутствует.

Согласно данным доклада Федеральной службы по надзору в сфере природопользования⁴⁹ об осуществлении и эффективности государственного контроля (надзора) в 2014 г. центральный аппарат и территориальные органы Росприроднадзора участвовали в 7565 судебных делах, по 1147 (15%) из которых решения приняты не в пользу службы. Типовыми основаниями для удовлетворения исков являются процессуальные нарушения норм КоАП РФ и Федерального закона № 294-ФЗ при производстве дел об административных правонарушениях и при проведении проверок, а также проблемы правоприменительной практики.

В рамках реализации государственной программы «Охрана окружающей среды» на 2012 - 2020 годы⁵⁰ все фактические достигнутые значения показателей государственного экологического надзора, как правило, превышают плановые по всему перечню установленных прогнозных показателей.

Вместе с тем, согласно данным доклада службы, неполное устранение нарушений обусловлено не отсутствием системы профессиональной подготовки государственных инспекторов; увеличивающимся финансовым обеспечением деятельности службы; недостаточностью, несовершенством и противоречивостью действующей нормативно-правовой базы; недостаточным информационно-аналитическим и материально-техническим обеспечением службы; низким уровнем экологического образования и сознания граждан; условиями сырьевой экономики и износом основных производственных

⁴⁹ Доклад Федеральной службы по надзору в сфере природопользования об осуществлении и эффективности государственного контроля (надзора). 12 марта 2015 г. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Федеральной службы по надзору в сфере природопользования. Электрон. дан. М., 1997-2017. URL: http://rpn.gov.ru/sites/default/files/doklad_0.pdf (дата обращения: 12.04.2017).

⁵⁰ Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 326 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012 - 2020 годы» (ред. от 31.03.2017) // СЗ РФ. 2014. № 18 (часть III). Ст. 2171.

фондов, сокращением источников и объема финансирования природоохранной деятельности; различным характером работы по надзору на огромной территории страны; частыми реорганизационными мероприятиями; множеством критериев для выделения объектов федерального государственного экологического надзора; несогласованностью разрешительных документов и договоров на уровне различных органов надзора; сложным составом и разнообразием объектов надзора; проблемой набора и подготовки кадров в отдаленных регионах страны; особенностями судебной работы по регионам⁵¹.

Все изложенное свидетельствует о том, что «для повышения эффективности государственного экологического надзора на федеральном и региональном уровнях необходимо:

1) рассмотреть возможность законодательного разграничения государственного экологического надзора на государственный природоохранный надзор и государственный природоресурсный надзор, что позволит конкретизировать виды, предмет и объекты каждого отдельного вида надзора;

2) законодательно определить новые подходы к разграничению объектов надзора, например, исходя из уровней их негативного воздействия на окружающую среду;

3) нормативно обеспечить систему организации государственного надзора, правовую природу всех его составных элементов и порядок их функционирования»⁵².

⁵¹ Данилова Н.В. Экологический надзор и реформа экологического законодательства // Lex russica. 2016. № 10. С. 88-96.

⁵² Гамидуллаева Л.С. Оптимизация полномочий органов власти в сфере охраны окружающей среды и природопользования // Административное право и процесс. 2016. № 5. С. 86-88.

3 ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ПРАВОНАРУШЕНИЯ В СФЕРЕ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

3.1 ХАРАКТЕРИСТИКА ИНСТИТУТА ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ПРАВОНАРУШЕНИЯ В СФЕРЕ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

Сферу природопользования и охраны окружающей среды относят к «совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов»⁵³, а развитие общественных отношений в области взаимодействия человека и природы объективно вызвало потребность в совершенствовании правовых норм, регулирующих данные отношения и развитие законодательства, определяющего структуру федеральных и региональных органов управления и полномочия, местного самоуправления и устанавливающего разграничение этих полномочий между различными уровнями исполнительной власти. Особо важную роль в решении этой проблемы занимает экологическое законодательство – водный, лесной, земельный кодексы Российской Федерации, законы о недрах, об особо охраняемых природных территориях, о животном мире, и т. д.

В России создана достаточная нормативно-правовая база, регулирующая вопросы рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды. Законом урегулированы важнейшие общественные отношения в области использования и охраны шести основных природных ресурсов: недр, земли, лесов, вод, атмосферного воздуха, животного мира и др.

⁵³ Ст. 72 "Конституции Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // СЗ РФ. - 04.08.2014. - N 31. - ст. 4398.

Вместе с тем, единственным нормативно-правовым актом, позволяющим осуществлять правовое воздействие на субъекты, допускающие нарушения норм экологического законодательства, является Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ⁵⁴).

При этом анализ правоприменительной практики показывает, что качество правового регулирования в экологической сфере, предусмотренного КоАП РФ, требует совершенствования, а в ряде случаев – и пересмотра.

Задачи совершенствования административного законодательства и эффективности его реализации вызывают необходимость обновления концепции регулирования указанных правоотношений, судебных решений и прецедентов, переосмысления накопленного опыта работы контролирующих органов, учета традиционных и новых факторов, оказывающих влияние на его содержание.

Проблемы, которые могут возникнуть при применении административного законодательства в сфере природопользования и экологии контрольно-надзорными органами, можно разделить на две большие группы.

Первая касается применения норм КоАП РФ при контрольно-надзорных мероприятиях, то есть, при непосредственном осуществлении уполномоченными государственными органами проверок деятельности природопользователей.

Вторая группа относится к порядку рассмотрения конкретных административных дел, возбужденных государственными инспекторами.

Среди основных проблем, с которыми сталкиваются государственные инспекторы Росприроднадзора при осуществлении государственного надзора в сфере применения законодательства об административной ответственности природопользователей, необходимо рассмотреть следующие.

В соответствии с Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при

⁵⁴ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 17.04.2017) // СЗ РФ. – 2002. – № 1 (ч. 1). – ст. 1.

осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», административным регламентом исполнения Росприроднадзором государственной функции по осуществлению федерального государственного экологического надзора, утвержденного приказом Минприроды Российской Федерации от 29.06.2012 № 191⁵⁵, должностные лица, осуществляющие надзор, не вправе отбирать образцы продукции, пробы обследования объектов окружающей среды и объектов производственной среды для проведения их испытаний, исследований, измерений без оформления протоколов об отборе указанных проб, образцов по установленной форме. Отбор проб и составление протокола, согласно с КоАП РФ, осуществляется в присутствии понятых. В то же время хозяйствующие субъекты не всегда обеспечивают доступ понятых на предприятие, кроме того, на особо режимные объекты запрещен доступ без соответствующего доступа секретности, в связи с чем протокол об административном правонарушении составляется в отсутствие понятых либо не составляется. При обжаловании таких административных дел в судебном порядке возможно их прекращение в связи с несоблюдением процессуальных норм⁵⁶.

Согласно Административному регламенту Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по исполнению государственной функции по контролю и надзору за соблюдением в пределах своей компетенции требований законодательства Российской Федерации в области охраны атмосферного воздуха, «срок проведения внеплановой проверки по контролю исполнения предписания об устранении выявленного нарушения обязательных требований составляет 15 рабочих дней с момента истечения срока устранения нарушения требований законодательства в области нарушения правил охраны

⁵⁵ Приказ Минприроды России от 29.06.2012 № 191 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по надзору в сфере природопользования государственной функции по осуществлению федерального государственного экологического надзора» // Российская газета. – 2013. – № 12.

⁵⁶ Домрачев Д.Г. Проблемы применения административного законодательства в сфере охраны окружающей среды и природопользования // Вестник Вятского государственного университета. 2014. № 2. С. 54-57.

атмосферного воздуха»⁵⁷, что не соответствует нормам Федерального закона № 294-ФЗ и административному регламенту от 29.06.2012 № 191, по которым указанный срок составляет 20 рабочих дней.

На сегодняшний день нормативно не определены критерии отнесения сведений, являющихся экологической информацией. При этом за непредоставление, искажение или сокрытие такой информации предусмотрена административная ответственность по ст. 8.5 КоАП РФ. В связи с этим данная статья фактически не применяется надзорными органами.

Весьма сложным представляется доказывание состава административного правонарушения по ст. 8.1 КоАП РФ (несоблюдение экологических требований при планировании, проектировании, технико-экономическом обосновании проектов, размещении, строительстве, вводе в эксплуатацию, эксплуатации предприятий, реконструкции, сооружений или иных объектов), так как диспозиция данной статьи содержит лишь общие формулировки. Поэтому суды не всегда квалифицируют то или иное правонарушение, по внешним признакам подпадающее под действие этой нормы, по данной статье, в связи с чем административные дела прекращаются за отсутствием состава административного правонарушения.

Нарушение требований ст. 8.2 КоАП РФ (несоблюдение экологических и санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами производства и потребления или иными опасными веществами) влечет наложение административного штрафа на юридических лиц – от ста тысяч до двухсот пятидесяти тысяч рублей.

Ввиду явной несоразмерности санкции статьи тяжести правонарушения в тех случаях, когда нарушение носит формальный характер (нарушения,

⁵⁷ Приказ Минприроды РФ от 31.10.2008 № 300 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по исполнению государственной функции по контролю и надзору за соблюдением в пределах своей компетенции требований законодательства Российской Федерации в области охраны атмосферного воздуха» (ред. от 03.09.2009) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2009. – № 23.

связанные с порядком учета вредных отходов), суд при обжаловании таких постановлений должностными лицами часто вынужден ограничиваться устным замечанием.

Имеют место явные пробелы в законодательстве об административной ответственности.

Например, ст. 8.41 КоАП РФ не предусматривает административную ответственность за непредставление расчетов платы за негативное воздействие на окружающую среду и представление недостоверных расчетов платы, а ч. 1 ст. 8.21 КоАП РФ – за выброс вредных веществ в атмосферный воздух или вредное физическое воздействие на него без специального разрешения.

Выброс вредных веществ, загрязняющих атмосферный воздух, по мнению Кировского областного суда, должен быть доказан инструментальными методами, а также обязательным является доказательство негативного воздействия выбросов на окружающую среду. Судом не принимается во внимание то обстоятельство, что выбросы от неорганизованных источников определяются преимущественно расчетным методом, а методики инструментальных измерений от таких источников отсутствуют.

Кроме того, решения судов при рассмотрении жалоб на постановления о привлечении к административной ответственности порой носят субъективный характер.

При осуществлении Федеральной службы по надзору в сфере природопользования своих полномочий существуют также проблемы нормативно-правового регулирования контрольно-надзорной деятельности за сохранностью водных ресурсов.

Судебная практика показывает, что применение ст. 8.14 КоАП РФ «Нарушение правил водопользования» несколько проблематично, так как отсутствует соответствующий нормативно-правовой акт, утверждающий эти самые правила водопользования.

В этой ситуации было бы уместным внести соответствующие изменения в ст. 8.14 КоАП РФ либо в установленном порядке разработать и утвердить «Правила водопользования».

В экономическом механизме природопользования, при квалификации административных правонарушений требуют изменения подходы к проблеме использования водных объектов без соответствующего права. Хозяйствующие субъекты «не заинтересованы в приобретении данного права, так как затраты и организационные барьеры согласований документов зачастую несоизмеримы с административными штрафами, предусмотренными ст. 7.6 КоАП РФ и с платежами за сверхлимитные сбросы загрязняющих веществ»⁵⁸.

Относительно низкие размеры административных штрафов, указанных в санкциях, предусмотренных статьями гл. 7 и 8 КоАП РФ в части нарушений водного законодательства, не позволяют в полной мере и эффективно осуществлять мероприятия по государственному водному контролю.

В связи с этим целесообразно внести изменения в соответствующие статьи КоАП РФ по увеличению размеров административных штрафов по указанным статьям.

В соответствии с ч. 2 ст. 39 ВК РФ выполнение требований, указанных в договорах на водопользование и в разрешительных документах на водопользование, не входит в обязанности водопользователей, что не позволяет в полной мере привлекать к административной и иной ответственности нарушителей водного законодательства (например, по ст. 7.6 КоАП РФ). Соответственно, требует корректировки ч. 2 ст. 39 ВК РФ.

Среди основных нарушений, выявляемых при проведении контрольных мероприятий в ходе осуществления государственного надзора за рациональным использованием и охраной недр, геологическим изучением, стоит отметить следующие:

⁵⁸ Домрачев Д.Г. Проблемы применения административного законодательства в сфере охраны окружающей среды и природопользования // Вестник Вятского государственного университета. 2014. № 2. С. 54-57.

1) невыполнение в установленный срок предписаний органа государственного контроля об устранении нарушений законодательства о недрах;

2) нарушения условий лицензионных соглашений к лицензиям на право пользования недрами;

3) недостаточное проведение текущих и капитальных ремонтов скважин (минимальное или полное отсутствие финансирования работ со стороны недропользователей по ремонту, эксплуатации артезианских скважин);

4) невыполнение работ по выводу из эксплуатации водозаборных скважин (ликвидационный тампонаж).

5) отсутствие у хозяйствующих субъектов лицензий на право пользования недрами в части добычи подземных вод;

Ситуация осложняется тем, что в последние годы предприняты меры по либерализации законодательства в сфере недропользования путем внесения изменений в нормативно-правые акты, усложнившие осуществление государственного контроля за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр.

Так, в Налоговый и Водный кодекс РФ внесены изменения, отменившие пятикратную плату за пользование подземными водными объектами без соответствующей лицензии.

В Закон Российской Федерации «Об экологической экспертизе»⁵⁹ внесены поправки, исключаящие из объектов государственной экологической экспертизы проекты на производство работ по поискам, оценке и добыче подземных вод.

⁵⁹ Федеральный закон от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» (ред. от 29.12.2015) // СЗ РФ. – 1995. – № 48. – ст. 4556.

Изменениями Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности»⁶⁰ из перечня лицензируемых видов деятельности исключены работы по бурению водозаборных скважин.

Федеральным законом от 28.12.2009 № 380-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»⁶¹ увеличены санкции за несоблюдение законодательства о недрах.

Однако при этом в ст. 7.3 КоАП РФ включены практически все виды нарушений при пользовании недрами по всем видам добываемых полезных ископаемых (добыча газа, нефти, подземных вод и драгоценных металлов). Этим законодатель фактически поставил в одинаковые условия крупные нефтегазодобывающие компании, извлекающие существенные прибыли, и низкобюджетные сельские поселения, добывающие подземные воды для обеспечения населения водой и не имеющие дохода, что явно противоречит принципам справедливости, целесообразности и соразмерности применения мер административной ответственности.

В результате, по жалобам недропользователей, имеющих низкие доходы и неблагоприятное имущественное положение, суды вынуждены принимать решения об их освобождении от административной ответственности в связи с малозначительностью в соответствии со ст. 2.9 КоАП РФ, что не способствует реализации принципа неотвратимости наказания за совершенные правонарушения.

Очевидно, что в этой ситуации необходимо законодательно предусмотреть большую дифференциацию административной ответственности за нарушения правил недропользования в зависимости от степени их общественной вредности, а также финансового положения допустивших эти правонарушения хозяйствующих субъектов.

⁶⁰ Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» // (ред. от 30.12.2015) // СЗ РФ. – 2011. – № 19. – ст. 2716.

⁶¹ Федеральный закон от 28.12.2009 № 380-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (ред. от 03.07.2016) // СЗ РФ. – 2010. – № 1. – ст. 1.

Осуществление государственного земельного надзора затрудняется сложной системой разграничения компетенции и полномочий между различными органами исполнительной власти в этой сфере и противоречиями, существующими в нормах административного законодательства.

Так, в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации⁶² контрольно-надзорные полномочия в сфере охраны и защиты земельных ресурсов возложены на три федеральных органа исполнительной власти:

- на Росреестр – в отношении всех видов и категорий земельных участков как объектов гражданских прав;

- на Росприроднадзор – за землей как природным объектом и природным ресурсом в установленной сфере деятельности, в том числе выполнением обязанностей по рекультивации земель;

- на Россельхознадзор – за землей как природным объектом и природным ресурсом в отношении земель сельскохозяйственного назначения и земельных участков сельскохозяйственного использования в составе других категорий земель.

Статьей 8.7 КоАП предусмотрена ответственность за невыполнение обязанностей по рекультивации земель и обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв.

Но при этом рассмотрение указанных дел, в соответствии со ст. 23.31 КоАП РФ, отнесено к полномочиям органов, осуществляющих государственный контроль и надзор в сфере безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами, промышленной безопасности и безопасности гидротехнических сооружений (Ростехнадзор), который, как видно из анализа законодательства, вообще не является уполномоченным органом на осуществление земельного надзора.

⁶² Постановление Правительства РФ от 02.01.2015 № 1 «Об утверждении Положения о государственном земельном надзоре» (ред. от 15.12.2016) // СЗ РФ. – 2015. – № 2. – ст. 514.

В то же время Росприроднадзор, исполняя полномочия за выполнением обязанностей по рекультивации земель, рассматривать дела об административных правонарушениях по ст. 8.7 КоАП РФ (невыполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению) не уполномочен.

Подводя итог, можно сделать вывод, что решение задач обеспечения эффективного государственного контроля (надзора) в сфере охраны окружающей среды и природопользования требует, с одной стороны, совершенствования системы и структуры органов государственного экологического контроля (надзора), а с другой – совершенствования законодательства, в том числе пересмотра нормативно-правовых актов, устанавливающих соответствующие правила поведения субъектов природопользования и ответственность за их нарушение.

3.2 ОТДЕЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ РАССМОТРЕНИЯ ДЕЛ ОБ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ПРАВОНАРУШЕНИЯ В СФЕРЕ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

Осуществляя регулятивную функцию, производство по делам об административных правонарушениях достаточно полно регламентирует организацию деятельности органов государственной власти по делам об административных правонарушениях, определяет их процессуальные права и обязанности, а также иных участников по делу об административном правонарушении.

Контрольная функция производства по делам об административных правонарушениях достаточно эффективна за счет комплексного подхода. Производство по делам об административных правонарушениях создает условия, при которых материально-правовой результат, полученный с нарушением процессуальных норм, при пересмотре постановления или

решения может быть признан нелегитимным и ничтожным, а производство по делу прекращено в зависимости от конкретной ситуации (ст. ст. 4.5, 24.5, гл. 30 КоАП РФ).

Производство по делам об административных правонарушениях выполняет и охранительную функцию, что позволяет нейтрализовать конфликт, возникший в связи с административным правонарушением, придать его разрешению регулируемый характер под контролем государства и тем самым обеспечить стабильность в обществе. Достигается это за счет того, что производство по делам об административных правонарушениях дисциплинирует стороны и других участников производства, устанавливая единые правила поведения для них, не позволяя провести процедуру разрешения конфликта в интересах только одной из сторон, и обеспечивает оптимальное сочетание реализации публичных и частных интересов, содержащихся в материальных нормах. Субъект, представляющий публичные интересы, в ходе процедуры разрешения конфликта в связи с правонарушением имеет возможность доказывать вину предполагаемого правонарушителя, а лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, и потерпевший - защищать свои частные интересы. Кроме того, производство по делам об административных правонарушениях комплексно уравнивает субъектов материальных правоотношений в их правах и обязанностях в общесоциальном значении (применительно к гражданам - независимо от национальности, расы, пола, вероисповедования и т.д. или должностного положения)⁶³.

Как показывает анализ, материально-правовые нормы Особенной части КоАП РФ и процессуально-правовые нормы, сформулированные в производстве по делу об административном правонарушении, взаимосвязаны, взаимообусловлены и не могут существовать друг без друга.

⁶³ Дорохин В.В. Понятие и содержание производства по делам об административных правонарушениях // Научный портал МВД России. 2011. № 3. С. 7-13.

Таким образом, производство по делам об административных правонарушениях является необходимой частью административной ответственности в Российской Федерации, так как без него правовая реакция государства в материально-правовом отношении не может быть реализована в каждом конкретном случае.

Значимость юридического процесса в форме производства по делам об административных правонарушениях объясняется, с одной стороны, тем, что согласно ст. 2 Конституции РФ человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства.

С другой стороны, на законодательство об административной ответственности государство возлагает важные задачи (ст. 1.2 КоАП РФ), решение которых серьезно затрагивает права и свободы как физических, так и юридических лиц. Поиск разумного баланса этих интересов, гармонизация возникающих материальных правоотношений не могут быть сиюминутными. Для этого требуется время и упорядоченная совокупность действий всех заинтересованных участников.

Производство по делам об административных правонарушениях направлено на достижение благоприятного результата в ходе разрешения возникшего конфликта по поводу административного правонарушения. Оно несет двойную нагрузку, т.е. служит как публичным, так и частным интересам.

Именно с помощью юридического процесса в форме производства по делам об административных правонарушениях становится возможным обеспечение законности на стадиях возбуждения дел об административных правонарушениях, их объективного и всестороннего рассмотрения, принятия обоснованных решений и надлежащего исполнения вступивших в законную силу постановлений.

Производство по делам дел об ответственности за правонарушения в сфере природопользования подчиняется общим правилам административного процесса, а также имеет некоторые собственные особенности.

Так, например, Верховный Суд Российской Федерации определил свои правовые позиции при рассмотрении дел о правонарушениях в сфере природопользования. В частности, обращается внимание на то, что судам следует руководствоваться положениями административного, гражданского, уголовного и иного отраслевого законодательства, в том числе положениями Земельного, Водного, Лесного кодексов Российской Федерации, Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», иными законами и нормативными правовыми актами Российской Федерации и ее субъектов в области охраны окружающей среды и природопользования⁶⁴. В то же время судам надлежит выяснять, какими нормативными правовыми актами регулируются соответствующие экологические правоотношения, и указывать в судебном решении, в чем непосредственно выразились их нарушения со ссылкой на конкретные нормы (пункт, часть, статья).

Составы административных правонарушений в области охраны окружающей среды в основном указаны в главе 8 КоАП РФ. Список государственных органов, имеющих полномочия возбуждать административные дела и составлять протоколы по данным составам, указан в ст. 28.3 КоАП РФ, а также имеется отсылка к главе 23 КоАП РФ с учетом компетенции государственного органа. Этот список имеет большой объем, при этом возбуждение дела об административном правонарушении, внесенном в главу 8 КоАП РФ, в некоторых случаях передано в компетенцию нескольких органов, например, в отношении ст. 8.5 КоАП РФ.

⁶⁴ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 18.10.2012 № 21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования» (ред. от 26.05.2015) // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2012. – № 12.

Участие уполномоченного лица в возбуждении дела об административном правонарушении состоит не только в непосредственном возбуждении административного дела, но и в надзоре за законностью возбуждения административных дел уполномоченными органами в области охраны окружающей среды и природопользования. Возбуждение дела об административном правонарушении не может быть произвольным и допускается лишь при наличии к тому поводов и достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения.

Поскольку часть составов административных правонарушений отличается от аналогичных составов, внесенных в УК РФ, только размером ущерба, необходимо в каждом конкретном случае выяснять все обстоятельства, характеризующие состав экологического правонарушения, в том числе последствия противоправного деяния, размер нанесенного вреда и причиненный ущерб. Также надо учитывать, что для квалификации правонарушения и определения размера причиненного ущерба в ходе досудебного и судебного производства по делам данной категории требуется использование специальных знаний в области экологии, биологии, почвоведения и других смежных естественных наук. Для проведения экспертизы, в соответствии со ст. 26.4 КоАП РФ, в случаях, если при производстве по делу об административном правонарушении возникает необходимость в использовании специальных познаний в науке, технике, искусстве или ремесле, судья, орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело, выносят определение о назначении экспертизы⁶⁵.

Например, в ст. 14 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 18.10.2012 № 21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования» отмечено, что разграничение незаконной охоты (ст. 258 УК РФ) и нарушений

⁶⁵ Баскакова С.И., Сергеева Е.П. Особенности участия прокуроров в производстве по делам об административных правонарушениях в сфере охраны окружающей среды и природопользования // Административное право и процесс. 2015. № 3. С. 66-69.

правил охоты (ч. 1 ст. 8.37 КоАП РФ) осуществляется по таким признакам, как причинение крупного ущерба, применение механического транспортного средства или воздушного судна, взрывчатых веществ, газов или иных способов массового уничтожения птиц и зверей, совершение деяния в отношении птиц и зверей, охота на которых полностью запрещена, на особо охраняемой природной территории, в зоне экологического бедствия или в зоне чрезвычайной экологической ситуации. При этом причиненный незаконной охотой ущерб относится к крупному не только исходя из количества и стоимости добытых, поврежденных и уничтоженных животных, но и с учетом иных обстоятельств содеянного, в частности экологической ценности, значимости для конкретного места обитания, численности популяции этих животных.

Статьей 28.7 КоАП РФ предусмотрено, что, если после выявления административного правонарушения в области охраны окружающей среды осуществляются экспертиза или иные процессуальные действия, требующие значительных временных затрат, проводится административное расследование. Срок проведения административного расследования не может превышать один месяц с момента возбуждения дела об административном правонарушении. В исключительных случаях указанный срок по письменному ходатайству должностного лица, в производстве которого находится дело, может быть продлен на срок до одного месяца.

Не являются административным расследованием процессуальные действия, совершенные в соответствии с нормами Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в рамках предварительного расследования по уголовному делу, возбужденному в отношении лица, привлекаемого к административной ответственности, и впоследствии прекращенному.

При рассмотрении судами дел об административных правонарушениях в сфере природопользования следует обращать внимание на разграничение

множественности правонарушений и единого длящегося или продолжаемого правонарушения.

Так, постановлением Росприроднадзора, оставленными без изменения решениями арбитражного суда и постановлениями апелляционного суда, МУП «Т.» признано виновным в совершении правонарушений, предусмотренных ч. 1 ст. 8.21 КоАП РФ (осуществление без специального разрешения выбросов вредных веществ в атмосферный воздух посредством ТЭЦ и котельных), и подвергнуто штрафам в размере 180000 руб. за каждое правонарушение. ФАС округа снизил размер штрафов до 40000 руб.

В соответствии с ч. 1 ст. 8.21 КоАП РФ (в редакции ФЗ от 09.05.2005 № 45-ФЗ, от 22.06.2007 № 116-ФЗ) выброс вредных веществ в атмосферный воздух или вредное физическое воздействие на него без специального разрешения влечет наложение штрафа на граждан в размере от 2000 до 2500 руб.; на должностных лиц - от 4000 до 5000 руб.; на лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, - от 4000 до 5000 руб. или административное приостановление деятельности на срок до 90 суток; на юридических лиц - от 40000 до 50000 руб. или административное приостановление деятельности на срок до 90 суток.

Согласно ч. 1 ст. 14 ФЗ от 04.05.1999 № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» выброс вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух стационарным источником допускается на основании разрешения, выданного территориальным органом федерального органа исполнительной власти в области охраны окружающей среды, органами исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющими государственное управление в области охраны окружающей среды, в порядке, определенном Правительством РФ.

Разрешением на выброс вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух устанавливаются предельно допустимые выбросы и другие условия, которые обеспечивают охрану атмосферного воздуха.

Из содержания Административного регламента Росприроднадзора по предоставлению государственной услуги по выдаче разрешений на выбросы вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух (за исключением радиоактивных веществ), утвержденного Приказом Минприроды России от 25.07.2011 № 650, в том числе формы разрешения на выброс вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух (приложение № 2 к Административному регламенту), следует, что юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю, в результате деятельности которых осуществляются выбросы вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, на все имеющиеся в его распоряжении стационарные источники выбросов выдается одно такое разрешение.

Из материалов дел об административных правонарушениях следует, что МУП «Т», осуществляющему деятельность по производству, передаче и распределению пара и горячей воды (тепловой энергии), на праве хозяйственного ведения принадлежат имущественные комплексы - ТЭЦ и котельные, которые являются стационарными источниками выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух. Специальное разрешение на такие выбросы оно в установленном порядке не получало.

При таких обстоятельствах МУП «Т» совершено одно правонарушение, предусмотренное ч. 1 ст. 8.21 КоАП РФ, которое выразилось в осуществлении им выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух посредством ТЭЦ и котельных без соответствующего разрешения, которое оно должно было получить на все стационарные источники выбросов.

Следовательно, восемь рассмотренных в отношении МУП «Т» дел об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 8.21 КоАП РФ, подлежат объединению в одно производство с назначением одного наказания в виде штрафа в размере 40000 руб.

Судья Верховного Суда РФ объединил рассмотренные дела в одно производство и изменил все постановления Росприроднадзора и судебные акты, назначив наказание в виде штрафа в размере 40000 руб.⁶⁶.

Также необходимо учитывать, что срок давности привлечения к административной ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации об охране окружающей среды и природопользования - по истечении двух лет со дня совершения административного правонарушения (ст. 4.5 КоАП РФ). Вместе с тем главой 8 КоАП РФ предусмотрено правонарушение, имеющее специальный срок давности, указанный в п. 7 ст. 4.5 КоАП РФ, согласно которой срок давности привлечения к административной ответственности за административные правонарушения, совершенные в Антарктике, начинается со дня поступления материалов дела в орган, должностному лицу, которые уполномочены составлять протоколы об административных правонарушениях. Таким составом является только один - ст. 8.43 КоАП РФ - нарушение требований к осуществлению деятельности в Антарктике и условий ее осуществления.

Дела, предусмотренные главой 8 КоАП РФ, рассматриваются уполномоченными органами исполнительной власти и судом. Кроме того, судом рассматриваются жалобы и протесты на постановления о привлечении к административной ответственности, вынесенные государственными органами.

Большинство дел об административных правонарушениях все же рассматриваются уполномоченными органами и должностными лицами в пределах своей компетенции, перечень которых имеется в главе 23 КоАП РФ. Данный перечень очень значителен. Стоит только добавить, что некоторые составы административных правонарушений подведомственны нескольким органам и должностным лицам, что может создавать определенные проблемы в определении полномочий таких органов.

⁶⁶ Постановление Верховного Суда РФ от 08.12.2014 № 303-АД14-4688 по делу № А59-3747/2013 [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: справ. правовая система. Электрон. дан. М., 2017. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Право пользования природными ресурсами и их участками - это основанная на законе возможность эксплуатации природных ресурсов, извлечения их полезных свойств пользователем. Такое право пользования природными ресурсами возможно только в рамках определенного правового режима, для обеспечения которого необходима организация органов исполнительной власти в области природопользования, определение и разграничение их полномочий. Все это относится к административно-правовому регулированию природопользования.

Согласно Закону об охране окружающей среды охрана окружающей среды иначе именуется природоохранной деятельностью. Здесь не совсем понятна логика законодателя, с одной стороны, разграничивающая два противоположных элемента окружающей среды - природной и неприродной среды, с другой стороны, отождествляющая охрану окружающей среды с природоохранной деятельностью. По своему смыслу последняя должна являться составной частью первой. Так, если охрану природной среды по-иному можно обозначить природоохранной деятельностью, то охрану неприродной среды так обозначать нельзя. Исходя из этих утверждений, законодательство об охране окружающей среды нельзя отождествлять с природоохранным законодательством, ибо в последнем случае такой элемент окружающей среды, как антропогенный объект (неприродная среда), не будет подпадать под действие его правового регулирования.

Административно-правовой режим природопользования можно определить как особый порядок правового регулирования пользования природными ресурсами, выражающийся в сочетании юридических средств и направленный на создание необходимых условий для удовлетворения интересов субъектов права в сфере природопользования.

Повышение эффективности процесса управления природопользованием в условиях рыночных отношений нуждается в формировании обновленной методологической основы, которая базируется на комплексной современной информации о состоянии и использовании природных ресурсов разного целевого назначения на началах гармонизации интересов субъектов природопользования. Важным аспектом упорядочения управления природопользованием являются формирование условий активизации экономической деятельности территориальных образований государства, повышение социально-экономической роли природных ресурсов как рычага обеспечения сырьевой безопасности страны, высокого уровня конкурентоспособности национальной экономики, а также инвестиционного рейтинга страны.

Повышение уровня эффективности управления природопользованием нуждается в разработке дифференцированной по территориальным признакам природоресурсной стратегии социально-экономического развития страны путем достижения баланса интересов субъектов природопользования на началах внедрения инновационных форм хозяйствования, одним из которых является государственное-частное партнерство.

Для повышения эффективности государственного экологического надзора на федеральном и региональном уровнях необходимо:

«1) законодательно определить новые подходы к разграничению объектов надзора, например, исходя из уровней их негативного воздействия на окружающую среду;

2) рассмотреть возможность законодательного разграничения государственного-экологического надзора на государственный природоохранный надзор и государственный природоресурсный надзор, что позволит конкретизировать предмет, виды и объекты каждого отдельного вида надзора;

3) нормативно обеспечить систему организации государственного надзора, правовую природу всех его составных элементов и порядок их функционирования»⁶⁷.

Основным средством достижения согласованного функционирования частей и элементов любой социальной системы управления является организация их взаимодействия. Система органов государства в области природопользования всегда определялась формой охраны окружающей природной среды, преобладающей в природоохранительной деятельности. В период, когда охрана природной среды решалась преимущественно путем организации рационального использования природных ресурсов, управление и контроль осуществлялись множественной системой органов.

В настоящее время в России существует весьма сложная и разветвленная система государственного управления со своим аппаратом, контролирующим выполнение природоохранного законодательства и обеспечивающим управление природопользованием в соответствии с принятыми правовыми нормами. При таком многообразии неизбежно:

«- отсутствие четкого разграничения предметов ведения и полномочий между различными контролирующими природоохранными органами;

- отсутствие надлежащего взаимодействия и координации деятельности ведомств»⁶⁸.

Как представляется, в целях совершенствования структуры административно-правового управления в сфере природопользования необходимы следующие шаги.

1. По обоснованному мнению многих специалистов, отсутствие в структуре Правительства РФ независимого органа исполнительной власти, непосредственно ведающего вопросами природопользования и охраны

⁶⁷ Гамидуллаева Л.С. Повышение эффективности государственного экологического надзора на федеральном и региональном уровне // Ленинградский юридический журнал. 2015. № 4 (42). С. 163-175.

⁶⁸ Данилова Н.В. Экологический надзор и реформа экологического законодательства // Lex russica. 2016. № 10. С. 88-96.

окружающей среде, а также координирующего природоохранную деятельность иных ведомств, усугубляет неэффективность государственного управления в рассматриваемой сфере. Мы также считаем: нужен новый единый федеральный орган исполнительной власти по всем вопросам охраны окружающей среды и природопользования, что позволит в значительной степени совершенствовать природоохранную деятельность в стране.

2. Следует разработать эффективный порядок осуществления государственного контроля и государственной экологической экспертизы, усилив роль оценки воздействия на окружающую среду, обеспечить прозрачность и объективность деятельности государственных органов, ориентировать деятельность этого правового института на профилактику правонарушений в сфере природопользования. Особое внимание следует уделить законодательному закреплению публичных консультаций со всеми заинтересованными сторонами, включая общественность, местных жителей и т.п., на всех этапах проектного цикла.

3. Было бы целесообразно развивать исполнительные механизмы в области природопользования по образцу в сфере обычного права, а именно: целесообразно создание таких специализированных исполнительных органов, как экологические прокуратуры, экологическая полиция и т.д. В некоторых регионах России (например, в бассейне Волги, на Дальнем Востоке, в Кузбассе) в порядке эксперимента были созданы региональные экологические прокуратуры, которые выполняли надзор за исполнением природоохранного законодательства, привлекали к административной и уголовной ответственности виновных в нарушении этого законодательства.

Таким образом, одной из важнейших задач экологической деятельности государства в современных условиях является создание такой системы управления природопользованием и охраной природы, которая бы обеспечила надежный механизм экологической безопасности и ресурсосбережения.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

Официально-документальные издания

1. Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года (ред. от 21.07.2014) // СЗ РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.
2. Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 № 74-ФЗ (ред. от 31.10.2016) // СЗ РФ. – 2006. – № 23. – Ст. 2381.
3. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // СЗ РФ. – 2001. – № 44. – Ст. 4147.
4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 17.04.2017) // СЗ РФ. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 1.
5. Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // СЗ РФ. – 2006. – № 50. – Ст. 5278.
6. Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» // (ред. от 30.12.2015) // СЗ РФ. – 2011. – № 19. – Ст. 2716.
7. Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (ред. от 03.07.2016) // СЗ РФ. – 2002. – № 2. – Ст. 133.
8. Федеральный закон от 21.07.2014 № 234-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ред. от 31.12.2014) // СЗ РФ. – 2014. – № 30 (Часть I). – Ст. 4235.
9. Федеральный закон от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» (ред. от 29.12.2015) // СЗ РФ. – 1995. – № 48. – Ст. 4556.
10. Федеральный закон от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире» (ред. от 03.07.2016) // СЗ РФ. – 1995. – № 17. – Ст. 1462.

11. Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (ред. от 01.05.2017) // СЗ РФ. – 2008. – № 52 (ч. 1). – Ст. 6249.

12. Федеральный закон от 28.12.2009 № 380-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (ред. от 03.07.2016) // СЗ РФ. – 2010. – № 1. – Ст. 1.

13. Закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» (ред. от 03.07.2016) // СЗ РФ. – 1995. – № 10. – Ст. 823.

14. Постановление Правительства РФ от 02.01.2015 № 1 «Об утверждении Положения о государственном земельном надзоре» (ред. от 15.12.2016) // СЗ РФ. – 2015. – № 2. – Ст. 514.

15. Постановление Правительства РФ от 02.02.2010 № 39 «Об утверждении Положения о государственном надзоре за безопасным ведением работ, связанных с использованием недрами, и о внесении изменений в Положение о государственном контроле за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр» (ред. от 05.06.2013) // СЗ РФ. – 2010. – № 6. – Ст. 651.

16. Постановление Правительства РФ от 08.05.2014 № 426 «О федеральном государственном экологическом надзоре» (ред. от 28.10.2016) // СЗ РФ. – 2014. – № 20. – Ст. 2535.

17. Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 326 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012 - 2020 годы» (ред. от 31.03.2017) // СЗ РФ. – 2014. – № 18 (часть III). – Ст. 2171.

18. Постановление Правительства РФ от 28.08.2015 № 903 «Об утверждении критериев определения объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому надзору» // СЗ РФ. – 2015. – № 36. – Ст. 5043.

19. Постановление Правительства РФ от 30.06.2010 № 489 «Об утверждении Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (ред. от 09.09.2016) // СЗ РФ. – 2010. – № 28. – Ст. 3706.

20. Постановление Правительства РФ от 30.07.2004 № 400 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2004 г. № 370» (ред. от 11.07.2016) // СЗ РФ. – 2004. – № 32. – Ст. 3347.

21. Приказ Минприроды России от 29.06.2012 № 191 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по надзору в сфере природопользования государственной функции по осуществлению федерального государственного экологического надзора» // Российская газета. – 2013. № 12.

22. Приказ Минприроды РФ от 31.10.2008 № 300 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по исполнению государственной функции по контролю и надзору за соблюдением в пределах своей компетенции требований законодательства Российской Федерации в области охраны атмосферного воздуха» (ред. от 03.09.2009) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2009. – № 23.

Акты судебных органов

23. Постановление Конституционного Суда РФ от 14.05.2009 № 8-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2009. – № 3.

24. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 18.10.2012 № 21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в

области охраны окружающей среды и природопользования» (ред. от 26.05.2015) // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2012. – № 12.

25. Постановление Верховного Суда РФ от 08.12.2014 № 303-АД14-4688 по делу № А59-3747/2013 [Электронный ресурс] от 11.10.16 № 2-КГ16-13 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Электрон. дан. М., 2017. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

Научная и учебная литература

26. Атаманчук В.Г. Теория государственного управления: курс лекций. М.: Юридическая литература, 1997.

27. Баскакова С.И., Сергеева Е.П. Особенности участия прокуроров в производстве по делам об административных правонарушениях в сфере охраны окружающей среды и природопользования [Электронный ресурс] // Административное право и процесс. – 2015. – № 3. Электрон. версия печат. публ. – Доступ из справ. правовой системы "КонсультантПлюс".

28. Бахрах Д.Н. Административное право: учебник / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. 3-е изд., пересмотр. и доп. М.: Норма, 2007.

29. Боголюбов С.А. Конституционные основы охраны окружающей среды в государствах Европы [Электронный ресурс] // Журнал российского права. – 2003. – № 6. Электрон. версия печат. публ. – Доступ из справ. правовой системы "КонсультантПлюс".

30. Боголюбов С.А. Признание и обоснование суверенитета России на ее природные ресурсы [Электронный ресурс] // Журнал российского права. – 2016. – № 11. Электрон. версия печат. публ. – Доступ из справ. правовой системы "КонсультантПлюс".

31. Бринчук М.М. Экологическая политика: природа и человек как общественная ценность [Электронный ресурс] // Экологическое право. – 2016. – № 3. Электрон. версия печат. публ. – Доступ из справ. правовой системы "КонсультантПлюс".

32. Васильева М.И. Управление в сфере охраны окружающей природной среды: экологическая политика и право [Электронный ресурс] // Экологическое право. – 2001. – № 3. Электрон. версия печат. публ. – Доступ из справ. правовой системы "КонсультантПлюс".
33. Верейкина И.М. Государственное регулирование природопользования и охраны окружающей среды [Электронный ресурс] // Теоретические и прикладные аспекты современной науки. 2014. № 5-5.
34. Волков А.М., Зеленцов А.Б., Федоров В.А., Лютягина Е.А. Правовые основы природопользования и охраны окружающей среды: Учебник / Под общ. ред. А.М. Волкова. 2-е изд., пер. и доп. М.: Изд-во «Щит-М». 2011.
35. Волков А.С. Природопользование: Терминологический справочник. М., 2006.
36. Волович В.Ф. Организационно-правовые проблемы охраны окружающей среды // Вестник Моск. ун-та. Сер. 11. Право. – 1996. – № 1.
37. Воронина А.Б., Долгополова А.А., Рущицкий И.Е. Управление природопользованием и охраной окружающей природной среды // Молодежь и наука. – 2014. – № 4.
38. Гейт Н.А. Связь государственного регулирования и государственного управления природопользованием и охраной окружающей среды // Философия социальных коммуникаций. – 2014. – № 1 (26).
39. Гиззатулин Р.Х. Экологическая функция государства: теория и практика реализации: автореф. дис. ... д-ра юрид. Наук / Р.Х. Гиззатулин. – М., 2014. – 43 с.
40. Голиченков А.К. Экологическое право России: словарь юридических терминов. М., 2008.
41. Данилова Н.В. Экологический надзор и реформа экологического законодательства [Электронный ресурс] // Lex russica. – 2016. – № 10. Электрон. версия печат. публ. – Доступ из справ. правовой системы "КонсультантПлюс".

42. Доклад Федеральной службы по надзору в сфере природопользования об осуществлении и эффективности государственного контроля (надзора). 12 марта 2015 г. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Федеральной службы по надзору в сфере природопользования. Электрон. дан. М., 1997-2017. URL: http://rpn.gov.ru/sites/default/files/doklad_0.pdf (дата обращения: 12.04.2017).

43. Долгополое А.А. Сущность режимного административно-правового регулирования [Электронный ресурс] // Административное право и процесс. – 2012. – № 1. Электрон. версия печат. публ. – Доступ из справ. правовой системы "КонсультантПлюс".

44. Домрачев Д.Г. Проблемы применения административного законодательства в сфере охраны окружающей среды и природопользования // Вестник Вятского государственного университета. – 2014. – № 2.

45. Дорохин В.В. Понятие и содержание производства по делам об административных правонарушениях // Научный портал МВД России. – 2011. – № 3.

46. Егиазаров В.А. Правовое регулирование природопользования, охраны окружающей среды и экологической безопасности // Журнал российского права. – 2014. – № 12 (216).

47. Жмотов А.И. Государственное управление охраной природы в СССР. М.: Наука, 1987.

48. Заславская Н.М. Проблемы построения современной функциональной организации государственного экологического контроля [Электронный ресурс] // Экологическое право. – 2010. – № 3. Электрон. версия печат. публ. – Доступ из справ. правовой системы "КонсультантПлюс".

49. Ибрагимов В.Б. Природопользование и использование природных ресурсов: проблема соотношения понятий // Использование и охрана природных ресурсов в России. – 2014. – № 2 (134).

50. Кетовая Н.П. Современный механизм управления природопользованием в России: экономический и институциональный аспекты [Электронный ресурс] // Экономические науки. – 2012. – № 01. Электрон. версия печат. публ. – Доступ из справ. правовой системы "КонсультантПлюс".
51. Купрюшин А.П., Чернятина Г.Н. Организационно-экономическое управление природопользованием // Современные проблемы права, экономики и управления. – 2016. – № 2 (3).
52. Масликов В.А. Актуальные факторы неустойчивости общественного развития. Материалы Афанасьевских чтений. 2015. Т. 1. № 13.
53. Миняев А.О. Экологическое право: конституционные основы: Учеб. пособие для вузов. М., 2004.
54. Нижник Л.С. Экология, природопользование и экономическое развитие [Электронный ресурс] // Аграрное и земельное право. 2015. № 12 (132). Электрон. версия печат. публ. – Доступ из справ. правовой системы "КонсультантПлюс".
55. Нилова Д.К. Государственная политика в сфере охраны окружающей среды и природопользования в Российской Федерации // Государственное и муниципальное управление в XXI веке: теория, методология, практика. – 2014. – № 11.
56. Писарев Г.А. Рациональное природопользование: системный характер правового воздействия // Экономика. Предпринимательство. Окружающая среда. 2017. Т. 1. № 69.
57. Сеничева Л.В., Миронова Е.М. Благоустройство территории муниципального образования: проблемы и перспективы развития (на примере города Мценска Орловской области). Новое поколение. 2015. № 8.
58. Солдатенков О.О. Государственный экологический надзор: некоторые вопросы теории и практики [Электронный ресурс] // Юридический мир. – 2014. – № 8. Электрон. версия печат. публ. – Доступ из справ. правовой системы "КонсультантПлюс".

59. Стахов А.И. Административно-правовой режим в России: понятие, сущность, классификация [Электронный ресурс] // Административное право и процесс. – 2012. – № 7. Электрон. версия печат. публ. – Доступ из справ. правовой системы "КонсультантПлюс".

60. Султангареева Р.Т. Совершенствование системы государственного контроля в сфере природопользования // Сборники конференций НИЦ Социосфера. – 2014. – № 16.

61. Харьков В.Н. Правовое обеспечение общественного участия в управлении природопользованием и охраной окружающей среды: региональный аспект // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. – 2015. – № 2-2.

62. Частно-государственное партнерство: состояние и перспективы развития в России: Аналитический доклад. М.: Институт экономики РАН, Национальный инвестиционный совет, 2006.

63. Шевелева Н.А. Принцип платности природопользования в Российской Федерации // Петербургский юрист. – 2015. – № 5.

64. Экологическое право / Под ред. С.А. Боголюбова. М., 2006.

65. Экологическое право России: учебник / под ред. В. Д. Ермакова, А. Я. Сухарева. М., 1997.