

Всероссийский научно-практический форум «Экология: синтез естественно-научного, технического и гуманитарного знания»

## ШКОЛА ИНТЕРЭКОПРАВА

СГТУ им. Ю. А. Гагарина, 11-12 октября 2012 г.

### ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЭКОЛОГИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ: ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ РЕШЕНИЯ

Хлуденёва Н.И., в.н.с. Отдела аграрного, экологического и природоресурсного законодательства ИГиСП, с.н.с. отдела соблюдения и применения экологического законодательства и права Центра интерэкоправа ЕврАзНИИПП, к.ю.н. (г. Москва)

Формирование эффективной системы государственного управления в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности (далее – государственное экологическое управление) – задача, решение которой имеет перманентный характер для любого государства, поскольку именно в рамках государственного экологического управления осуществляется организующее воздействие органов государственной власти и их должностных лиц на общественные отношения, складывающиеся по поводу сохранения и восстановления компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов, обеспечения рационального использования и воспроизводства природных ресурсов, защиты экологических прав граждан, то есть по сути решаются основные задачи государственной экологической политики.

Органам государственного экологического управления в Российской Федерации законодательно предоставлены широкие полномочия в сфере регулирования отношений, связанных с охраной окружающей среды и обеспечением экологической безопасности; разнообразны и методологический инструментарий воздействия на поведение природопользователей в целях охраны окружающей среды. Однако, несмотря на указанные обстоятельства, эффективность осуществления экологической функции государства, а значит и государственной экологической политики, остается в целом невысокой. Причины слабой результативности государственного управленческого воздействия на отношения в области охраны окружающей среды различны. Некоторые из них связаны с объективными особенностями развития природной среды как экосистемы, другие предопределены особенностями функционирования самого управленческого механизма государства. Однако и те, и другие причины, в конечном счете, приводят к появлению дефектов в государственном экологическом управлении, что в свою очередь свидетельствует о необходимости формирования новой парадигмы государственного управления в сфере охраны окружающей среды, в основе которой – комплексный подход к решению природоохранных задач, исключающий следующие дефектные проявления.

1. Природная среда – это сложно организованная система, которая имеет свои собственные закономерности развития. Нередко эти закономерности не учитываются при определении цели и задач государственной экологической политики как вершины государственного экологического управления, при выборе методов и средств государственного воздействия на рассматриваемую социальную сферу. Эффект от государственного управляющего воздействия на общественные отношения в сфере охраны окружающей среды будет положительным только в случае обеспечения учета этих закономерностей при определении содержания государственного управления в сфере охраны окружающей среды.

2. Объективно существующие современные проблемы в области охраны окружающей среды негативно сказываются и на реализации государственного экологического управления, поскольку изначально являются трудноразрешимыми для современных государств. Так, в условиях, когда темпы роста потребления природных ресурсов превышают темпы роста их восстановления, одна из генеральных задач государственного экологического управления – обеспечение рационального использования природных ресурсов – становится практически недостижимой в рамках осуществления любого вида социального управления, включая и государственное. Названное обстоятельство обуславливает объективную невозможность решения отдельных задач посредством методов и средств государственного воздействия на экологические отношения.

3. Эффективность государственного управления любой сферой жизнедеятельности общества во многом зависит от согласованности в деятельности уполномоченных субъектов управления. Недостаточная скоординированность действий государственных органов исполнительной власти нивелирует исполнение цели и задач



государственной экологической политики, снижает потенциал управленческого воздействия на объекты управления. К сожалению, этот типичный недостаток государственного управления в целом с особой остротой проявляется в деятельности органов государственного экологического управления. Практика реализации государственного управления в области охраны окружающей среды в России показывает, что оптимально скоординированная система государственных органов исполнительной власти, наделенных специальной компетенцией в сфере охраны окружающей среды, к настоящему времени не сформировалась. Дублирование функций управления в сфере охраны окру-

жающей среды, а также отсутствие четкого разграничения этих функций между федеральным министерством, федеральными службами и федеральными агентствами, множественность органов государственного экологического управления, их постоянная реорганизация и частое перераспределение полномочий между ними приводят к дисбалансам в развитии охраны окружающей среды на национальном уровне, к возрастанию экологических рисков и, как следствие, к снижению качества окружающей среды.

4. В числе факторов, негативно влияющих на эффективность реализации экологической функции нашего государства, следует обозначить коррупционный фактор. Административное усмотрение, выходящее за рамки правовых пределов, установленных в области охраны окружающей среды, приводит к искажению публичного экологического интереса в угоду частно-корыстным интересам государственных и муниципальных служащих. Поэтому противодействие коррупции – одно из важных направлений совершенствования управления в области охраны окружающей среды, условие повышения эффективности реализации цели и задач государственной экологической политики.

5. Для системы государственного экологического управления России характерны отсутствие комплексного подхода в решении большей части природоохранных задач; организация управления с учетом административно-территориального деления страны, а не ее природно-географического районирования; отсутствие разделения хозяйственно-эксплуатационных и контрольно-надзорных полномочий государственных органов исполнительной власти, наделенных специальной компетенцией в сфере охраны окружающей среды. Поэтому, в целях повышения эффективности государственного экологического управления необходимо внедрение экосистемного подхода к решению вопросов охраны окружающей среды, обеспечение учета природных особенностей территорий и акваторий при принятии экологически значимых решений, последовательная реализация запрета на совмещение выполнения хозяйственно-эксплуатационных и контрольно-надзорных полномочий одним и тем же органом государственного экологического управления.

6. Результативность государственного управления в сфере охраны окружающей среды обуславливается эффективностью методов и средств организующего воздействия на соответствующий объект управления. Практика реализации государственного экологического управления в России показывает, что многие из методов государственного воздействия на экологические отношения перестали быть экологически эффективными. Так, несмотря на огромный институциональный потенциал, государственная экологическая экспертиза играет лишь факультативную роль в решении задач государственного управления в сфере охраны окружающей среды в современной России. В соответствии с российским экологическим законодательством указанный метод государственного управления в сфере охраны окружающей среды применяется лишь в отношении ограниченного перечня объектов, не предупреждая принятие антиэкологических управленческих решений в целях снижения негативного воздействия на окружающую среду. Более того, в условиях преодоления системного экономического и финансового кризиса государственная экологическая экспертиза нередко рассматривается субъектами экономической деятельности как излишний административный барьер, дополнительное финансовое обременение.

7. Важнейшим условием обеспечения устойчивости государственного экологического управления является своевременное нормативно-правовое, организационное и материально-техническое обеспечение выполнения отдельных функций и полномочий органов государственной власти в сфере охраны окружающей среды. В российской практике государственного экологического управления нередки случаи, когда появление новых функций и полномочий у органа государственной власти не подкрепляется соответствующей институциональной основой. Например, в 2010 году Росприроднадзору были добавлены новые полномочия в области государственной экологической экспертизы, экологического нормирования, администрирования платы за негативное воздействие на окружающую среду, однако многие вопросы нормативно-правового, организационного и материально-технического обеспечения длительный период оставались нерешенными.