

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

УДК 504.06.

Карлов Олег Александрович

УПРАВЛЕНИЕ В СФЕРЕ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

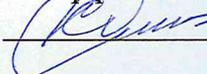
на соискание степени магистра
по направлению подготовки
40.04.01 – «Юриспруденция»

Руководитель ВКР

к.ю.н., доцент

 Т.А. Дедкова
«__» _____ 2018 г.

Автор работы

 О.А. Карлов

Томск - 2018

Оглавление

Введение	7
1 Правовое обеспечение взаимодействия федерального, регионального, местного уровней управления в сфере природопользования	10
1.1 Определение понятия управления в сфере природопользования	10
1.2 Принципы и функции управления в сфере природопользования	15
1.3 Правовое обеспечение взаимодействия федерального, регионального, местного уровней управления в сфере природопользования	31
2 Виды управления в области природопользования	45
2.1 Управление в области водопользования	45
2.2 Управление в области лесопользования	53
2.3 Управление в области недропользования	60
Заключение	68
Список использованных источников	72

Введение

Состояние природопользования в России характеризуется, в том числе, несовершенством системы управления процессами использования природных ресурсов, а неупорядоченное природопользование приводит к общему ухудшению окружающей природной среды, которое проявляется в загрязнении, истощении и деградации экосистем с нарушением общего экологического баланса, к постепенной потере функциональных возможностей самой природной среды.

Для установления наиболее эффективных методов по управлению внешними факторами природопользования необходимо формирование современной совершенной системы принятия управленческих решений по воздействию на основные составляющие природоресурсного потенциала при эксплуатации, сохранении и восстановлении (воспроизводстве) природных ресурсов. Нужно формировать новые, развивать и обеспечивать функционирование уже существующих методов управления, которыми обеспечивается достижение природного равновесия при дальнейшем совершенствовании системы природоохранного законодательства, стандартов и нормативных экологических требований как инструментов управления в сфере природопользования. Таким образом, при достижении равновесия интересов субъектов природоресурсных отношений государство ориентируется на формирование и функционирование улучшенной системы управления природопользованием и охраной окружающей среды.

Несмотря на то, что данная тема уже подвергалась исследованиям, правовое регулирование управления в сфере природопользования сталкивается с проблемами, которые требуют решения. При исследовании проблем управления природопользованием необходимо использовать комплексный подход, который отражает систему природопользования с разных сторон восприятия.

Объектом исследования являются общественные отношения, которые складываются в сфере управления природопользования.

Предметом исследования являются нормы современного российского законодательства, которые образуют систему административно-правового регулирования (управления) в сфере природопользования, правоприменительная практика судов и соответствующие научно-теоретические исследования в научной и учебной литературе.

Целью магистерской работы является исследование современной системы управления России в сфере природопользования.

Для достижения цели было определено решение следующих задач:

- исследовать природопользование как объект управления;
- определить государственное управление в сфере природопользования;
- выявлять методы управления в сфере природопользования;
- установить функции и задачи субъектов управления в сфере природопользования.

Теоретическую базу составили научные труды таких авторов как С.А. Боголюбов, И.М. Верейкина, Н.А. Гейт, Е.И. Игонин, И.В. Кондратьева, В.Е., Вишняков Я.Д., Егизаров В.А., Крассов О.И., Паршута В.В. и некоторых других.

Методологической основой исследования является диалектический подход к изучению проблем правового регулирования управления в сфере природопользования с учетом требований принципов историзма, объективности, всесторонности, комплексности и конкретности. В работе также используются общенаучные (анализ, синтез, аналогия, сравнение, индукция и дедукция) и частнонаучные методы исследования (сравнительно-правовой, социологический, логический, статистический, метод сравнительно-правовых исследований).

Нормативной базой исследования является современное российское законодательство.

Эмпирическая база основана на соответствующей правоприменительной практике судов РФ

Теоретическая значимость работы заключается в возможности использования полученных результатов исследования для преподавания административного и природоресурсного права.

Структурно работа состоит из введения, двух глав, шести параграфов, заключения и списка использованных источников.

1 Правовое обеспечение взаимодействия федерального, регионального, местного уровней управления в сфере природопользования

1.1 Определение понятия управления в сфере природопользования

Термин «природопользование» признается конституционным (ст. 72 Конституции Российской Федерации¹), однако в дальнейшем он не получил легального определения в отраслевом законодательстве.

По мнению С.А. Боголюбова и Е.А. Поздняковой²: «охрана окружающей природной среды связана с природопользованием, логически вытекает из природопользования. Природопользование и охрана окружающей природной среды в современных условиях не могут быть взаимоисключаемыми, а неразрывны и являются формами взаимоотношения общества (человека) и природы».

Согласно положениям федерального закона «Об охране окружающей среды»³ охрана окружающей природной среды еще иначе именуется как природоохранная деятельность. Однако в отличие от окружающей среды и охраны окружающей среды законодатель не дает легального определения такой дефиниции как «природопользование». В то же самое время, в ст. 1 федерального закона «Об охране окружающей среды» даны легальные определения «природным ресурсам» и «использованию природных ресурсов»:

«природные ресурсы - компоненты природной среды, природные объекты и природно-антропогенные объекты, которые используются или могут быть использованы при осуществлении хозяйственной и иной

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 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Российская газета - 25 декабря 1993 г. - № 237.

² Боголюбов С.А., Позднякова Е.А. Правовые основы природопользования и охраны окружающей среды. Учебник и практикум для академического бакалавриата. – М.: Юрайт, 2016. – С. 398.

³ Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (ред. от 31.12.2017) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 2. – Ст. 133.

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».

Однако в дальнейшем российское законодательство применяет различные термины при установлении правового режима пользования отдельными компонентами объектов окружающей природной среды: «пользование животным миром», «водопользование», «недропользование» и т.д.

Так, например, пользование животным миром – это юридически обусловленная деятельность граждан (физических лиц), индивидуальных предпринимателей и юридических лиц по эксплуатации объектов животного мира⁴. Водопользованием признается использование водных объектов различными способами для удовлетворения потребностей Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, физических и юридических лиц⁵. Недропользование – это выполнение работ, которые соответствуют лицензии на право геологического изучения недр, на добычу полезных ископаемых, на использование и захоронение отходов производства, на строительство и эксплуатацию подземных сооружений, которое не были бы связаны с добычей полезных ископаемых⁶.

При этом С.А. Боголюбов и Е.А. Позднякова полагают, что под природопользованием следует понимать использование человеком (обществом) полезных свойств объектов природного мира для удовлетворения

⁴ Федеральный закон «О животном мире» от 24.04.95. № 52-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ. - 1995. - № 17.

⁵ Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.06. № 74-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ. - 2006.- № 23.

⁶ Закон Российской Федерации «О недрах» от 21.02.1992. № 2395-1 (ред. от 30.09.2017) // Ведомости Совета Народных Депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. - 1992. - № 16.

экономических, хозяйственных, культурных, рекреационных и иных потребностей общества и человека⁷.

Таким образом, можно признать, что правом пользования природными ресурсами (природопользованием) является основанная на законе возможность эксплуатации природных ресурсов, то есть извлечение пользователем их полезных свойств. Реализация права пользования природными ресурсами (природопользование) возможна в пределах определенного правового режима, для обеспечения которого необходимы: организация органов исполнительной власти в сфере природопользования, определение и разграничение полномочий, что возможно осуществить на основе административно-правового регулирования природопользования.

Природопользование как объект административно-правового регулирования предполагает наличие деятельности субъектов предпринимательской и/или иной антропогенной (техногенной) деятельности как природопользователей. Административно-правовые отношения связаны с государственно-управленческой деятельностью, с функционированием системы органов исполнительной власти государства. Административные правовые нормы предполагают урегулирование правоотношений при возникновении, функционировании и прекращении в сфере государственного управления и имеют императивную направленность⁸.

Поэтому, юридическую категорию «административно-правовое регулирование», как представляется, можно определить как систему, которая образуется для урегулирования многосубъектных, многоуровневых отношений, и которая объединяет в себе различные правовые средства. Административно-правовое регулирование имеет императивную направленность, которая, однако, объединяет в себе методы правового регулирования различных отраслей российского законодательства,

⁷ Боголюбов С.А., Позднякова Е.А. Правовые основы природопользования и охраны окружающей среды. Учебник и практикум для академического бакалавриата. – М.: Юрайт, 2016. – С. 398.

⁸ Воронина А.Б., Долгополова А.А., Руцицкий И.Е. Управление природопользованием и охраной окружающей природной среды // Молодежь и наука. – 2014. – № 4. – С. 23.

устанавливает правовой статус субъектов и правовой титул объектов правоотношений, гарантирует реализацию правового статуса субъектов правоотношений в сфере природопользования.

М.М. Бринчук⁹, например, определяет управление в сфере взаимодействия общества (человека) и природы (природной среды) как «совокупность предпринимаемых компетентными субъектами действий, которые были бы направлены на обеспечение исполнения требований российского законодательства об окружающей природной среде». Итак, административно-правовой режим природопользования – это деятельность органов государственной исполнительной власти (управления) по исполнению возложенных на них полномочий в сфере использования природных ресурсов.

Государственное управление в сфере природопользования и охраны окружающей природной среды носит межотраслевой характер, требует как комплексного подхода к самому управлению, так и призвано обеспечить реализацию норм экологического законодательства. Управление признается средством формирования реальных общественных экологических правоотношений, образующих само право окружающей среды и основывается на законодательстве, которое определяет органы управления (органы исполнительной власти), их компетенцию, задачи, функции, и т.д.

Главными задачами государственного управления в сфере природопользования и охраны окружающей природной среды признаются следующие: 1) обеспечение экологической безопасности; 2) реализация конституционного права граждан Российской Федерации на благоприятную окружающую среду¹⁰. В ст. 1 федерального закона «Об охране окружающей среды» легально определено, что «охрана окружающей среды» – это деятельность органов государственной власти Российской Федерации и

⁹ Бринчук М.М. Экологическая политика: природа и человек как общественная ценность // Экологическое право. – 2016. – № 3. – С. 33.

¹⁰ Верейкина И.М. Государственное регулирование природопользования и охраны окружающей среды // Теоретические и прикладные аспекты современной науки. - 2014. - № 5. – С. 5.

субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений и иных некоммерческих организаций, а также юридических и физических лиц, которая направлена на сохранение и восстановление окружающей природной среды, на рациональное природопользование и воспроизводство природных ресурсов, на предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной антропогенной (техногенной) деятельности на окружающую природную среду и ликвидацию последствий негативного воздействия.

Также к задачам государственного регулирования относят следующие:

1) формирование правовых основ организационно-экономического механизма при регулировании природопользования и охраны окружающей природной среды; 2) улучшение состояния природной окружающей среды экологизацией экономической деятельности при природопользовании; 3) проведение оценок региональных и локальных экологических систем по возможности определения допустимого антропогенного воздействия на природную среду; 4) формирование условий для установления новых моделей хозяйствования и применения эколого-ориентированных методов управления; 5) участие государства в международных экологических мероприятиях¹¹.

Таким образом, административно-правовой режим в сфере природопользования можно определить как особый порядок по правовому регулированию использования природных ресурсов, который выражается в сочетании юридических средств, и направлен на создание необходимых условий удовлетворения интересов субъектов правоотношений в сфере природопользования.

¹¹ 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. 34.

1.2 Принципы и функции управления в сфере природопользования

Субъектами государственного управления в сфере природопользования признаются органы исполнительной власти в совокупности всех ведомств с соответствующими компетенцией и полномочиями в области экологической деятельности. Объект управления (природопользование) нуждается в системе органов управления, которая была бы ориентирована на поддержку целостности природных компонентов с сохранением признаков проявления на региональном уровне (на территории субъектов Российской Федерации).

Территориальный и отраслевой принципы управления в сфере природопользования нуждаются в обновлении систем реализации государственного контроля (надзора) за состоянием природных ресурсов и оценки эффективности мероприятий по охране окружающей природной среды и рациональному природопользованию.

Экосистемный принцип обеспечения комплексного управления в сфере природопользования предполагает реализацию основных методологических принципов при использовании каждого из отдельно взятого вида природных ресурсов с указанием на территориально-пространственные экологические требования и экологические ограничения для создания условий постоянного экологически безопасного социально-экономического устойчивого развития.

При этом, экологическими требованиями в управлении в сфере природопользования признаются закрепленные в законодательных и иных нормативных правовых актах правила организации и функционирования антропогенной деятельности, которая связана с использованием природных ресурсов и/или влиянием на окружающую природную среду. Экологические ограничения некоторые авторы определяют как совокупность регламентов, норм и правил природопользования, которые признаются количественными границами характеристиками окружающей природной среды и свойств природы. Экологическую безопасность, при этом, рассматривается как характеристика защищенности жизненно важных интересов личности,

общества и окружающей природной среды от угроз, которые возникают в результате антропогенных и естественных воздействий¹².

В целом, повышение эффективности процесса управления в сфере природопользования в современных условиях общественного развития нуждается в формировании обновленных методологических основ, которые были бы основаны на комплексной достоверной информации о состоянии и использовании природных компонентов различного целевого назначения. Для дальнейшей систематизации управления в сфере природопользования признается необходимость в формировании условий для активизации экономической деятельности административно-территориальных образований государства, повышение социально-экономической значимости природных ресурсов для обеспечения сырьевой безопасности страны, высокого уровня конкурентоспособности национальной экономики, а также для инвестиционных рейтингов¹³.

Повышение уровня эффективности управления в сфере природопользования нуждается в дифференциации по территориальному признаку природоресурсной стратегии социально-экономического развития для достижения сбалансированности интересов субъектов природопользования.

В Российской Федерации используют различные методы формирования и функционирования административно-правового режима природопользования:

- лицензирование и непосредственный контроль процессов природопользования;
- административное регулирование, которое предполагает внедрение нормативных ограничений и введение стандартов;

¹² Егиазаров В.А. Правовое регулирование природопользования, охраны окружающей среды и экологической безопасности // Журнал российского права. – 2014. – № 12 (216). – С. 35.

¹³ Кондратьева И.В. Экономический механизм государственного управления природопользованием. Учебное пособие. – М.: Лань, 2018. – С. 388.

- применение экологических субсидий, налогов, механизмов, которые предполагают внедрение системы платежей за негативное воздействие на окружающую природную среду (платность природопользования);

-иные стимулы, которые используются целью стимулирования природопользователя к рациональному использованию компонентов природы¹⁴.

Допустимое состояние составляющих (компонентов) окружающей природной среды регламентируются стандартами качества окружающей природной среды. Государством осуществляется нормирование в сфере природопользования и охраны окружающей природной среды для регулирования воздействия хозяйственной и иной антропогенной (техногенной) деятельности на окружающую природную среду, чем гарантируется обеспечение экологически безопасной и сохранение благоприятного состояния окружающей природной среды.

Правовое регулирование нормирования в сфере природопользования и охраны окружающей природной среды осуществляется по следующим направлениям:

- установление нормативов допустимого воздействия на окружающую природную среду;

- установление нормативов допустимого изъятия природных ресурсов из природной среды;

- установление нормативов качества окружающей природной среды¹⁵.

В Российской Федерации используются также такие экономические механизмы как: налоги; платежи; субсидии; отчисления. В частности, платежи необходимы для компенсации экономического и экологического ущерба, который наносится в процессе воздействия природопользователей на окружающую природную среду. Платежи также признаются источником для

¹⁴ 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. 34.

¹⁵ Сизов В.Е. Функции государства в управлении природопользованием. Теоретико-правовые и экономические аспекты. // Современное общество и право. - 2016. - № 2. - С. 31.

последующего аккумулирования денежных средств, которые будут предназначены для ликвидации негативных экологических последствий, возникающие в процессе природопользования.

В настоящее время применяются следующие виды платежей: за размещение отходов; за сброс в водные объекты загрязняющих веществ; за загрязнение атмосферы. Система государственных субсидий ориентирована на стимулирование эколого-сбалансированной деятельности природопользователей¹⁶.

Таким образом, основным инструментом административно-правового механизма природопользования для сохранения окружающей природной среды в функциональном состоянии, признается законодательное закрепление основных гарантий, принципов, критериев и механизмов природопользования и охраны окружающей природной среды, которые были заложены в нормах Конституции Российской Федерации.

Одним из принципов управления признается сочетание разъяснения, поощрения и наказания, которые в правовом регулировании реализуются различными методами и средствами.

Другим общепринятым принципом управления признается принцип субсидиарной ответственности, согласно которому принятие решений должно осуществляться иерархично с учетом мнения всех субъектов управления.

Методы и средства управления, как правило, классифицируются на следующие виды: 1) информационные, 2) экономические, 3) коммуникативные, 4) планирование, 5) нормативные¹⁷.

К информационным методам управления в сфере природопользования относят следующие: мониторинг, аудит, оценку воздействия на окружающую среду (ОВОС).

¹⁶ Кондратьева И.В. Экономический механизм государственного управления природопользованием. Учебное пособие. – М.: Лань, 2018. – С. 388.

¹⁷ Гейт Н.А. Связь государственного регулирования и государственного управления природопользованием и охраной окружающей среды // Философия социальных коммуникаций. – 2014. – № 1 (26). – С. 112.

Экологический аудит признается систематической документально оформленная процедура проверки объективно получаемых и оцениваемых данных о природопользовании и природопользователях для определения соответствия критериям аудита определенных видов деятельности по природопользованию, а также системы административного управления или информация об этих объектах. Экологический аудит в России применяется, как правило, при сертификации, в том числе, при сертификации на соответствие международным стандартам.

В ходе процедуры оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) оценивается воздействие намечаемого к реализации объекта (вида хозяйственной (техногенной) деятельности) на окружающую природную среду, включая все природные объекты в зоне воздействия с учетом прямых и косвенных последствий.

Для проведения ОВОС используются уже установленные нормативы качества окружающей среды, нормативы изъятия природных ресурсов, специальные требования для отдельных природных объектов: например, принадлежность земельных участков к той или иной категории, отнесение природного объекта к особо охраняемым природным территориям, установление размеров водоохранных зон водных объектов или санитарно-защитных зон предприятия как природопользователя и т.п.

К экономическим методам управления в сфере природопользования относят: налоги, сборы, экологические платежи, субсидии, страхование, механизмы гражданско-правовой ответственности¹⁸.

К коммуникативным методам управления в сфере природопользования относят: образование, формирование общественного мнения, процедуры переговоров.

Так, например, конституционное право граждан на достоверную информацию о состоянии окружающей природной среды как средство

¹⁸ Лукьянчиков Н.Н., Потравный И. М. Экономика и организация природопользования: учебник. - М.: Юнити-Дана, 2014. – С. 687.

коммуникации конкретизируется в федеральном законе от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»¹⁹, который гарантирует и устанавливает судебную защиту данному праву. Согласно этому законодательному акту пользователи обладают равными правами на доступ к государственным информационным ресурсам, что признается основой для осуществления общественного контроля за состоянием окружающей природной среды. Отказ в доступе к информационным ресурсам может быть обжалован в судебном порядке, а субъект, которому было отказано в доступе к информации, и субъект, который получил недостоверную информацию, имеют право на возмещение причиненного ими ущерба.

Планирование в сфере природопользования и охраны окружающей природной среды включает: планирование землепользования, водопользования, недропользования, лесопользования, пользования водными биологическими ресурсами и объектами охоты, планирование природоохраных мероприятий.

Основополагающим инструментом при управлении в сфере природопользования признаются нормы и правила, наличием которых обеспечивается переход к созданию реальных условий для рационального природопользования и сохранения благоприятной окружающей природной среды. Это делает возможным проведение государственной экологической экспертизы как установление соответствия документов и/или документации, обосновывающих намечаемую хозяйственную и иную антропогенную деятельность, соответствующей экологическим требованиям, установленным техническими регламентами и законодательством в сфере охраны окружающей природной среды, для предотвращения негативного воздействия такой деятельности на окружающую природную среду²⁰.

¹⁹ Федеральный закон от 27.07.2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (ред. от 23.04.2018) // Собрание законодательства РФ. – 2006. - № 31 – Ст. 3448.

²⁰ Федеральный закон от 23.11.95, № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» (ред. от 28.12.2017) // Собрание законодательства РФ. – 1995. - № 48. - Ст. 4851.

Одним из важнейших методов управления в сфере природопользования признается лицензирование. Лицензия - это специальное разрешение на осуществление конкретного вида деятельности по природопользованию (например, по недропользованию) при обязательном соблюдении лицензионных требований и условий, которое выдается лицензирующим органом юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю²¹. Лицензия предоставляется для защиты прав и законных интересов конкретных потребителей товаров или услуг и интересов общества в целом, так как соблюдение лицензионных требования должно обеспечить надлежащее качество продукции и услуг, а также безопасное производство работ.

Сертификация – это также форма подтверждения соответствия объектов требованиям технических регламентов, положениям стандартов или условиям договоров, которая осуществляется органами по сертификации²².

Отсутствие сертификата формально не препятствует осуществлению хозяйственной (техногенной) деятельности в сфере природопользования, однако делают произведенную продукцию и оказываемые услуги менее привлекательными для потребителей. В некоторых случаях, например, при эксплуатации опасных производственных объектов, законодательством непосредственно запрещается применение не сертифицированных устройств²³.

Эффективность использование всех поименованных методов управления зависит от эффективности государственного экологического надзора и иных видов (муниципального, производственного, общественного) экологического контроля.

Реализация экологических функций государства должна осуществляться наряду с общественным, производственным, муниципальным

²¹ Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 04.05.2011г. № 99-ФЗ (ред. от 31.12.2017) // Собрание законодательства РФ. – 2011. - № 19.

²² Федеральный закон «О техническом регулировании» от 27.12.02г. № 184-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ. – 2002. - № 52.

²³ Федеральный закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» от 21.07.97 № 116-ФЗ (ред. от 07.03.2017) // Собрание законодательства РФ. – 1997. - № 30.

природоохранным контролем, проведением оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) и экологическим аудитом. Система федеральных и иных органов исполнительной власти, которые осуществляют власть от имени и по поручению российского народа согласно ч. 2 ст. 3 Конституции Российской Федерации, их организационная деятельность признаются основой для обеспечения экологической безопасности.

Государство обязано обеспечивать общее природопользование при соблюдении прав частной, муниципальной, государственной собственности на земельные участки и иные природные ресурсы. В Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 14 мая 2009 г. № 8-П было указано, 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»²⁴.

Установление и функционирование общего природопользования не исключает правоограничений, которые налагаются публичными органами в общесоциальных целях в установленном законодательством порядке. Например, на водных объектах общего пользования могут быть запрещены некоторые действия по водопользованию в случаях, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (ч. 4 ст. 6 Водного кодекса Российской Федерации²⁵ (далее – ВК РФ)).

²⁴ Постановление Конституционного Суда РФ «По делу о проверке конституционности положения подпункта «б» пункта 4 постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» в связи с запросом Верховного суда Республики Татарстан» от 14.05.2009 № 8-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2009. № 3.

²⁵ Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.06г. № 74-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ. - 2006.- № 23. - Ст. 2381.

Общее природопользование в равной степени предполагает, в частности, свободное и бесплатное пребывание граждан в лесах, которое провозглашается в лесном законодательстве, то есть комплексное использование гражданами (физическими лицами) лесных ресурсов, для рекреации, любительского и спортивного рыболовства и охоты, сбора и заготовки для собственных нужд дикорастущих плодов, грибов, орехов, ягод, иных пригодных для употребления в пищу лесных ресурсов, а также не древесных лесных ресурсов. Однако свобода посещения лесов ограничивается необходимостью соблюдать, например, правила пожарной и фитосанитарной безопасности, обязанности по запрету сбора растений, которые были занесены в Красную книгу Российской Федерации и Красные книги субъектов Российской Федерации²⁶

В процессе реализации определенных в федеральном законе «Об охране окружающей среды» правовых основ государственной политики в сфере природопользования и охраны окружающей природной среды на органы исполнительной власти, которые осуществляют соответствующее государственное управление, возлагаются следующие функции (специальные) управления: экологическое нормирование; лицензирование; сертификация и экспертиза; связанные с мерами воздействия на нарушителей природоохранных требований; с государственным экологическим надзором; с юридической ответственностью за нарушение законодательства в сфере природопользования и охраны окружающей среды; разрешением споров в сфере природопользования и охраны окружающей среды²⁷.

Общее государственное управление в сфере охраны окружающей природной среды и природопользования осуществляют: Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание Российской Федерации (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации.

²⁶ Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006г. № 200-ФЗ (ред. от 29.12.2017) // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 50. – Ст. 5258.

²⁷ Гейт Н.А. Связь государственного регулирования и государственного управления природопользованием и охраной окружающей среды // Философия социальных коммуникаций. – 2014. – № 1 (26). – С. 113.

В Государственной Думе функционирует Комитет по природным ресурсам, природопользованию и экологии, а в Совете 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, который признается постоянно действующим общественным органом по экспертному и научно-консультационному обеспечению деятельности Комитета в области экологического развития, охраны окружающей среды и экологической безопасности.

Основным межотраслевым органом государственной власти специальной компетенции в сфере природопользования признается Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (Минприроды России), которое сочетает функции управления природными ресурсами с функциями по их охране. К отраслевым органам специальной компетенции в сфере природопользования и охраны окружающей природной среды относятся те, которые, в первую очередь, находятся 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).

Формирование, например, системы мониторинга в сфере гидрометеорологии и окружающей природной среды реализует Федеральная служба России (Росгидромет), а также региональные и территориальные центры, гидрометеорологические обсерватории и бюро, наблюдательные станции и посты, которые осуществляют наблюдение за состоянием

атмосферного воздуха, поверхностных вод, морской среды, почв, околоземного космического пространства, а также учет вредных воздействий на них и наблюдения за уровнями радиации. Данные органы ежедневно составляют прогноз неблагоприятных метеоусловий, которые способны вызвать повышение уровня загрязнения вод и атмосферного воздуха и соответствующую информацию доводят до сведения природопользователей как источников загрязнения.

В соответствии с федеральным законом «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»²⁸ государство утверждает санитарно-гигиенические и санитарно-противоэпидемические мероприятия, которые направлены на предупреждение и/или ликвидацию загрязнения окружающей природной среды вредными промышленными выбросами, сбросами и хозяйственно-бытовыми отходами, а также устанавливает государственный надзор за проведением мероприятий по предупреждению, снижению интенсивности и устранению шума, электромагнитных и иных ионизирующих излучений, а также других видов физического воздействия. Реализацию данных функций осуществляет Департамент санитарно-эпидемиологического надзора Министерства здравоохранения Российской Федерации.

Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России) осуществляют руководство и координацию деятельности в сфере предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (пожаротушение, борьба с паводками и подтоплениями), вызванные авариями, катастрофами, в том числе радиационными, стихийными бедствиями, а при необходимости организуют и эвакуацию населения²⁹.

²⁸ Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» от 30.03.1999г. № 52-ФЗ (ред. от 18.04.2018) // Собрание законодательства РФ. – 1999. - № 14.

²⁹ Игонин Е.И. Законодательное обеспечение управления в сфере природопользования и государственного экологического надзора: проблемы и пути решения. // Евразийский юридический журнал. - 2016. - № 4. - С. 193.

Внутриотраслевыми (подведомственными) органами специальной компетенции в сфере охраны окружающей среды и природопользования признают структурные подразделения указанных федеральных органов исполнительной власти (территориальные органы), а также государственные учреждения, которые находятся в их ведении. Объединяющим фактором для данных субъектов признается наличие административно-правового статуса³⁰.

Однако Правительством Российской Федерации до настоящего времени не установлены критерии, на основании которых определяется перечень объектов, которые подлежат федеральному государственному экологическому надзору. В то же самое время, актуализированный перечень объектов надзора признается важнейшим условием для качественного планирования федерального государственного экологического надзора.

Кроме того, существует законодательно-теоретическая проблема в сфере экологического надзора, а именно соотношение экологического контроля и экологического надзора.

С 1 января 2015 года законодатель включил государственный экологический надзор в перечень видов государственного контроля, для которых федеральными законодательными актами могут устанавливаться особенности по организации и проведению проверок по предмету, видам, срокам и периодичности проведения проверок, их основаниям, уведомлениям о проведении внеплановых выездных проверок и согласованиям для проведения внеплановых выездных проверок совместно с органами прокуратуры³¹. Аналогичные положения содержатся, в частности в федеральном законе «Об охране окружающей среды» (п. 5 ст. 65).

Федеральный государственный экологический (в сфере природопользования) надзор реализуется организацией и проведением

³⁰ Егизаров В.А. Правовое регулирование природопользования, охраны окружающей среды и экологической безопасности // Журнал российского права. – 2014. – № 12 (216). – С. 35.

³¹ 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 18.04.2018) // Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 52 (ч. 1). – Ст. 6249; Постановление Правительства РФ от 08.05.2014 № 426 «О федеральном государственном экологическом надзоре» (ред. от 27.07.2017) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 20. – Ст. 2535.

плановых и внеплановых, документарных и выездных проверок в соответствии с положениями ст.ст. 9 - 13 и 14 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». При этом особенности проведения соответствующих проверок органами федерального государственного экологического надзора установлены также ст.ст. 71 и 71.1 Земельного кодекса Российской Федерации³² (далее – ЗК РФ).

Согласно п. п. 6 и 7 ст. 65 федерального закона «Об охране окружающей среды» государственный экологический надзор осуществляется при реализации хозяйственной и/или иной антропогенной (техногенной) деятельности на объектах, которые оказывают негативное воздействие на окружающую природную среду, которые включены перечень, который утверждается уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти на основании критериев, которые также установлены Правительством России: территория (или акватория) размещения объекта негативного воздействия (например, территория особо охраняемых природных объектов; центральная экологической зоны о. Байкал и т.д.); вид объекта хозяйственной деятельности; вид самой хозяйственной (техногенной) деятельности, которая осуществляется на том или ином объекте; вид оборудования, которое используется при осуществлении хозяйственной (техногенной) деятельности³³.

В доктрине экологического права экологический контроль рассматривается в качестве важнейшей эколого-правовой меры. Это обусловлено тем, что именно посредством экологического контроля

³² Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 31.12.2017) // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 44. – Ст. 4147

³³ Солдатенков О.О. Государственный экологический надзор: некоторые вопросы теории и практики // Юридический мир. - 2014. - № 8. - С. 43.

обеспечивается принуждение к исполнению субъектами экологических отношений требований экологического законодательства³⁴.

Н.В. Кичигин предлагает определение экологического контроля (надзора) как «системы мер, направленных на предотвращение, выявление и пресечение нарушений законодательства в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, обеспечение соблюдения субъектами хозяйственной и иной деятельности требований, в том числе и нормативов, и нормативных документов в области охраны окружающей среды путем осуществления природоохранного и природоресурсного контроля (надзора), а также экологического контроля (надзора) на отдельных территориях и акваториях»³⁵.

В эколого-правовой литературе, как верно отмечает Р.Х. Гиззатулин, контрольно-надзорная деятельность государственных органов в сфере взаимодействия общества и природы подвергается обоснованной критике³⁶. Кроме того, в настоящее время в правовой науке остается актуальной и проблема соотношения понятий «экологический контроль» и «экологический надзор». Следует поддержать позицию Н.В. Кичигина о том, что «термин «экологический надзор» не имеет своего содержания, функционального наполнения»³⁷. Надзорная деятельность, по сути, охватывает лишь первый элемент контроля - проверку результата (соблюдается или нет закон или иное нормативно установленное правило без обсуждения и правовой оценки возможных причин его невыполнения). При этом оценка деятельности дается только с точки зрения законности, но не целесообразности³⁸. При осуществлении экологического надзора не допускается какое-либо вмешательство в административно-хозяйственную деятельность поднадзорного субъекта. Но, несмотря на это, в Федеральный закон от 10

³⁴ Гиззатулин Р.Х. Экологическая функция государства: теория и практика реализации: Монография / Под ред. М.М. Бринчука. М.: Юрлитинформ, 2014. - С. 250.

³⁵ Кичигин Н.В. Правовые проблемы публичного экологического контроля (надзора): Монография. М., 2012. - С. 31.

³⁶ См.: Гиззатулин Р.Х. Указ. соч. - С. 252.

³⁷ См.: Кичигин Н.В. Указ. соч. - С. 39.

³⁸ См.: Кичигин Н.В. Указ. соч. - С. 43

января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» внесены изменения. В рамках данных изменений в названии гл. XI и в ее содержании термин «экологический контроль» был заменен на термин «государственный экологический надзор». Следовательно, произошло упразднение функции по осуществлению государственного экологического контроля органами государственной исполнительной власти и, следовательно, были нарушены права людей.

Одним из конституционных прав является право каждого на благоприятную окружающую среду и достоверную информацию о ее состоянии (ст. 42 Конституции РФ). Экологические проблемы в России на фоне общего экономического, политического и духовного кризиса приводят к значительному снижению качества жизни, ухудшению здоровья населения. Согласно официальным данным, в 136 городах (55% городского населения) уровень загрязнения атмосферного воздуха характеризуется как высокий или очень высокий, около 15% территории России по экологическим показателям находятся в критическом состоянии³⁹.

Административно-правовое обеспечение охраны окружающей среды возможно только при эффективном государственном и муниципальном управлении в данной сфере посредством целенаправленной, скоординированной деятельности в политической, экономической, социальной и других сферах, но это затруднено отсутствием единого организационного центра управления охраной окружающей среды в нашей стране.

В Российской Федерации с 1992 по 2000 г. существовал независимый и обладающий всеми необходимым полномочиями федеральный орган, осуществляющий государственный контроль в сфере окружающей среды (Минэкологии России, Минприроды России, Госкомэкология России). В 2000 г. после ликвидации Госкомэкологии России ее функции были переданы

³⁹ Бучакова М.А. Координация в системе государственного и муниципального управления охраной окружающей среды Российской Федерации: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2011. - С. 3.

Министерству природных ресурсов и экологии (МПР) России - данное Министерство, занимающееся в первую очередь организацией использования природных ресурсов, регламентирует деятельность по надзору в сфере охраны окружающей среды, кроме того, в настоящее время полномочия по осуществлению государственного надзора (контроля) в области окружающей среды «размазаны» как между многочисленными федеральными органами государственной власти (Росприроднадзор, Ростехнадзор, Россельхознадзор), так и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Поэтому необходимо создание федерального органа исполнительной власти, обладающего объективной возможностью обеспечить оптимальную координацию в системе государственного и муниципального управления охраной окружающей среды. По данному вопросу следует согласиться с мнением М.А. Бучаковой, которая предлагает создать Министерство охраны окружающей среды, в структуру которого могли бы входить: Федеральная служба по надзору в сфере природопользования, Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору, Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, Федеральное агентство по особо охраняемым природным территориям⁴⁰.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что по сравнению с ранее действовавшей системой специально уполномоченных органов образованная в настоящее время система имеет большую мобильность в области решения вопросов, в том числе охраны природы, но, несмотря на это требуется принять решение о создании самостоятельного специально уполномоченного органа по охране окружающей среды. Данное ведомство должно быть не только самостоятельным, но и подчиняться напрямую Президенту РФ, поскольку дело охраны природы в стране является одной из основных задач, при решении которой необходимо учитывать интересы не только настоящих, но и будущих поколений.

⁴⁰ Бучакова М.А. Координация в системе государственного и муниципального управления охраной окружающей среды Российской Федерации: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2011. С. 13.

1.3 Правовое обеспечение взаимодействия федерального, регионального, местного уровней управления в сфере природопользования

Органы государственного управления природопользованием и охраной окружающей среды состоят из трех групп:

- органов общей компетенции;
- органов специальной компетенции;
- органов, на которые возложены отдельные функции по экологическому управлению.

Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации и высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, безусловно, необходимо отнести к органам общей компетенции. Указанные органы власти обладают наибольшим кругом полномочий в любой общественной сфере, а, следовательно и в области управления в сфере природопользования, что является особенностью для данной категории органов власти.

Поскольку Президент Российской Федерации является гарантом прав и свобод человека и гражданина, он также выступает и в качестве гаранта экологических прав и свобод граждан.

Наиболее важными правовыми актами Президента Российской Федерации в области природопользования являются: Указ Президента Российской Федерации от 01 апреля 1996 г. № 440 «О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию»⁴¹; Указ Президента Российской Федерации от 04 июня 2008 г. № 889 «О некоторых мерах по

⁴¹ О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию: указ Президента Российской Федерации от 01 апреля 1996 г. № 440 // Собрание законодательства РФ. - 1996. - № 15. - Ст. 1572.

повышению энергетической и экологической эффективности российской экономики»⁴² и др.

Совет Безопасности Российской Федерации, формируемый и возглавляемый Президентом российской Федерации, осуществляет подготовку решений по экологической безопасности. Реализацию задач, возложенных на данный орган, обеспечивает Межведомственная комиссия Совета Безопасности Российской Федерации по экологической безопасности, которая осуществляет следующие функции:

- обеспечение выявления угроз экологической безопасности как внутренних, так и внешних, а также их оценка с целью подготовки предложений по их нейтрализации;

- составлять прогнозы возможных источников экологической опасности;

- составлять проекты рекомендаций и предложений по решению экологических проблем, защиты здоровья населения, экологической безопасности транспорта, промышленных объектов и т.д. в адрес Совета Безопасности Российской Федерации;

- анализировать сведения о состоянии экологической безопасности;

- рассматривать проекты государственных целевых программ в экологической области;

- подготавливать информационно-аналитические материалы по вопросам обеспечения экологической безопасности к заседаниям Совета Безопасности;

- принимать участие в составлении рекомендаций по вопросам организации стратегического планирования в России;

- анализировать эффективность работы органов государственной власти, которая направлена на обеспечение экологической безопасности;

⁴² О некоторых мерах по повышению энергетической и экологической эффективности российской экономики: указ Президента Российской Федерации от 04 июня 2008 г. № 889 // Собрание законодательства РФ. - 2008. - № 23. - Ст. 2672

- осуществлять разработку проектов нормативных правовых актов по организации экологической безопасности;

- организация проведения по поручению Совета Безопасности экспертизы проектов решений федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по вопросам, касающимся экологической безопасности Российской Федерации.

Так как в функции Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по экологической безопасности входит рассмотрение исключительно вопросов экологического характера, то формально возникают основания для отнесения ее к органам специальной компетенции в сфере экологического управления. Однако это было бы не вполне корректным в связи с тем, что данная комиссия является всего лишь одним из рабочих инструментов Совета Безопасности Российской Федерации. Поэтому, Межведомственная комиссия Совета Безопасности Российской Федерации по экологической безопасности, как и сам Совет Безопасности РФ, не является именно органом управления. Это часть механизма, которая обеспечивает деятельность органа общей компетенции - Президента Российской Федерации.

Правительство Российской Федерации, как орган общей компетенции в области экологии, осуществляет свои полномочия согласно федеральному конституционному закону от 17 декабря 1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»⁴³.

Функции Правительства Российской Федерации в сфере природопользования:

- обеспечивать экологическую безопасность и проводить единую государственную политику в области природопользования и охраны окружающей среды;

- обеспечивать реализацию прав граждан на благоприятную окружающую среду;

⁴³ О Правительстве Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ (в ред. от 28 декабря 2016 г.) // Собрание законодательства РФ. – 1997. - № 51. - Ст. 5712.

- организовывать деятельность по охране и рациональному использованию природных ресурсов, регулированию природопользования и развитию минерально-сырьевой базы Российской Федерации;

- координирует деятельность по предотвращению стихийных бедствий, аварий и катастроф, уменьшению их опасности и ликвидации их последствий.

Кроме того, конституционная норма установила полномочия Правительства Российской Федерации по управлению федеральной собственностью в отношении природных ресурсов.

Высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации как органы общей компетенции также обладают рядом полномочий в сфере управления природопользованием и охраной окружающей среды. По большому счету полномочия данных органов дублируют на региональном уровне полномочия Правительства Российской Федерации.

Регламентирует полномочия указанных органов федеральный закон от 06 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»⁴⁴, а также другие правовые акты.

К органам специальной компетенции в области природопользования и охраны окружающей среды относятся:

1. Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации:

- Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды;

- Федеральная служба по надзору в сфере природопользования;

- Федеральное агентство водных ресурсов;

- Федеральное агентство лесного хозяйства;

⁴⁴ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федер. закон от 06 октября 1999 г. № 184-ФЗ (в ред. от 05 февраля 2018 г.) // Российская газета. - 1999. - № 206.

- Федеральное агентство по недропользованию.
- 2. Министерство сельского хозяйства Российской Федерации:
 - Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору;
 - Федеральное агентство по рыболовству.

Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации обладает самыми широкими полномочиями.

В п. 1 Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2015 № 1219 «Об утверждении Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации и об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации»⁴⁵, установлено, что данная структура является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере изучения, использования, воспроизводства и охраны природных ресурсов, включая недра, водные объекты, леса, объекты животного мира и среду их обитания, земельных отношений, связанных с переводом земель водного фонда, лесного фонда и земель особо охраняемых территорий и объектов (в части, касающейся земель особо охраняемых природных территорий) в земли другой категории, в области лесных отношений, в области охоты, в сфере гидрометеорологии и смежных с ней областях, государственного экологического мониторинга, включающего в себя государственный мониторинг радиационной обстановки на территории Российской Федерации, а также по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере охраны окружающей среды, включая вопросы, касающиеся обращения с отходами производства и потребления, охраны атмосферного воздуха, государственного

⁴⁵ Об утверждении Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации и об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2015 г. № 1219 (в ред. от 07 октября 2017 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2015. - № 47. - Ст. 6586.

экологического надзора, особо охраняемых природных территорий и государственной экологической экспертизы.

В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 23 июля 2004 № 372 "О Федеральной службе по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды"⁴⁶ указанный орган осуществляет функции по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг в области гидрометеорологии и смежных с ней областях, мониторинга состояния и загрязнения окружающей среды, государственному надзору за проведением работ по активному воздействию на метеорологические процессы.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 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»⁴⁷ структура осуществляет функции по контролю и надзору в сфере природопользования, а также в пределах своей компетенции в области охраны окружающей среды, в том числе в части, касающейся ограничения негативного техногенного воздействия, в области обращения с отходами (за исключением радиоактивных отходов) и государственной экологической экспертизы.

Управление федеральным имуществом в области водных ресурсов осуществляет Федеральное агентство водных ресурсов согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 16 июня 2004 г. №

⁴⁶ О федеральной службе по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды: пост. Правительства Российской Федерации от 23 июля 2004 № 372 (в ред. от 07.07.2016) // Собрание законодательства РФ. -2004. - № 31. - Ст. 3262.

⁴⁷ 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: Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 400 (в ред. от 13 декабря 2017 г.) // Российская газета. - 2004. - № 170.

282 «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве водных ресурсов»⁴⁸.

Федеральное агентство лесного хозяйства в своей деятельности по контролю и надзору в сфере лесных отношений, за исключением особо охраняемых природных территориях, руководствуется нормами постановления Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2010 г. № 736 «О Федеральном агентстве лесного хозяйства» (вместе с «Положением о Федеральном агентстве лесного хозяйства»)⁴⁹.

Безусловно, оказание государственных услуг в указанной области также является наиважнейшей функцией данного агентства.

И последнее агентство в данной группе, осуществляющее управление государственным имуществом в области недропользования является Федеральное агентство по недропользованию, действующая в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июня 2004 г. № 293 «Об утверждении Положения о Федеральное агентство по недропользованию»⁵⁰.

Еще одна группа органов специальной компетенции в области природопользования во главе с Министерством сельского хозяйства Российской Федерации, деятельность которого регулируется постановлением Правительства Российской Федерации от 12 июня 2008 г. № 450 «О Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации»⁵¹, выполняет следующих такие функции как: организации государственной политики в

⁴⁸ Об утверждении Положения о Федеральном агентстве водных ресурсов: Постановление Правительства Российской Федерации от 16 июня 2004 г. № 282 (в ред. от 07 июля 2016 г.) // Российская газета. - 2004. - № 130.

⁴⁹ О Федеральном агентстве лесного хозяйства» (вместе с «Положением о Федеральном агентстве лесного хозяйства»): пост. Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2010 г. № 736 (в ред. от 07 октября 2017 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2010. - № 40. - Ст. 5068.

⁵⁰ Об утверждении Положения о Федеральное агентство по недропользованию: Постановление Правительства Российской Федерации от 17 июня 2004 г. № 293 (в ред. от 07 июля 2016 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2004. - № 26. - Ст. 2669.

⁵¹ О Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации: пост. Правительства Российской Федерации от 12 июня 2008 г. № 450 (в ред. от 11 декабря 2017 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2008. - № 25. - Ст. 2983.

сфере агропромышленного комплекса, рыбного хозяйства, земельных отношений.

Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору осуществляет контроль и надзор в области ветеринарии, лекарственных средств для ветеринарного применения, защиты от болезней, опасных как для человека, так и для животных, и многие другие функции, в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 327 «Об утверждении Положения о Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору»⁵².

Федеральное агентство по рыболовству исполняет свои функции по федеральному контролю и надзору в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов и др., согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 11 июня 2008 г. № 444 «О Федеральном агентстве по рыболовству»⁵³.

Органы, на которые возложены отдельные функции по управлению в сфере природопользования:

1. Министерство здравоохранения Российской Федерации, одной из функций которого в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 19 июня 2012 № 608 «Об утверждении Положения о Министерстве здравоохранения Российской Федерации»⁵⁴ являются организация и реализация государственной политики в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия населения, а также законодательное регулирование.

2. Министерство энергетики Российской Федерации. В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 28 мая 2008 № 400

⁵² Об утверждении Положения о Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору: пост. Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 327 (в ред. от 30 января 2017 г.) // Российская газета. - № 150. - 2004.

⁵³ О Федеральном агентстве по рыболовству: Постановление Правительства Российской Федерации от 11 июня 2008 г. № 444 с изм. и доп. от 01 января 2018 г. // Собрание законодательства РФ. - 2008. - № 25. - Ст. 2979.

⁵⁴ Об утверждении Положения о Министерстве здравоохранения Российской Федерации: Постановление Правительства Российской Федерации от 19 июня 2012 г. № 608 (в ред. от 14 декабря 2017 г.) // Собрание законодательства РФ. -2012. - № 26. - Ст. 3526.

«О Министерстве энергетики Российской Федерации»⁵⁵ функциями указанного органа являются: выработка и реализация государственной политики и нормативно-правовое регулирование в сфере электроэнергетики, нефтедобывающей, нефтеперерабатывающей, газовой, угольной, сланцевой и торфяной промышленности, возобновляемых источников энергии, освоения месторождений углеводородов на основе соглашений о разделе продукции, и в сфере нефтехимической промышленности; в сфере энергосбережения и др.

3. Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий. Одной из важнейших функций указанного органа является защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, что закреплено в указе Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 № 868 «Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий»⁵⁶.

4. Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору находится в подчинении Правительства Российской Федерации. В число ее функций входят выработка и реализация государственной политики и нормативно-правовое регулирование в сфере технологического и атомного надзора, контроль и надзор в сфере безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами, безопасности при использовании атомной энергии, безопасности производства, хранения и применения взрывчатых материалов промышленного назначения и др., что закреплено в постановлении Правительства Российской Федерации от 30 июля

⁵⁵ О Министерстве энергетики Российской Федерации: Постановление Правительства Российской Федерации от 28 мая 2008 г. № 400 (в ред. от 28 февраля 2018 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2008. – №22. – Ст. 2577.

⁵⁶ Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий: Указ Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 г. № 868 в ред. от 26 октября 2017 г. // Собрание законодательства РФ. - 2004. - № 28. - Ст. 2882.

2004 № 401 «О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору»⁵⁷.

5. Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека находится в подчинении Правительства Российской Федерации. Согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 № 322 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека»⁵⁸ направлениями деятельности данной структуры являются выработка и реализация государственной политики и нормативно-правовое регулирование в сфере разработки и утверждения государственных санитарно-эпидемиологических правил и гигиенических нормативов и др.

6. Федеральная таможенная служба находится в подчинении Правительства Российской Федерации. К ведению этого государственного органа в соответствии постановлением Правительства Российской Федерации от 16 сентября 2013 № 809 «О Федеральной таможенной службе» (вместе с Положением о Федеральной таможенной службе)⁵⁹ относится проведение санитарно-карантинного, карантинного фитосанитарного контроля и государственного ветеринарного надзора.

7. Федеральная служба безопасности находится в подчинении Президента Российской Федерации и осуществляет охрану территории государства, внутренних морских вод, исключительной экономической зоны в соответствии с указом Президента Российской Федерации от 11 августа 2003

⁵⁷ О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору: Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 401 (в ред. от 17 июня 2017 г.) // Российская газета. - 2004. - № 170.

⁵⁸ Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека: Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 322 (в ред. от 20 сентября 2017 г.) // Собрание законодательства РФ. - 2004. - № 28. - Ст. 2899.

⁵⁹ О Федеральной таможенной службе (вместе с Положением о Федеральной таможенной службе): Постановление Правительства Российской Федерации от 16 сентября 2013 г. № 809 (в ред. от 12 июня 2017 г.) // Собрание законодательства РФ. - 2013. - № 38. - Ст. 4823.

№ 960 «Вопросы Федеральной службы безопасности Российской Федерации»⁶⁰.

8. Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии свои полномочия осуществляет соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 01 июня 2009 № 457 «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии» (вместе с Положением о Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии)⁶¹ находятся вопросы ведения государственного кадастра недвижимости, землеустройства, государственного мониторинга земель, геодезии и др.

9. Федеральное агентство по управлению государственным имуществом обеспечивает поступление в федеральный бюджет средств от продажи земельных участков, находящихся в федеральной собственности, продажи права на заключение договора аренды земельного участка на торгах (аукционах, конкурсах) и др.

В Российской Федерации действует немалое количество государственных структур, обеспечивающих управление в области охраны окружающей среды и использованию природных ресурсов в большей или меньшей степени, по различным элементам природопользования. Однако в настоящее время отсутствует эффективное взаимодействие органов власти и управления по вопросам природопользования на всех уровнях из-за того, что данные вопросы законодательно не отрегулированы. Отсутствие адекватного правового механизма, позволяющего держать экологическую ситуацию под контролем общества и государства, приводит к увеличению частоты возникновения ситуаций, влекущих за собой катастрофические, часто необратимые для окружающей природной среды последствия.

⁶⁰ Вопросы Федеральной службы безопасности Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 11 августа 2003 г. № 960 (в ред. от 22 декабря 2017 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2003. - № 33. - Ст. 3254.

⁶¹ О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии (вместе с Положением о Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии): Постановление Правительства Российской Федерации от 01 июня 2009 г. № 457 (в ред. от 15 февраля 2017 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2009. - № 25. - Ст. 3052.

Кроме того, судебная практика говорит о несовершенстве и противоречии законодательства, а также об отсутствии его единого толкования и применения при разграничении компетенции органов разных уровней власти.

Примером может послужить Постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда от 06.07.2017 № 08АП-4569/2017 по делу № А75-16280/2016⁶².

Из текста данного Постановления усматривается, что, удовлетворяя заявление организации к Управлению Федеральной службы по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор) по субъекту РФ о признании незаконным постановления о назначении административного наказания, суд не принял утверждения административного органа о том, что в данном случае Управление при проведении рассматриваемой проверки руководствовалось статьей 23.29 КоАП РФ, в соответствии с которой оно как лицо, осуществляющее государственный экологический надзор, наделено правом на рассмотрение дел об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 7.6 КоАП РФ, как не опровергающие вывода о том, что в данном случае спорный водный объект подлежит региональному экологическому надзору в области использования и охраны водных объектов, а Управление полномочиями по проведению такого надзора не наделено. Положения статьи 23.29 КоАП РФ, наделяющие органы, осуществляющие государственный экологический надзор, правом рассмотрения дел об административных правонарушениях, предусмотренных, в том числе, положениями статьи 7.6 КоАП РФ, вопреки мнению управления не отменяют вышеизложенных положений о том, что государственный надзор в области использования и охраны водных объектов осуществляется уполномоченными федеральным органом исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации при осуществлении ими соответственно федерального

⁶² Постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда от 06.07.2017 № 08АП-4569/2017 по делу № А75-16280/2016 // [электронный ресурс] <https://rospravosudie.com> (дата обращения 27.04.2018)

государственного экологического надзора и регионального государственного экологического надзора согласно их компетенции. Напротив, по смыслу положений части 1 статьи 22.1 КоАП РФ федеральными органами исполнительной власти, их структурными подразделениями, территориальными органами и структурными подразделениями территориальных органов, а также иными государственными органами в соответствии с задачами и функциями, возложенными на них федеральными законами либо нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации, дела об административных правонарушениях, предусмотренных названным Кодексом, рассматриваются в пределах компетенции, установленной главой 23 КоАП РФ. То есть, даже руководствуясь положениями статьи 23.29 КоАП РФ, Управление как лицо, осуществляющее государственный экологический надзор, вместе с тем осуществляет свои полномочия в пределах своей компетенции, однако полномочиями по проведению регионального экологического надзора в области использования и охраны водных объектов Управление не наделено.

Таким образом в области совершенствования правового и нормативного регулирования государственная природоресурсная политика должна в первую очередь обеспечить: четкое законодательное разграничение функций и полномочий, а также организацию взаимодействия федеральных органов исполнительной власти между собой и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере воспроизводства, использования и охраны природных ресурсов. Должна быть обеспечена согласованность нормативно-правовой базы как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации. Обеспеченной должна быть и гармонизация законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации с международным правом в области экологии и природопользования. Необходима разработка на юридическом уровне и внедрение критериев правил и норм по регулированию оптимальных

соотношений между изъятием и воспроизводством природных ресурсов. Требуется совершенствование юридических основ лицензирования отдельных видов природопользования, а также выработка четких правовых гарантий по защите инвестиций в сфере природопользования. Кроме того необходимо усиление координации деятельности соответствующих органов государственного контроля по пресечению правонарушений в сфере природопользования и применению санкций к нарушителям природоресурсного законодательства.

2 Виды управления в области природопользования

2.1 Управление в области водопользования

Управление в области водопользования занимается охраной вод. Воды представляют всю воду, находящуюся в водных объектах, то есть в местах скопления вод на поверхности суши в конфигурациях ее рельефа или в недрах, обладающих границами, объемами и чертами водного порядка⁶³.

Вода представляет собой важнейшую составную часть окружающей среды, которая используется человеком для личных и бытовых нужд. Управление в области водопользования основано на возникновении права возникновения.

Основанием для возникновения права водопользования являются следующие факты:

- Лицензии на водопользование,
- Договоры пользования водными объектами,
- Решения Правительства РФ или органа исполнительной власти субъекта РФ о предоставлении водного объекта в особое пользование.

Документ, который определяет нормативно-правовое регулирование в системе водопользования – Водный Кодекс РФ⁶⁴. Все нормы, которые осуществляют регулирование отношений по использованию и охране водных объектов, должны соответствовать Водному кодексу РФ.

Регулирование водных отношений осуществляется при помощи указов Президента, которые не должны противоречить Водному Кодексу РФ.

Нормативные акты, регулирующие водные отношения, издаются правительством РФ. Уполномоченные Правительством Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти издают нормативные

⁶³ Кузнецова Н.В. «Экологическое право»: Учебное пособие. – М: Юриспруденция, 2013. – С. 168.

⁶⁴ Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.06. № 74-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ. - 2006. - № 23.

правовые акты, регулирующие водные отношения, в случаях и в пределах, которые предусмотрены настоящим Кодексом, другими федеральными законами, а также указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации.

На основании Водного кодекса РФ субъекты федерации и органы местного самоуправления могут издавать нормативные акты, которые регулируют водные отношения.

Осуществление водопользования основано на предоставлении или без предоставления водных объектов для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения.

Собственниками водных объектов выполняются мероприятия, направленные на охрану водных объектов, предотвращение их загрязнения, засорения и истощения вод. Охрана водных объектов, которые находятся в федеральной собственности, в собственности субъектов федерации, муниципальных образований осуществляется собственниками (ст.24-27 ВК РФ).

Юридические лица должны осуществлять мероприятия по охране водных объектов при осуществлении хозяйственной деятельности. Охрана водных объектов осуществляется в соответствии с Водным кодексом РФ и федеральным законодательством в данной сфере.

Таким образом, водные объекты также нуждаются в регулировании. Вода – основной ресурс в системе природопользования. Водный кодекс РФ позволяет регулировать отношения в системе водопользования.

В это же время Водный кодекс РФ предусматривает обязательное заключение договоров пользования водными объектами. Выделяют следующие виды договоров в системе водопользования:

- Краткосрочные,
- Долгосрочные,

- Установление частного водного сервитута⁶⁵.

Права пользования водными объектами возникают только после регистрации договора водопользования государственным органом в государственном реестре

Государственное управление в сфере пользования и охраны вод осуществляется МПР России, Федеральным агентством водных ресурсов, Федеральной службой по надзору в сфере природопользования. МПР России осуществляет нормативно-правовое регулирование в сфере водных отношений. Федеральная служба по надзору в сфере природопользования осуществляет надзор за состоянием, использованием и охраной водного фонда. Государственное управление водопользованием предполагает управление собственностью на водных и водохозяйственных объектах⁶⁶.

Деятельность Федерального агентства водных ресурсов основана на Постановлении Правительства РФ от 16.06. 2004 года № 282 «Об утверждении положения о Федеральном агентстве водных ресурсов»⁶⁷.

Федеральное агентство водных ресурсов – федеральный орган исполнительной власти, который осуществляет функции, направленные на оказание государственных услуг и управление федеральным имуществом в системе водных ресурсов.

Федеральное агентство водных ресурсов находится в ведении Министерства природных ресурсов и экологии РФ. Федеральным агентством водных ресурсов осуществляются следующие полномочия, представленные в таблице 1.

Таблица 1. – Полномочия федерального агентства водных ресурсов.

Организует	Осуществляет ведение	Осуществляет
------------	----------------------	--------------

⁶⁵ Колесова О.Н. Правовой режим водоохранной зоны // Журнал российского права. 2014. № 4. – С. 12.

⁶⁶ Сиваков Д.О. Тенденции правового регулирования водохозяйственной деятельности. М., ИЗИСП, Юриспруденция, 2013. – С. 134.

⁶⁷ Постановлении Правительства РФ от 16.06. 2004 года № 282 «Об утверждении положения о Федеральном агентстве водных ресурсов» // Российская газета. - № 130. - 2004.

Территориальное перераспределение поверхностных вод	Государственного водного реестра, который включает регистрацию договоров водопользования	Владение, пользование и распоряжение водными объектами, которые относятся к федеральной собственности
Осуществляет меры по предотвращению негативного воздействия вод	Российского регистра гидротехнических сооружений	Разработку и реализацию схем комплексного использования и охраны водных объектов
Мероприятия, направленные на охрану водохранилищ		Государственный мониторинг водных объектов и организацию его проведения

Важнейшей функцией управления в сфере водопользования является планирование рационального использования водных объектов. Данная функция осуществляется при помощи разработки схем комплексного использования и охраны водных ресурсов.

Также осуществляется установление лимитов водопользования, которые представляют собой предельно допустимые объемы изъятия водных ресурсов

или сброса сточных вод. Для каждого субъекта РФ установлены квоты забора воды⁶⁸.

Управление водопользованием предполагает постоянное получение сведений о состоянии вод, наблюдение за водами. Это достигается при помощи учета и реестра водных объектов, мониторинга за их состоянием и надзора в сфере водных отношений.

Особое место в сфере водных отношений отдается возникшим в ходе административной реформы административным регламентам исполнения государственных функций и оказания государственных услуг. В сфере водного хозяйства возможно принятие административных регламентов по предоставлению водных объектов в пользование, ведению водного реестра, предоставлению сведений о состоянии водного объекта. Все регламенты должны иметь определенный алгоритм действий.

Важнейшее значение имеет бассейновый принцип управления. Данный принцип определен в статье 28 Водного Кодекса РФ.

В настоящее время выделяется 21 бассейновый округ. Бассейновые округа являются основной единицей управления в области использования и охраны водных объектов и состоят из речных бассейнов и связанных с ними подземных водных объектов и морей.

В бассейновых округах действуют бассейновые советы. Данные советы созданы с целью обеспечения рационального использования и охраны водных объектов. Они осуществляют разработку рекомендаций в сфере использования и охраны водных объектов в границах бассейнового округа.

При разработке схем комплексного использования и охраны водных объектов учитываются рекомендации бассейновых советов.

В состав бассейновых советов входят представители уполномоченных Правительством Российской Федерации федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов

⁶⁸ Вишняков Я.Д. Водоохранные мероприятия: эколого-экономическое обоснование // ЭКиП: Экология и промышленность России. - 2014. - № 5. - С. 40.

Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также представители водопользователей, общественных объединений, общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

Долгое время Правительство РФ не могло определить статус бассейновых советов. Первым шагом в данном направлении стало принятие следующих нормативных актов: Постановление Правительства «О порядке создания и деятельности бассейновых советов»⁶⁹; Постановление Правительства «О гидрографическом и водохозяйственном районировании территории Российской Федерации и утверждении границ бассейновых округов»⁷⁰.

Федеральное агентство определяет создание бассейновых советов. Срок службы совета – 5 лет. Во главе совета находится руководитель территориального органа Федерального агентства водных ресурсов. В рамках деятельности Бассейновых советов осуществляется обсуждение проблем водохозяйственного комплекса бассейна, осуществляется выработка согласованной программы совместных действий.

Управление водопользованием представляет собой осуществление и мониторинга водных объектов. Государственный мониторинг – это система наблюдений, оценки и прогноза изменения состояний водных объектов, которые находятся в федеральной собственности, собственности субъектов РФ, собственности муниципальных образований, собственности физических и юридических лиц.

Государственный мониторинг водных объектов – это часть государственного экологического мониторинга.

Целями государственного мониторинга в системе управления водопользованием являются следующие положения:

⁶⁹ Постановление Правительства РФ от 30.11.2006 N 727 (ред. от 10.03.2009) «О порядке создания и деятельности бассейновых советов» // Российская газета, № 274. - 2006.

⁷⁰ Постановление Правительства РФ «О гидрографическом и водохозяйственном районировании территории Российской Федерации и утверждении границ бассейновых округов» (с изменениями на 22 апреля 2009 года) // Российская газета, № 274. - 2006.

- Своевременное выявление и прогнозирование негативного воздействия вод, развития негативных процессов, которые оказывают влияние на качество воды в водных объектах и их состояние,
- Оценка эффективности мероприятий по охране водных объектов,
- Информационное обеспечение управления в сфере пользования и охраны водных объектов, в том числе для государственного надзора в области использования и охраны водных объектов.

Государственный мониторинг системы водопользования представляет собой:

- регулярные наблюдения за состоянием водных объектов, количественными и качественными показателями состояния водных ресурсов,
- сбор, обработка и хранение сведений, которые получены в результате наблюдений,
- внесение сведений, которые получены в результате наблюдений, в государственный водный реестр.

Так, осуществление государственного мониторинга водных объектов осуществляется в границах бассейновых округов, учитывая особенности режима водных объектов.

Особое место в сфере управления водопользованием уделяется государственному водному реестру.

Государственный водный реестр является систематизированным сводом документированных сведений о водных объектах, которые находятся в федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации, собственности муниципальных образований, собственности физических лиц, юридических лиц, об их использовании, о речных бассейнах, о бассейновых округах.

Государственный водный реестр определяет государственную регистрацию договоров водопользования, решений о предоставлении водных объектов в использование.

Создание государственного водного реестра обусловлено целями информационного обеспечения комплексного использования водных объектов.

Государственный водный реестр отображает документированные сведения по следующим направлениям:

- структуру бассейновых округов,
- речные бассейны,
- водохозяйственные участки,
- водохозяйственные системы.

Сведения государственного водного реестра относятся к государственным информационным ресурсам. Документированные сведения государственного водного реестра являются открытыми.

Государственный водный реестр ведется органом исполнительной власти в порядке, который установлен Правительством РФ.

Кроме того необходимо отметить Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», согласно которому Правительству Российской Федерации при разработке национального проекта в сфере экологии исходить из того, что в 2024 году необходимо обеспечить, в том числе:

- повышение качества питьевой воды посредством модернизации систем водоснабжения с использованием перспективных технологий водоподготовки, включая технологии, разработанные организациями оборонно-промышленного комплекса;

- экологическая реабилитация водных объектов, в том числе реализация проекта, направленного на сокращение в три раза доли загрязненных сточных вод, отводимых в реку Волгу, устойчивое функционирование

водохозяйственного комплекса Нижней Волги и сохранение экосистемы Волго-Ахтубинской поймы;

- сохранение уникальных водных объектов, в том числе реализация проекта по сохранению озера Байкал, а также мероприятий по очистке от мусора берегов и прибрежной акватории озер Байкал, Телецкое, Ладожское, Онежское и рек Волги, Дона, Оби, Енисея, Амура, Урала, Печоры.

Таким образом, управление в области водопользования осуществляется в рамках системы законодательства. Водопользование основано на положениях Водного кодекса РФ. Управление водопользованием позволяет организовать процессы контроля использования вод с различными целями.

Стратегическая политика государства направлена на снижение уровня загрязнения водных объектов, повышения качества питьевой воды

2.2 Управление в области лесопользования

Управление в области лесопользования является еще одним направлением системы природопользования. Система лесопользования основана на соблюдение норм лесного законодательства. Основным документом, регулирующим отношения в рамках лесопользования, является Лесной Кодекс⁷¹.

Лесное законодательство направлено на регулирование отношений, возникающих в сфере использования лесных ресурсов. В основе лесного законодательства лежат следующие принципы:

- Принцип устойчивого управления лесами, сохранения биологического разнообразия лесов,
- Принцип сохранения полезных функций лесов,
- Принцип использования лесов, учитывая их глобальное экологическое значение,

⁷¹ Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ (ред. от 29.12.2017) // Парламентская газета, - 2006. - № 209.

- Принцип обеспечения многоцелевого, рационального, непрерывного, не истощительного использования лесов с целью удовлетворения потребностей общества,
- Принцип воспроизводства лесов, улучшения их качества,
- Принцип обеспечения охраны и защиты лесов,
- Принцип участия граждан, общественных объединений в процессе подготовки решений, с помощью которых можно оказывать воздействие на леса, используя их,
- Принцип использования способов, которые не наносят вред окружающей среде и здоровью человека,
- Принцип недопустимости использования лесов органами государственной власти,
- Принцип платности лесных ресурсов.

Использование лесов осуществляется с предоставлением или без предоставления лесных участков, с изъятием или без изъятия лесных ресурсов. Невыполнение гражданами, юридическими лицами, осуществляющими использование лесов, лесохозяйственного регламента и проекта освоения лесов является основанием для досрочного расторжения договоров аренды лесного участка или договоров купли-продажи лесных насаждений, а также принудительного прекращения права постоянного (бессрочного) пользования лесным участком или безвозмездного пользования лесным участком. Система лесопользования характеризуется определенным набором факторов. К факторам, которые характеризуют экономические, экологические и социальные условия управления лесопользованием относят:

- Постоянное и непрерывное использование лесных ресурсов,
- Доходы от использования лесного хозяйства,
- Наличие производственных мощностей в лесопромышленном секторе,
- Близость эксплуатационных лесных ресурсов к рынкам их сбыта,

- Развитая транспортная сеть и социально-бытовая инфраструктура,
- Экологическое состояние территорий⁷².

Рассматривая управление в системе лесопользования, необходимо различать понятия: Управление лесным хозяйством; Управление лесами; Устойчивое управление лесами.

Различия в терминах определены разными объектами и предметами управления. Так, объектом управления лесным хозяйством являются соподчиненные профессиональные иерархические структуры и организации. Объектом в сфере управления лесами являются лесные участки. Объектом устойчивого управления лесами является лес как экосистема, со всеми его многочисленными полезностями.

Управление в системе лесопользования основано на постановке соответствующих целей развития системы. Достижение поставленных целей возможно при условии разработки специальных инструментов управления⁷³.

Система лесопользования основана на использовании определенных принципов. Отраслевыми принципами системы лесопользования являются следующие:

- Государственное управление лесами при оптимальном сочетании федерального и регионального уровней управления. В порядке государственного управления системы лесопользования осуществляется организация лесного планирования, лесоустройства, государственного лесного реестра и инвентаризации лесов. Данный принцип основан на конституционных нормах, на основании которых вопросы владения, пользования и распоряжения лесными ресурсами.
- Единство лесополитического и хозяйственного руководства лесным хозяйством. Данный принцип основан на диалектической взаимосвязи и взаимовлиянии экономики лесного хозяйства и лесной политики. Лесная

⁷² Артамонова В.О. Государственное управление в сфере охраны и защиты лесов // Актуальные проблемы российского права, 2013, №8. – С. 88.

⁷³ Государственное управление лесным хозяйством: Учебное пособие / А. П. Петров, Б. М. Мамаев, В. К. Тепляков, Е. А. Щетинский.- М., 2017. – С. 34.

политика является процессом реализации государственной власти в лесопромышленном секторе.

- Устойчивое управление лесами. Данный принцип закреплён в системе международных документов, принятой на Конференции ООН в 1992 году. Устойчивое управление лесами – это рассмотрение лесов как экосистемы. Реализация устойчивого управления лесами осуществляется через систему мер, которые регулируют воздействие на леса⁷⁴.

- Учет региональных различий при принятии управленческих решений. В основе региональных особенностей лежат экономические, экологические и социальные факторы.

- Несовместимость реализации функций государственного управления и коммерческой деятельности⁷⁵.

Управление в системе лесопользования осуществляется с помощью определенных методов. Принято выделять экономические, социально-психологические и организационно-административные методы управления.

В структуру управления системы лесопользования входят следующие элементы: Органы управления по каждому уровню и порядок их соподчиненности: Уровни управления; Порядок взаимоотношений между уровнями; Функции, задачи, права и обязанности каждого уровня управления.

На рисунке 1 изображена структура управления системы лесопользования.

⁷⁴ Федеральный закон от 17.02.1995 N 16-ФЗ «О ратификации Конвенции о биологическом разнообразии» // [Электронный ресурс]: <http://consultant.ru> (дата обращения 25.10.2017).

⁷⁵ Управление лесным хозяйством // [Электронный ресурс]: <http://spbftu.ru> (дата обращения 01.10.2017).

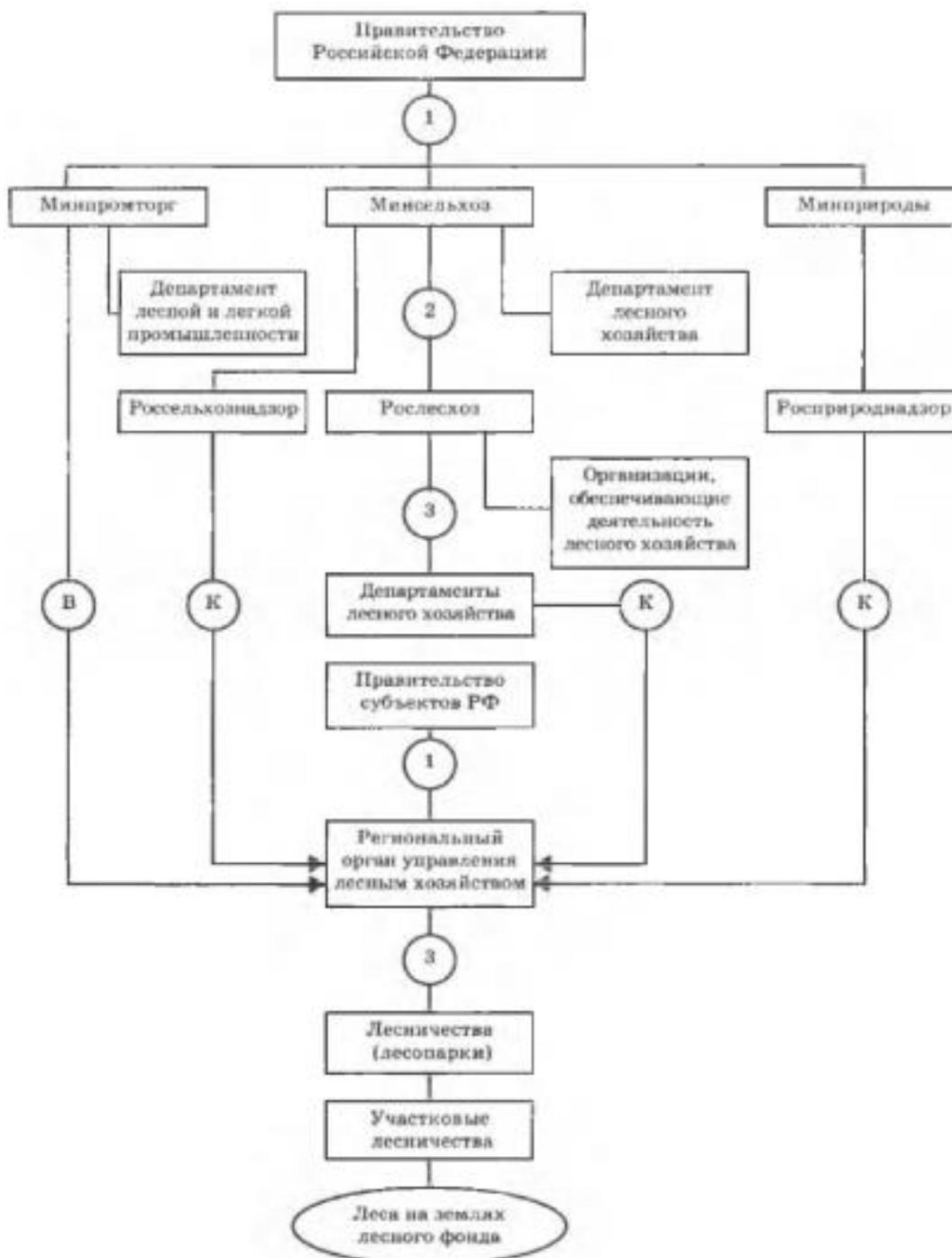


Рис. 1 – Структура управления лесопользованием⁷⁶.

Цифрами и буквами на схеме обозначены: 1 - руководство и контроль деятельности органов исполнительной власти; 2 - координация и контроль; 3 - непосредственное подчинение и контроль деятельности; К - контрольно-надзорные функции; В - взаимодействие по вопросам освоения лесов.

⁷⁶ Паршуга В.В. Государственное управление лесами // Административное право и процесс – 2014. - №3. – С. 47.

Структура управления и функции управления представляют собой части единой системы управления. Структура управления представляет собой форму управления.

Структура современной системы управления лесопользованием состоит из 4 уровней:

- Федеральный,
- Межрегиональный,
- Уровень субъектов РФ,
- Локальный⁷⁷.

В таблице 2 представлены элементы уровней структуры управления лесопользованием.

Уровень	Элементы структуры
Федеральный уровень	Правительство РФ, федеральные министерства, агентства и службы
Межрегиональный уровень	Департаменты лесного хозяйства и федеральных округов
Уровень субъектов РФ	Правительства субъектов РФ, региональные уровни управления лесным хозяйством
Локальный уровень	Лесничества, лесопарки, участковые лесничества.

Таким образом, уровни и структура управления системой лесопользования представляют собой комплексный механизм управления. На каждом уровне управления определены соответствующие цели и задачи, на которых направлена деятельность органа власти.

⁷⁷ Петров, В.Н. Лесная политика и охрана лесов - СПб: Наука, -2015. – С. 253.

Управление в системе лесопользования основано на выполнении определенных функций. На основании положений Лесного кодекса можно выделить следующие группы функций, которые составляют систему государственного управления лесопользованием:

- Планирование использования лесов,
- Организация использования и защиты лесов,
- Контроль и надзор в сфере использования лесов.

В настоящее время основными органами исполнительной власти, которые осуществляют государственное управление лесопользованием в РФ, являются:

- Федеральное агентство лесного хозяйства (Рослесхоз)
- Министерство природных ресурсов и экологии РФ (Минприроды РФ),
- Федеральная служба по надзору в сфере природопользования.

Федеральное агентство лесного хозяйства находится в ведении Министерства природных ресурсов и экологии РФ⁷⁸.

На основании постановления Правительства РФ «О федеральном агентстве лесного хозяйства»⁷⁹ Федеральное агентство лесного хозяйства осуществляет следующие функции:

- Контроль и надзор в области лесных отношений,
- Оказание государственных услуг и управление государственным имуществом в области лесных отношений,
- Отнесение лесов к эксплуатационным, резервным лесам, установление и изменение их границ,
- Государственная инвентаризация лесов,

⁷⁸ Указ Президента РФ от 21 мая 2012 года № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. – 2012. - № 22. - Ст. 2754.

⁷⁹ Постановление Правительства РФ от 23.09.2010 № 736 (ред. от 07.10.2017) «О Федеральном агентстве лесного хозяйства» (вместе с «Положением о Федеральном агентстве лесного хозяйства») // Собрание законодательства РФ. – 2010. - № 40. - Ст. 5068.

- Организация и обеспечение лесопатологического мониторинга в лесах, которые расположены на землях лесного фонда.

Основной объект государственного управления в системе управления лесопользованием являются лесничества и лесопарки.

В отношении лесничеств, лесопарков осуществляются следующие мероприятия:

- Установление расчетной лесосеки,
- Проведение лесоустройства,
- Разработка и утверждение лесохозяйственных регламентов,
- Ведение государственного лесного реестра.

Таким образом, управление в системе лесопользования связано с соблюдением норм и принципов системы законодательства. Лесопользование является составной частью системы природопользования. Лесопользование позволяет обеспечить функционирование лесного хозяйства. Управление лесопользованием осуществляется на всех уровнях власти и регулируется соответствующими государственными органами.

2.3 Управление в области недропользования

Система недропользования является еще одним элементом системы природопользования. Управление в области недропользования основано на законодательстве, регулирующей данную область природопользования. Основным нормативным актом, который регулирует отношения в сфере недропользования, является Закон «О недрах»⁸⁰.

Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере государственного

⁸⁰ Закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1(ред. от 30.09.2017) «О недрах» // Российская газета от 15.03.1995 - № 52.

регулирования отношений недропользования осуществляется Конституцией Российской Федерации и принятыми в соответствии с ней федеральными законами.

Данный закон направлен на регулирование отношений, которые возникают в сфере геологического изучения, использования и охраны недр. В законе содержатся правовые и экономические основы комплексного рационального использования и охраны недр. Закон способствует обеспечению защиты интересов государства и граждан, прав пользователей недр.

Субъектами РФ принимаются свои законы и иные нормативно-правовые акты с целью обеспечить регулирование отношений в системе недропользования в пределах своих полномочий.

Органы местного самоуправления также имеют право осуществлять регулирование отношений недропользования в пределах полномочий, предоставленных действующим законодательством.

Закон «О недрах» определяет основные требования по рациональному использованию и охране недр. Требования заключаются в следующем:

- Соблюдать установленный законодательством порядок предоставления недр в пользование,
- Обеспечивать полноту геологического изучения,
- Проводить опережающее геологическое изучение недр, которое будет обеспечивать достоверную оценку запасов полезных ископаемых,
- Проводить государственную экспертизу и государственный учет запасов полезных ископаемых,
- Обеспечивать наиболее полное извлечение из недр запасов полезных ископаемых,
- Осуществлять достоверный учет запасов полезных ископаемых,
- Осуществлять охрану месторождений полезных ископаемых,

- Предотвращать загрязнение недр при проведении работ, которые связаны с использованием недрами,
- Соблюдать установленный порядок консервации и ликвидации предприятий, которые занимаются добычей полезных ископаемых,
- Предупреждать самовольную застройку площадей залегания полезных ископаемых,
- Предотвращать размещение отходов производства и потребления,

При нарушении законодательства о недрах право пользования может быть ограничено, приостановлено или прекращено уполномоченными органами государственной власти.

Государством вырабатывается единая политика в области использования ресурсов недр, регулируются разнообразные отношения, которые возникают в связи с недропользованием. Главная задача государственного регулирования управления в системе недропользования заключается в обеспечении устойчивого, безопасного и рационального использования ресурсов недр⁸¹.

Вопросы управления системы недропользования также определены и в 72 статье Конституции РФ. Здесь рассматриваются вопросы владения, пользования и распоряжения недрами, водными и другими природными ресурсами, природопользование, водное, лесное законодательство и законодательство о недрах.

Основой управления в системе недропользования является достоверная информация о системе недр. В области государственного регулирования отношений недропользования уделяется большое значение государственному учету и регистрации участников недр, которые предоставлены для добычи полезных ископаемых. В основе такого учета лежит геологическая информация⁸².

⁸¹ Международно-правовые основы недропользования. - М.: Норма, 2013. – С. 528.

⁸² Мухитдинов Н.Б. Основы горного права. Алма-Ата. - 2013. – С. 113.

В основе формирования фонда геологической информации федерального органа управления государственным фондом недр лежат 2 источника: государственное геологическое изучение недр, недропользователи. В таблице 3 представлены функции данных источников.

Таблица 3. Функции источников формирования фонда геологической информации.

Источники геологической информации	Функции источников
Государственное геологическое изучение недр	Осуществление геологического картирования территории России и ее континентального шельфа. Осуществление поиска и оценки месторождений полезных ископаемых, мониторинга состояния недр, сбора и хранения информации о недрах, состояния минерально-сырьевой базы.
Недропользователи	Представляют геологическую информацию в федеральный орган управления государственным фондом недр.

Геологическая информация, которая прошла государственную экспертизу, является основой для составления государственного кадастра месторождений и проявлений полезных ископаемых и ведения государственного баланса запасов полезных ископаемых⁸³.

⁸³ Боголюбов С.А. Экологическое право. М.: Юристъ. - 2014. – С. 38.

Осуществление государственного геологического контроля возложено на Федеральную службу по надзору в сфере природопользования, которая является органом государственного геологического контроля.

Ряд функций государственного контроля в сфере управления недропользованием обеспечиваются и другими государственными органами, которые осуществляют свою деятельность в соответствии с подзаконными актами. Государственный надзор в сфере недропользования осуществляется за безопасным ведением работ, которые связаны с использованием недрами.

При проведении государственного надзора возникают отношения, которые обеспечивают:

- Безопасность условий труда работников,
- Безопасность населения, которое проживает в районах, прилегающих к местам осуществления работ по извлечению недр,
- Сохранность предприятий,
- Требования законодательства об охране природных ресурсов, на которые оказывает воздействие недропользование.

Управление в системе недропользования также опирается и на положения Налогового кодекса⁸⁴, которые регулируют данную отрасль. Налоговыми платежами по данному направлению являются следующие платежи:

- Разовые платежи за пользование недрами при наступлении определенных событий, оговоренных в лицензии,
- Регулярные платежи за пользование недрами на территории РФ,
- Сборы за участие в аукционе и за выдачу лицензий.

Данные платежи осуществляются в соответствии с нормами действующего законодательства.

⁸⁴ Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 N 146-ФЗ (ред. от 19.02.2018) // Российская газета, N 148-149. – 1998.

Функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере недропользования возложены на Федеральное агентство по недропользованию. Данное агентство находится в ведении Министерства природных ресурсов и экологии РФ.

Полномочиями данного агентства являются:

- Организация государственного геологического изучения недр,
- Организация экспертизы проектов геологического изучения недр,
- Организация проведения в установленном порядке конкурсов и аукционов на право пользования недрами,
- Организация государственного геологического изучения недр,
- Организация экспертизы проектов геологического изучения недр,
- Организация проведения в установленном порядке конкурсов и аукционов на право пользования недрами,
- Осуществление предоставления в пользование за плату геологической информации о недрах, которая получена в результате государственного геологического изучения недр,
- Осуществление ведения государственного кадастра месторождений.

Федеральная служба по надзору в сфере природопользования – федеральный орган исполнительной власти, который осуществляет функции по контролю и надзору в сфере природопользования. Данная служба также находится в ведении Министерства природных ресурсов и экологии РФ.

Полномочиями данной службы являются следующие:

- Осуществление контроля и надзора в области охраны, использования и воспроизводства объектов животного мира, которые находятся на особо охраняемых природных территориях федерального значения,
- Контролирование геологического изучения, рационального использования и охраны недр,

- Контроль использования и охраны водных объектов,
- Осуществляет ведение Красной Книги РФ.

Еще один нормативный акт, регулирующий отношения в сфере недропользования – ФЗ «О континентальном шельфе РФ»⁸⁵.

В соответствии с данным законом осуществляется определение границ континентального шельфа. Учитывая положения 2 статьи данного ФЗ, внешняя граница континентального шельфа располагается на расстоянии 200 морских миль от исходной линии, от которых осуществляется отмер ширины территориального моря.

Если подводная окраина материка простирается на расстояние более 200 морских миль от указанных исходных линий, внешняя граница континентального шельфа совпадает с внешней границей подводной окраины материка, определяемой в соответствии с нормами международного права.

На континентальном шельфе РФ осуществляет:

- Соблюдение суверенных прав с целями разведки континентального шельфа и разработки его минеральных ресурсов и водных биоресурсов. Данные права имеют исключительный характер. Никто не может заниматься разведкой континентального шельфа без разрешения РФ,
- Соблюдение исключительного права разрешения и регулирования буровых работ на континентальном шельфе с любыми целями,
- Соблюдение исключительного права сооружения, разрешения, регулирования создания, эксплуатации и использования искусственных островов.

Государственный контроль (надзор) за соблюдением требований, установленных настоящим Федеральным законом, осуществляется уполномоченными федеральными органами исполнительной власти в

⁸⁵ Федеральный закон от 30.11.1995 N 187-ФЗ (ред. от 02.05.2015) «О континентальном шельфе Российской Федерации» // Российская газета, N 237. - 1995.

пределах своей компетенции в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Таким образом, континентальный шельф России - территория, которая является также важным элементом системы природопользования. Регулирование деятельности страны на континентальном шельфе позволяет обеспечивать права России на его исследование.

Так, управление в системе недропользования основано на нормах и принципах законодательства. Выполнение положений законодательства позволяет обеспечить функционирование системы недропользования. Недропользование, как структура природопользования является важной сферой хозяйственной деятельности, которая обеспечивает развитие государства.

Заключение

В ходе проведенного исследования было установлено, что правом пользования природными ресурсами (правом природопользования) признается основанная на законе возможность по эксплуатации природных ресурсов, то есть по извлечению их полезных свойств природопользователем для получения материальных благ. Право природопользования возможно осуществить только в пределах определенного правового режима административно-правового регулирования природопользования, для обеспечения которого необходима организация исполнительной власти, определение и разграничение полномочий соответствующих субъектов.

Административно-правовой режим природопользования, в целом, можно определить как правовое регулирование пользования природными ресурсами, которое выражается в юридических средствах, которые необходимы для создания условий по удовлетворению потребностей субъектов правоотношений. Повышение эффективности процессов управления в сфере природопользования необходимо для формирования соответствующей методологической основы, которая базировалась бы на комплексной современной информации о состоянии природных ресурсов разного целевого предназначения и их использовании на началах гармонизации интересов различных субъектов природопользования.

Система органов исполнительной власти государства в сфере природопользования определяется формами охраны окружающей природной среды, которая преобладает в природоохранительной деятельности. В настоящее время в России сформирована и функционирует весьма сложная система государственного управления со своим аппаратом, которая контролирует реализацию природоохранного законодательства, и которая обеспечивает управление в сфере природопользования в соответствии с действующими правовыми нормами российского законодательства.

Однако отсутствие в структуре Правительства России независимого органа исполнительной власти, который бы непосредственно ведал природопользованием и охраной окружающей природной среды, а также координировал природоохранную деятельность иных ведомств, приводит к неэффективности государственного управления в сфере природопользования в целом.

Необходимы более эффективный порядок реализации государственного контроля (надзора) и проведения государственной экологической экспертизы, прозрачность и объективность в деятельности государственных органов исполнительной власти (управления) с переориентацией деятельности на профилактику правонарушений в сфере природопользования. Целесообразно продолжать развивать административно-правовые механизмы в сфере природопользования: создавать такие специализированные органы как природоохранная прокуратура, экологическая полиция и т.д.

Таким образом, одной из задач экологической деятельности государства в современных условиях признается формирование системы управления природопользованием и охраной природы, которой можно было бы обеспечить экологическую безопасность населения и ресурсосбережение природной среды.

Согласно Указу Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» стратегическая политика государства направлена на снижение уровня загрязнения водных объектов и атмосферного воздуха, повышения качества питьевой воды, эффективное обращение с отходами производства и потребления, экологическое оздоровление водных объектов, а также сохранение биологического разнообразия⁸⁶.

⁸⁶ Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 01.10.2018).

Однако рассмотренная в настоящей работе структура органов управления в сфере природопользования и охраны окружающей среды не является эффективной и совершенной, в том числе для надлежащего осуществления заявленной в Указе Президента стратегии. Неустойчивая государственная стратегия в области экологии, а также нечеткие полномочия органов власти государства вызывают значительные проблемы обеспечения благоприятного качества окружающей среды.

В управлении природопользованием нет должного функционального органа, который бы осуществлял единое управление объектами пользования. Органы государственной власти, осуществляющие управление лишь за отдельными элементами природы, никак не смогут обеспечить системное регулирование рациональным подходом использования природных ресурсов и управление ситуацией в сфере экологии в целом.

Отсутствие должной нормативной базы, непрерывная реорганизация органов исполнительной власти в области природопользования, а также несогласованные действия структурных подразделений, не позволяют эффективно осуществлять экологический контроль и надзор.

Как правило, процесс использования природы обществом осуществляется в целом, то есть всеми ее элементами, поэтому и управлять охраной окружающей среды необходимо целостно. При этом, управление отдельными элементами природы также необходимо.

Так, одна из главных функций органа управления природопользованием должна состоять в координации отдельных видов деятельности по использованию отдельных компонентов природы, в рамках единой экологической политики. Еще одной функцией единого органа должна быть разработка и проведение этой политики.

Для эффективного управления природопользованием необходимо также обеспечить взаимосвязь между оперативным направлением, которым организуется текущая обстановка в области охраны окружающей среды, и

стратегическим, обеспечивающего достаточно трудный, при этом достигаемый переход к рациональному использованию природных ресурсов.

Список использованных источников

Нормативные правовые акты:

- 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 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Российская газета - 25 декабря 1993 г. - № 237.
- 2) Федеральный конституционный закон РФ от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ (в ред. от 28 декабря 2016 г.) «О Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1997. - № 51. - Ст. 5712.
- 3) Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.06. № 74-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ. - 2006.- № 23.
- 4) Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006г. № 200-ФЗ (ред. от 29.12.2017) // Собрание законодательства РФ. – 2006. - № 50. – Ст. 5258.
- 5) Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 31.12.2017) // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 44. – Ст. 4147
- 6) Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ (ред. от 19.02.2018) // Российская газета, № 148-149. – 1998.
- 7) Федеральный закон от 30.11.1995 № 187-ФЗ (ред. от 02.05.2015) «О континентальном шельфе Российской Федерации» // Российская газета, № 237. - 1995.
- 8) Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (ред. от 31.12.2017) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 2. – Ст. 133.
- 9) Федеральный закон «О животном мире» от 24.04.95. № 52-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ. - 1995. - № 17.

10) Закон Российской Федерации «О недрах» от 21.02.1992. № 2395-1 (ред. от 30.09.2017) // Ведомости Совета Народных Депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. - 1992. - № 16.

11) Федеральный закон от 27.07.2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (ред. от 23.04.2018) // Собрание законодательства РФ. – 2006. - № 31 – Ст. 3448.

12) Федеральный закон от 23.11.95, № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» (ред. от 28.12.2017) // Собрание законодательства РФ. – 1995. - № 48. - Ст. 4851.

13) Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 04.05.2011г. № 99-ФЗ (ред. от 31.12.2017) // Собрание законодательства РФ. – 2011. - № 19.

14) Федеральный закон «О техническом регулировании» от 27.12.02г. № 184-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ. – 2002. - № 52.

15) Федеральный закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» от 21.07.97 № 116-ФЗ (ред. от 07.03.2017) // Собрание законодательства РФ. – 1997. - № 30.

16) Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» от 30.03.1999г. № 52-ФЗ (ред. от 18.04.2018) // Собрание законодательства РФ. – 1999. - № 14.

17) 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 18.04.2018) // Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 52 (ч. 1). – Ст. 6249.

18) Федеральный закон РФ от 06 октября 1999 г. № 184-ФЗ (в ред. от 05 февраля 2018 г.) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Российская газета. - 1999. - № 206.

19) Федеральный закон от 17.02.1995 № 16-ФЗ «О ратификации Конвенции о биологическом разнообразии» // [Электронный ресурс]: <http://consultant.ru> (дата обращения 25.10.2017).

20) Постановление Правительства РФ от 08.05.2014 № 426 «О федеральном государственном экологическом надзоре» (ред. от 27.07.2017) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 20. – Ст. 2535.

21) Постановление Правительства РФ «Об утверждении Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации и об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» от 11 ноября 2015 г. № 1219 (в ред. от 07 октября 2017 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2015. - № 47. - Ст. 6586.

22) Постановление Правительства РФ от 23 июля 2004 № 372 (в ред. от 07.07.2016) «О федеральной службе по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды» // Собрание законодательства РФ. -2004. - № 31. - Ст. 3262.

23) Постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 400 (в ред. от 13 декабря 2017 г.) «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: // Российская газета. - 2004. - № 170.

24) Постановление Правительства РФ от 16 июня 2004 г. № 282 (в ред. от 07 июля 2016 г.) «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве водных ресурсов» // Российская газета. - 2004. - № 130.

25) Постановление Правительства РФ от 23 сентября 2010 г. № 736 (в ред. от 07 октября 2017 г.) «О Федеральном агентстве лесного хозяйства» (вместе с «Положением о Федеральном агентстве лесного хозяйства») // Собрание законодательства РФ. – 2010. - № 40. - Ст. 5068.

26) Постановление Правительства РФ от 17 июня 2004 г. № 293 (в ред. от 07 июля 2016 г.) «Об утверждении Положения о Федеральное агентство по

недропользованию» // Собрание законодательства РФ. – 2004. - № 26. - Ст. 2669.

27) Постановление Правительства РФ от 12 июня 2008 г. № 450 (в ред. от 11 декабря 2017 г.) «О Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2008. - № 25. - Ст. 2983.

28) Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 327 (в ред. от 30 января 2017 г.) «Об утверждении Положения о Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору» // Российская газета. - № 150. - 2004.

29) Постановление Правительства РФ от 11 июня 2008 г. № 444 с изм. и доп. от 01 января 2018 г. «О Федеральном агентстве по рыболовству» // Собрание законодательства РФ. - 2008. - № 25. - Ст. 2979.

30) Постановление Правительства РФ от 19 июня 2012 г. № 608 (в ред. от 14 декабря 2017 г.) «Об утверждении Положения о Министерстве здравоохранения Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 2012. - № 26. - Ст. 3526.

31) Постановление Правительства РФ от 28 мая 2008 г. № 400 (в ред. от 28 февраля 2018 г.) «О Министерстве энергетики Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2008. – №22. - Ст. 2577.

32) Постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 401 (в ред. от 17 июня 2017г.) «О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору» // Российская газета. - 2004. - № 170.

33) Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 322 (в ред. от 20 сентября 2017 г.) «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека» // Собрание законодательства РФ. -2004. - № 28. - Ст. 2899.

34) Постановление Правительства РФ от 16 сентября 2013 г. № 809 (в ред. от 12 июня 2017 г.) «О Федеральной таможенной службе (вместе с Положением о Федеральной таможенной службе)» // Собрание законодательства РФ. – 2013. - № 38. - Ст. 4823.

35) Постановление Правительства РФ от 01 июня 2009 г. № 457 (в ред. от 15 февраля 2017 г.) «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии (вместе с Положением о Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии)» // Собрание законодательства РФ. – 2009. - № 25. - Ст. 3052.

36) Постановление Правительства РФ от 30.11.2006 № 727 (ред. от 10.03.2009) «О порядке создания и деятельности бассейновых советов» // Российская газета, № 274. - 2006.

37) Постановление Правительства РФ «О гидрографическом и водохозяйственном районировании территории Российской Федерации и утверждении границ бассейновых округов» (с изменениями на 22 апреля 2009 года) // Российская газета, № 274. - 2006.

38) Указ Президента Российской Федерации от 01 апреля 1996 г. № 440 «О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию» // Собрание законодательства РФ. - 1996. - № 15. - Ст. 1572.

39) Указ Президента Российской Федерации от 04 июня 2008 г. № 889 «О некоторых мерах по повышению энергетической и экологической эффективности российской экономики» // Собрание законодательства РФ. - 2008. - № 23. - Ст. 2672

40) Указ Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 г. № 868 (в ред. от 26 октября 2017 г.) «Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» // Собрание законодательства РФ. - 2004. - № 28. - Ст. 2882.

41) Указ Президента Российской Федерации от 11 августа 2003 г. № 960 (в ред. от 22 декабря 2017 г.) «Управление лесным хозяйством» // [Электронный ресурс]: <http://spbftu.ru> (дата обращения 01.10.2017).

42) Указ Президента РФ от 21 мая 2012 года № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. – 2012. - № 22. - Ст. 2754.

43) Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 01.10.2018).

Научная литература

1. Артамонова В.О. Государственное управление в сфере охраны и защиты лесов // Актуальные проблемы российского права. – 2013. - №8. – С. 32 – 35.
2. Боголюбов С.А. Экологическое право. М.: Юристъ. - 2014. – 231 с.
3. Боголюбов С.А., Позднякова Е.А. Правовые основы природопользования и охраны окружающей среды. Учебник и практикум для академического бакалавриата. – М.: Юрайт. - 2016. – 398с.
4. Бринчук М.М. Экологическая политика: природа и человек как общественная ценность // Экологическое право. – 2016. – № 3. – С. 33-37.
5. Брюхань, Ф.Ф. Промышленная экология: учебник / Ф.Ф. Брюхань, М.В. Графкина, Е.Е. Сдобнякова. - М.: Форум – 2012. – 408 с.
6. Верейкина И.М. Государственное регулирование природопользования и охраны окружающей среды // Теоретические и прикладные аспекты современной науки. - 2014. - № 5. – С. 5-12.
7. Вишняков Я.Д. Водоохранные мероприятия: эколого-экономическое обоснование // ЭКиП: Экология и промышленность России. - 2014. - № 5. – С. 40-42.
8. Воронина А.Б., Долгополова А.А., Рущицкий И.Е. Управление природопользованием и охраной окружающей природной среды // Молодежь и наука. – 2014. – № 4. – С. 23-37.
9. Гейт Н.А. Связь государственного регулирования и государственного управления природопользованием и охраной окружающей среды // Философия социальных коммуникаций. – 2014. – № 1 (26). – 214 с.

10. Гиззатуллин Р.Х. Государственное экологическое планирование: вопросы правового регулирования и практики реализации. // Аграрное и земельное право. - 2014. - № 9. – С. 96-97.
11. Государственное управление лесным хозяйством: Учебное пособие / А.П. Петров, Б.М. Мамаев, В.К. Тепляков, Е.А. Щетинский. - М. - 2017. – 304 с.
12. Егиазаров В.А. Правовое регулирование природопользования, охраны окружающей среды и экологической безопасности // Журнал российского права. – 2014. – № 12 (216). – С. 35-41.
13. Еремин Е.С. Об отдельных правовых аспектах управления государственной собственностью в природно-ресурсной сфере. // Право и экономика. - 2015. - № 2. – С. 3-7.
14. Игонин Е.И. Законодательное обеспечение управления в сфере природопользования и государственного экологического надзора: проблемы и пути решения. // Евразийский юридический журнал. - 2016. - № 4. – 221 с.
15. Кичигин Н.В. Правовые проблемы публичного экологического контроля (надзора): Монография. М. - 2012. – 94 с.
16. Койвистойнен Л.А. Муниципальный контроль в сфере природопользования. // Аграрное и земельное право. - 2014. - № 4. – С. 22 – 23.
17. Колесова О.Н. Правовой режим водоохранной зоны // Журнал российского права - 2014. - № 4. – С. 61 – 65.
18. Колесников С.И. Экологические основы природопользования. Учебник. – М.: Кнорус. - 2018. – 240 с.
19. Кондратьева И.В. Экономический механизм государственного управления природопользованием. Учебное пособие. – М.: Лань, 2018. – 388 с.
20. Крассов О.И. Экологическое право. Учебник. – М.: Норма, Инфра-М. - 2016. – 528 с.

21. Купрюшин А.П., Чернятина Г.Н. Организационно-экономическое управление природопользованием // Современные проблемы права, экономики и управления. – 2016. – № 2 (3). – С. 78 – 86.
22. Кузнецова Н.В. «Экологическое право»: Учебное пособие. – М: Юриспруденция. - 2013. – 168 с.
23. Лукьянчиков Н.Н., Потравный И. М. Экономика и организация природопользования: учебник. - М.: Юнити-Дана. -2014. - 687 с.
24. Мухитдинов Н.Б. Основы горного права. Алма-Ата. - 2013. – 328 с.
25. Паршута В.В. Государственное управление лесами // Административное право и процесс. – 2014. - №3. – С. 42 – 47.
26. Петров, В.Н. Лесная политика и охрана лесов /В.Н. Петров. – СПб: Наука. - 2015. – 253 с.
27. Попов Ю.П. Региональная экономика. Природно-ресурсные и экологические основы – М.: КноРус. - 2013. – 356 с.
28. Протасов В.Ф. Экологические основы природопользования: учебник. – М.: Альфа-М, НИЦ ИНФРА-М. - 2013. – 396 с.
29. Сиваков Д.О. Тенденции правового регулирования водохозяйственной деятельности. М., ИЗиСП, Юриспруденция. - 2013. – 263 с.
30. 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. 34-42.
31. Сизов В.Е. Функции государства в управлении природопользованием. Теоретико-правовые и экономические аспекты. // Современное общество и право. - 2016. № 2. - С. 31 – 37.
32. Солдатенков О.О. Государственный экологический надзор: некоторые вопросы теории и практики // Юридический мир. - 2014. № 8. С. 43-47.

33. Тюльпанов Ф.М. Экологическое право. Учебник. – М.: Юстиция. - 2018. – 536 с.

Судебные акты:

1) 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» // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2012. – № 12.

2) Постановление Конституционного Суда РФ «По делу о проверке конституционности положения подпункта «б» пункта 4 постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» в связи с запросом Верховного суда Республики Татарстан» от 14.05.2009 № 8-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2009. № 3.

3) Постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда от 06.07.2017 № 08АП-4569/2017 по делу № А75-16280/2016 // [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://rospravosudie.com/> (дата обращения 05.04.2018).

Интернет-источники:

1) Управление лесным хозяйством // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://spbftu.ru/> (дата обращения 01.10.2018).