

Принципы государственного управления в сфере охраны и использования животного мира

С.В. Иванова, к.ю.н., ФГБОУ ВО Оренбургский ГАУ

Государственное управление в сфере охраны окружающей среды и природопользования базируется на определённой группе принципов, закреплённых в действующем законодательстве о животном мире, отражающих содержание управления в рассматриваемой сфере, его сущность и целевое назначение. В Федеральном законе «О животном мире» закреплены принципы государственного управления в области охраны и устойчивого использования объектов животного мира. К их числу относятся: принцип поддержки деятельности, направленной на охрану животного

мира и среды его обитания; принцип недопустимости совмещения деятельности по осуществлению федерального государственного надзора в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды его обитания с деятельностью по использованию объектов животного мира; принцип привлечения граждан и общественных объединений к решению задач в области охраны, воспроизводства и устойчивого использования объектов животного мира.

Следует отметить, что указанным законом предусмотрен ряд других принципов (осуществление пользования животным миром способами, не допускающими жестокого обращения с животными,

в соответствии с общими принципами гуманности; отделение права пользования животным миром от права пользования землёй и другими природными ресурсами; платность пользования животным миром). Однако, на наш взгляд, их надо отнести к принципам фаунистического права, которые определяют основные направления и перспективы развития фаунистических правоотношений. Принципы государственного управления в области охраны и устойчивого использования объектов животного мира направлены исключительно на сферу государственного регулирования и управления.

Принцип недопустимости совмещения деятельности по осуществлению государственного контроля с деятельностью по использованию природных объектов входит в содержание принципа разделения хозяйственных и контрольно-надзорных функций в деятельности органов управления. По своей сути этот принцип, именуемый как принцип разделения хозяйственно-организаторских и контрольно-надзорных полномочий, имеет антикоррупционную направленность и направлен на охрану окружающей среды. Он означает, что органы и должностные лица, уполномоченные на проведение контроля и надзора, ни в коем случае не могут осуществлять хозяйственную деятельность и участвовать в извлечении прибыли (доходов) от использования объектов животного мира и среды его обитания.

Принцип разделения хозяйственных и контрольно-надзорных функций в деятельности органов управления закреплён в ст. 11, 16, 16.1 Федерального закона «О животном мире» и нашёл своё выражение в предметах ведения органов управления, а также в их полномочиях. Так, на Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации возложены функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере изучения, использования, воспроизводства и охраны природных ресурсов, включая недра, водные объекты, леса, объекты животного мира и среду их обитания, земельных отношений, связанных с переводом земель водного фонда, лесного фонда и земель особо охраняемых территорий и объектов (в части, касающейся земель особо охраняемых природных территорий) в земли другой категории, в области лесных отношений, в области охоты, в сфере гидрометеорологии и смежных с ней областях, государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды), включающего в себя государственный мониторинг радиационной обстановки на территории Российской Федерации и ряд других функций [1]. Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации не вправе осуществлять функции по контролю и надзору, эти функции осуществляет Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор) [2]. Отдельным примером несоблюдения указанного принципа органами

государственной власти субъектов Российской Федерации является нарушение положений п. 5 ст. 65 Федерального закона «Об охране окружающей среды», согласно которому запрещается совмещение функций государственного контроля в области охраны окружающей среды (государственного экологического контроля) и функций хозяйственного использования природных ресурсов. Так, одной из функций министерства лесного, охотничьего хозяйства и природопользования Республики Мордовии, согласно его Положению, является осуществление функции государственного заказчика по размещению государственного заказа на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг в области изучения, воспроизводства, использования и охраны природных объектов и ресурсов, окружающей среды, обращения с отходами, безопасности гидротехнических сооружений в порядке, установленном законодательством. В то же время это министерство проводит государственный контроль в сфере природопользования и охраны окружающей среды [3]. Поэтому административно-правовая реформа, проводимая в стране в целях упорядочения системы и структуры органов управления в области охраны и использования животного мира, на наш взгляд, способствует укреплению принципа недопустимости совмещения деятельности по осуществлению государственного контроля с деятельностью по использованию в правотворческой и правоприменительной практике.

Одним из основных принципов государственного управления в области охраны и рационального использования животного мира является принцип привлечения граждан и общественных объединений к решению задач в области охраны, воспроизводства и устойчивого использования объектов животного мира. Правовой основой участия граждан и общественных организаций в управлении животным миром являются положения Конституции Российской Федерации, Федерального закона «Об охране окружающей среды», Федерального закона «О животном мире», «Об охоте» и других нормативных правовых актов. Согласно Конституции Российской Федерации, граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей; каждый имеет право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов. Свобода деятельности общественных объединений гарантируется; каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о её состоянии и на возмещение ущерба, причинённого его здоровью или имуществу экологическим правонарушением; каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам [4]. В соответствии с положениями Федерального закона «Об охране окружающей среды» граждане

имеют право направлять обращения в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, иные организации и должностным лицам о получении своевременной, полной и достоверной информации о состоянии окружающей среды в местах своего проживания, мерах по её охране, обращаться в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления и иные организации с жалобами, заявлениями и предложениями по вопросам, касающимся охраны окружающей среды, негативного воздействия на окружающую среду, и получать своевременные и обоснованные ответы. Кроме того, граждане могут создавать общественные объединения, фонды и иные некоммерческие организации, осуществляющие деятельность в области охраны окружающей среды, принимать участие в собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании, сборе подписей под петициями, референдумах по вопросам охраны окружающей среды и в иных, не противоречащих законодательству РФ акциях, а также выдвигать предложения о проведении общественной экологической экспертизы и участвовать в её проведении в установленном порядке, оказывать содействие органам государственной власти Российской Федерации, органам государственной власти субъектов РФ; органам местного самоуправления в решении вопросов охраны окружающей среды, предъявлять иски о возмещении вреда окружающей среде [5] и т.д.

В соответствии со ст. 10 Федерального закона «О животном мире» граждане и юридические лица, включая общественные объединения и религиозные организации, участвуют в охране и использовании животного мира, сохранении и восстановлении среды его обитания в порядке, предусмотренном законодательством РФ. В связи с этим физические и юридические лица имеют право получать от органов государственной власти соответствующую информацию, если иное не установлено законодательством РФ; проводить общественную экологическую экспертизу; осуществлять общественный экологический контроль; проводить мероприятия по охране животного мира и среды его обитания; содействовать реализации соответствующих государственных программ. В то же время органы государственной власти при осуществлении своих полномочий в области охраны и использования животного мира, сохранения и восстановления среды его обитания обязаны учитывать предложения и рекомендации граждан и юридических лиц. Также предусмотрено участие международных общественных организаций в охране и устойчивом использовании объектов животного мира на территории РФ, которое должно регламентироваться международными договорами РФ [6]. Положения ст. 2 ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных

биологических ресурсов» [7] закрепляют принцип участия граждан и общественных объединений в решении вопросов, касающихся рыболовства и сохранения водных биоресурсов, согласно которому граждане РФ и общественные объединения имеют право принимать участие в подготовке решений, реализация которых может оказать воздействие на состояние водных биоресурсов, а органы государственной власти, органы местного самоуправления, субъекты хозяйственной и иной деятельности обязаны обеспечить возможность такого участия в порядке и в формах, которые установлены законодательством.

В отдельных субъектах Российской Федерации приняты подзаконные нормативно-правовые акты об общественном участии в управлении природопользованием и охраной окружающей среды, которые главным образом детализируют статус граждан и их объединений как участников соответствующих правоотношений и процедуру такого участия. К примеру, постановлением Правительства Забайкальского края от 21.06.2011 № 211 утверждено Положение об общественных охотничьих инспекторах Забайкальского края [8]. Положение определяет статус общественных охотничьих инспекторов по охране объектов животного мира и среды их обитания на территории края, порядок организации их деятельности. Согласно указанному нормативно-правовому акту общественные охотничьи инспектора – добровольное формирование граждан, созданное с целью их содействия в охране объектов животного мира, отнесённых к объектам охоты. Деятельность общественных охотинспекторов основана на строгом соблюдении законности и осуществляется на добровольной и безвозмездной основе. Общественные охотинспектора при решении возложенных на них задач взаимодействуют с Государственной службой по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания Забайкальского края, с правоохранительными органами, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, осуществляющими долгосрочное пользование объектами животного мира, общественными объединениями, иными юридическими и физическими лицами.

Необходимо также отметить активное участие общественных организаций рыболовов и охотников на территории субъектов Российской Федерации, которые проводят огромную работу по оказанию помощи уполномоченным государственным органам в осуществлении мероприятий по охране и рациональному использованию животного мира, а также по вопросам воспитания у граждан бережного отношения к объектам животного мира и их сохранению.

Таким образом, правовая основа для участия граждан в управлении в сфере охраны и рационального использования животного мира доста-

точно обширная. Однако в последующих нормах закона не нашли отражения конкретные формы и механизм такого участия. В юридической литературе отмечается, что для конкретной реализации положений об участии граждан в управлении, осуществлении их прав на достоверную информацию необходимо создание «головного регионального общественного института, призванного обеспечить координацию общественного участия в решении эколого-правовых вопросов и участия в управлении природопользованием и охраной окружающей среды» [9]. Положительным примером может служить постановление губернатора Ульяновской области «Об Экологической палате Ульяновской области» [10]. Экологическая палата является отраслевой общественной палатой в Ульяновской области, обеспечивающей взаимодействие граждан Российской Федерации с органами государственной власти области и органами местного самоуправления в целях учёта потребностей и интересов граждан Российской Федерации, защиты их прав и свобод, а также прав общественных объединений, иных некоммерческих организаций при формировании и реализации политики Ульяновской области в сферах природопользования и охраны окружающей среды, а также в целях оказания содействия в осуществлении общественного контроля за деятельностью органов государственной власти области и органов местного самоуправления в указанных сферах. Нам представляется, что формирование общественного регионального органа, выполняющего координационные функции по содействию реализации прав граждан в сфере использования и охраны животного мира, это наиболее перспективный подход к организационно-правовому обеспечению законных интересов граждан, участию граждан в управлении охраной и использованием животного мира, «их институционализации, легитимации и защиты экологических прав и законных интересов граждан» [11], предусмотренных как федеральным, так и региональным природоохранным законодательством и законодательством о животном мире.

Таким образом, изучение принципов государственного управления в сфере охраны и использования животного мира как основы долгосрочной политики и законотворческой деятельности, требует особых усилий со стороны науки экологического права. Центральное место, отведённое принципам в системе фаунистического права, означает признание их особой роли в регулировании фаунистических правоотношений и актуализирует потребность более пристального исследования данной правовой категории.

Литература

1. Об утверждении Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации и об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации. Постановление Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2015 г. № 1219. [Электронный ресурс]. URL://http://www.mnr.gov.ru/mnr/statute/.
2. 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 РФ от 30.07.2004 № 400 (ред. от 11.07.2016). [Электронный ресурс]. URL://http://rpn.gov.ru/node/120.
3. Жочкина И.Н. Современное состояние и перспективы развития системы органов экологического управления в регионах (на примере Республики Мордовия) // Экологическое право. 2011. № 6. С. 24–28.
4. Конституция Российской Федерации. Принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 года // Российская газета. 1993. 25 декабря. № 237.
5. Об охране окружающей среды. Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.
6. О животном мире. Федеральный закон от 24.04.1995 № 52-ФЗ (ред. от 13.07.2015). [Электронный ресурс]. URL://http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_6542/.
7. О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов. Федеральный закон от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ // СЗ РФ. 2004. № 52 (ч. I). Ст. 5270.
8. Об утверждении Положения об общественных охотничьих инспекторах Забайкальского края (с изм. и доп.). Постановление Правительства Забайкальского края от 21.06.2011 № 211 // Азия-Экспресс. 2011. № 26.
9. Харьков В.Н. Правовое обеспечение общественного участия в управлении природопользованием и охраной окружающей среды: региональный аспект // Известия Тульского государственного университета. Экологические и юридические науки. 2015. № 2-2. С. 111.
10. Об Экологической палате Ульяновской области. Постановление губернатора Ульяновской области от 04.03.2015 № 31 // Ульяновская правда. № 30 от 12.03.2015.
11. Харьков В.Н. Правовое обеспечение общественного участия в управлении природопользованием и охраной окружающей среды: региональный аспект // Известия Тульского государственного университета. Экологические и юридические науки. 2015. № 2-2. С. 112.