

ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ УПРАВЛЕНИЯ ОХРАНЫ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЖИВОТНОГО МИРА

В решении задач обеспечения рационального использования и охраны животного мира велика роль государственного управления. Роль государственного управления в сфере охраны и рационального использования животного мира определяется значением государственных органов в механизме охраны животного мира. Таким образом, в настоящее время большое количество государственных органов в большей или меньшей степени осуществляют полномочия в области охраны и использования животного мира. Однако единой стабильной системы государственных органов в рассматриваемой сфере нет. Передача федеральных полномочий на уровень субъектов не принесла существенных результатов. В целях оптимизации действующей системы органов государственного управления в области охраны и использования животного мира предлагается разработать следующую модель организации системы органов государственного управления. В структуре Росприроднадзора Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации целесообразно создать Департамент по охране и использованию животного мира (Охотдепартамент). На уровне субъектов Российской Федерации будут действовать подведомственные Охотдепартаменту территориальные Управления по охране и использованию животного мира (Охотуправления). Фактически, предполагается передать полномочия по охране и использованию животного мира (охотничьих ресурсов и не относящихся к объектам охоты) из регионального управления в ведение Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и ее территориальных органов. Безусловно, эта модель требует дальнейшей разработки, однако, на наш взгляд, приведет к следующим положительным результатам: будет установлен единый порядок разрешения вопросов по устойчивому использованию и охране животного мира, увеличится финансирование мероприятий по охране и использованию животного мира.

Ключевые слова: государственное управление, объекты животного мира, система государственных органов, законодательство о животном мире.

В Основах государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 года [5], одной из первых задач для достижения стратегических целей государственной политики в области экологического развития является формирование эффективной системы управления в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, предусматривающей взаимодействие и координацию деятельности органов государственной власти. Создание эффективного механизма управления природоохранной деятельностью «можно достичь только благодаря централизации и систематизации государственного управления природопользованием и охраной окружающей среды» [6]. «Рассмотрение правового механизма охраны окружающей среды в динамическом аспекте имеет решающее значение для реализации нормы права, а динамика механизма обусловлена деятельностью органов управления и контроля» [7]. В юридической литературе развернулась дискуссия о том, соответствует ли система и структура

государственных органов, а также складывающееся на различных этапах их реформирования разграничение полномочий и предметов ведения между федеральными и региональными органами целям и задачам охраны и использования животного мира. В процессе обсуждения «на первый план вышли вопросы о специализации органов исполнительной власти, их институциональной свободе, ответственности за развитие регулируемой сферы деятельности, о масштабах государственного регулирования, о затратах охотпользователей на преодоление административных барьеров, о качестве работы государственных органов и т. д.» [8]. Предпосылкой для дискуссий стали проблемы организации и реорганизации системы государственных органов в сфере охраны и использования животного мира. В частности многими авторами высказывались мнения о последствиях административной реформы в сфере охраны и использования животного мира. М.М. Бринчук отмечал, что «решение о включении подразделений по управлению охотничьими ресурсами и

рыболовству в структуру сельского хозяйства и продовольствия не может быть признано оптимальным. Это Министерство призвано решать задачи обеспечения населения страны продовольствием. Такие потребности удовлетворяются, как известно, и за счет ресурсов животного мира. Трудно в такой ситуации рассчитывать, что Министерство в своей деятельности будет ориентировано на обеспечение рационального использования соответствующих природных ресурсов» [9]. Анализируя происходящие изменения системы государственного управления в области охраны и использования животного мира, можно сделать вывод о несоответствии последствий административной реформы постсоветского периода ожидаемому результату. В настоящее время также нельзя сказать с полной уверенностью о создании эффективной, функциональной системы государственного управления в области охраны и использования животного мира.

Основываясь на положениях ст. 72 Конституции РФ, ст. 6 Федерального закона «О животном мире», полномочия по организации и осуществлению охраны и воспроизводства объектов животного мира за исключением объектов животного мира, находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения, а также охране среды обитания указанных объектов животного мира передаются органам исполнительной власти в субъектах Российской Федерации. Наиболее распространенной структурной моделью органов по охране и использованию животного мира на территории субъекта РФ является модель, при которой в структуре исполнительных органов субъекта Федерации создаются специализированные органы исполнительной власти координирующие деятельность по охране, использованию и воспроизводству животного мира. Так, в Вологодской области создан Департамент по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира Вологодской области [10]. В республике Марий Эл создан Департамент Республики Марий Эл по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира [11]. В целом система государственного управления объектами животного мира представляется крайне неудачной и противоречивой. Практическая возможность

разграничения полномочий в данной сфере «по территориальному признаку вызывает множество вопросов, поскольку объекты животного мира не находятся постоянно в границах одной и той же территории, соответственно, попадают в ведение различных органов государственной власти Российской Федерации. Эта проблема наименее свойственна водным биологическим ресурсам, однако также имеет место на практике, применительно к водным биологическим ресурсам, обитающим в водных объектах или их частях, находящихся в границах особо охраняемых природных территорий федерального и регионального значения. Такая ситуация затрудняет ведение уполномоченными органами мониторинга объектов животного мира и их государственный учет.

Вторая существенная проблема заключается в том, что Федеральный закон «О животном мире» практически не является базовым законодательным актом, регулирующим воспроизводство, охрану и использование таких объектов животного мира, как водные биоресурсы и охотничьи ресурсы, в отношении которых основное правовое регулирование устанавливается соответствующими федеральными законами, и нередко нормы данных законов не соответствуют нормам Федерального закона «О животном мире», что на практике порождает правовые коллизии и неоднозначное толкование соответствующих норм. Представляется целесообразной коренная переработка Федерального закона «О животном мире» с целью устранения имеющихся проблем и пробелов, а также с целью выстраивания четкой и понятной системы разграничения полномочий в сфере воспроизводства, охраны и использования объектов животного мира» [12].

Таким образом, в настоящее время большое количество государственных органов, в большей или меньшей степени осуществляют полномочия в области охраны и использования животного мира. Однако единой стабильной системы государственных органов в рассматриваемой сфере нет. Передача федеральных полномочий на уровень субъектов не принесла существенных результатов. Наоборот «сложилась кризисная ситуация, связанная с незначительным объемом субвенций и отказом регионов по разным причинам осуществлять

софинансирование переданных полномочий, что стало самым негативным образом отражаться на качестве их исполнения» [13]. В сфере государственного управления в области охраны и использования животного мира по-прежнему, осуществляется поиск новых эффективных моделей управления, с учетом особенностей регионов и отдельных экосистем. На наш взгляд, в целях оптимизации действующей системы органов государственного управления в области охраны и использования животного мира, предлагаем следующую модель организации системы органов государственного управления. В структуре Росприроднадзора Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации целесообразно создать Департамент по охране и использованию животного мира (Охотдепартамент). На уровне субъектов Российской Федерации будут действовать подведомственные Охотдепартаменту территориальные Управления по охране и использованию животного мира (Охотуправления). Фактически, предполагается передать полномочия по охране и использованию животного мира (охотничьих

ресурсов и не относящихся к объектам охоты) из регионального управления в ведение Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и ее территориальных органов. Безусловно, эта модель требует дальнейшей разработки, однако на наш взгляд приведет к следующим положительным результатам: будет установлен единый порядок разрешения вопросов по устойчивому использованию и охране животного мира; увеличится финансирование мероприятий по охране и использованию животного мира; исключатся злоупотребления региональных органов власти в отношении охотпользователей [14]. Отсутствие федерального органа исполнительной власти, который бы отвечал за реализацию государственной политики в сфере охраны и использования животного мира, приводит, во-первых, к неэффективной охране и использованию животного мира, их воспроизводству и, во-вторых, увеличивает риски устойчивого существования и использования объектов животного мира и среды их обитания.

29.03.2017

Список литературы:

1. Дворецкий, М.Ю. оптимизация уголовной ответственности за нелегальный оборот охотничьего оружия как средство предупреждения незаконной охоты / М.Ю. Дворецкий, Н.А. Белкин // Вестник Тамбовского университета. – 2009. – №2. – С. 216.
2. Агафонов, Н.А. Проблемные вопросы государственного управления в эколого-правовой сфере [Электронный ресурс] / Н.А. Агафонов. – Режим доступа: <http://отрасли-права.рф/article>.
3. Балашенко, С.А. Учеб. пособие. 2-е изд. / С.А. Балашенко, Д.М. Демичева. – Мн.: Ураджай, 2000. – 398 с.
4. Петров, В.В. Экологическое право России: учебник для вузов / В.В. Петров. – М., 1995. – С. 177.
5. Основы государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 года, утв. Президентом РФ от 30 апреля 2012 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.garant.ru>.
6. Жочкина, И.Н. Современное состояние и перспективы развития системы органов экологического управления в регионах (на примере Республики Мордовия) / И.Н. Жочкина // Экологическое право. – 2011. – №6. – С. 26.
7. Петров, В.В. Экологическое право России: учебник для вузов / В.В. Петров. – М., 1995. – С. 176.
8. Андреев, М.Н. О государственном управлении охраной и использованием животного мира / М.Н. Андреев, Н.В. Краев, В.Н. Краева // Вестник охотоведения. – 2013. – Том 10. – №1. – С. 95.
9. Бринчук, М.М. Экологическое право (право окружающей среды): учебник / М.М. Бринчук. – М., 1998. – С. 239.
10. Положение о Департаменте по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира Вологодской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://vologda-oblast.ru/vlast/>.
11. Об образовании департамента Республики Марий Эл по охране, контролю и регулированию объектов животного мира. Указ Президента Республики Марий Эл от 29 октября 2007 года N 218 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://mari-el.gov.ru/depohot/Pages/about.aspx/>.
12. Попов, Н.В. Организация охраны окружающей среды и государственное управление природными ресурсами в Российской Федерации / Н.В. Попов, С.Ю. Радченко // Вопросы государственного и муниципального управления. – №4. – 2013. – С. 75–98.
13. Андреев, М.Н. О государственном управлении охраной и использованием животного мира / М.Н. Андреев, Н.В. Краев, В.Н. Краева // Вестник охотоведения. – 2013. – Том 10. – №1. – С. 99.
14. СК возбудил уголовное дело на замначальника управления охотничьего хозяйства, который за взятку помог выиграть аукцион по аренде земли. Передел заказников в Оренбуржье перерос в беспредел [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ohotniki.ru/archive/news/>.

Сведения об авторе:

Иванова Светлана Витальевна, доцент кафедры земельного и трудового права
Оренбургского государственного аграрного университета, кандидат юридических наук, доцент
460014, г. Оренбург, ул. Челюскинцев, 18, e-mail: servis-05@list.ru