

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО

*С. В. Яицкий**

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ РАЗГРАНИЧЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ И ПРЕДМЕТОВ ВЕДЕНИЯ В СФЕРЕ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ МЕЖДУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИЕЙ И СУБЪЕКТАМИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Россия — федеративное государство, в состав которого входят регионы, имеющие статус равноправных субъектов Российской Федерации. Сложная система взаимоотношений федерального центра и региональных властей, между органами государственной власти субъектов Федерации, между региональными и местными властями делает чрезвычайно трудным процесс государственного управления в сфере природопользования. Ситуация значительно усложняется из-за недостаточно четкого и эффективного разграничения полномочий и предметов ведения в этой сфере.

Формировавшаяся на уровне Российской Федерации государственная политика в целом не всегда исходила из реалий, заданных российским федерализмом, в результате чего оказывалась зачастую недостаточно эффективной. Представляется, что ключевыми и наиболее актуальными вопросами, подлежащими решению в свете сложившейся ситуации в сфере регулирования природопользования, безусловно, выступают проблемы адекватного разграничения полномочий и предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Федерации. Это связано, прежде всего, с непосредственной зависимостью эффективности природопользования от эффективной организации системы государственной власти в этой сфере, основанной на сбалансированном использовании элементов централизованного и децентрализованного управления соответствующими процессами.

Принимая во внимание тот факт, что в последние годы в Российской Федерации получил развитие новый этап модернизации федерализма, связанный с усилением структур федеральной власти путем перераспределения предметов ведения и полномочий в пользу Федерации, необходимо обратить внимание на эффективность выстраиваемой системы применительно к сфере природопользования и выявить меры по повышению эффективности ее функционирования.

* Сергей Владимирович Яицкий.

© С. В. Яицкий, 2012

E-mail: info@lawpress.ru

В целом проблема определения компетенции федерации и ее субъектов является одной из основных в федеративном государстве, и то, как решается в федеративном государстве проблема разграничения предметов ведения и полномочий, определяет, каким будет реальное содержание институтов власти различных уровней.

Вместе с тем понятия «предмет ведения», «компетенция» и «полномочия» не являются тождественными и их смешение может привести к негативным последствиям, в частности, к нарушению конституционных предписаний.¹

Общеизвестно, что устойчивый и актуальный понятийный аппарат, соответствующий современным реалиям, — важнейшее условие эффективного разграничения предметов ведения и полномочий, определения компетенции в сфере природопользования. Именно поэтому существенным упущением в законодательстве видится отсутствие четко закрепленного определения понятия «природопользование». Необходимо отметить, что и в юридической литературе отсутствует четкое определение. В связи с этим одной из основных задач на пути повышения эффективности регулирования природопользования видится закрепление определения указанного понятия.

Приведем несколько различных его вариантов для выделения основных черт и ключевых характеристик. Согласно одному из них природопользование — это сфера общественно-производственной деятельности, направленной на удовлетворение потребностей человечества с помощью природных ресурсов.² Также существует определение, согласно которому природопользование выступает в качестве совокупности воздействий человечества на географическую оболочку Земли, рассматриваемой в комплексе (в отличие от отраслевых понятий — «водопользование», «землепользование», «лесопользование» и др.).³

В законе «Об охране окружающей среды»⁴ под использованием природных ресурсов понимаются эксплуатация природных ресурсов, вовлечение их в хозяйственный оборот, в том числе все виды воздействия на них в процессе хозяйственной и иной деятельности.

Заслуженный интерес вызывает мнение,⁵ согласно которому при определении понятия «природопользование» необходимо руководствоваться ст. 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды»,⁶ в которой определены понятия «природная среда», «компоненты природной среды», «природные объекты», «природные ресурсы», «использование природных ресурсов» и т. д. Исходя из смысла этой статьи, природопользование — это пользование землей, недрами, почвами, поверхностными и подземными водами, атмосферным воздухом, растительным, животным миром и иными организмами, а также озоновым слоем атмосферы и околоземным космическим пространством, обеспечивающими в совокупности благоприятные условия для существования жизни на Земле, а также естественными экологическими системами, природными ландшафтами и составляющими их элементами, сохранившими свои природные свойства или

¹ Миронов В. П. Конституционно-правовые проблемы разграничения предметов ведения и полномочий в условиях российского федерализма: Дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2004. С. 21.

² Большой энциклопедический словарь. М., 2008.

³ Большая советская энциклопедия. М., 1970.

⁴ Федеральный закон РФ от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // СЗ РФ. 2002. № 2. С. 133.

⁵ Нормативно-правовое регулирование в сфере природопользования // <http://www.garant.ru/action/conference/10118/> (2011. 29 апр.).

⁶ Там же.

измененными в результате хозяйственной и иной деятельности, созданными человеком, обладающими свойствами природного объекта и имеющими рекреационное и защитное значение.

Очевидно, что природопользование включает в себя в первую очередь деятельность по использованию природных ресурсов с целью удовлетворения потребностей общества, сопровождаемую воздействием на окружающую среду. В данном случае природопользование включает недропользование, водопользование, землепользование и другие виды использования природных ресурсов.

С целью формулирования наиболее содержательного и емкого определения и последующего его закрепления в законодательстве, что помимо прочего повысит эффективность реализации законодательно установленных норм, предлагается под природопользованием понимать общественно-производственную деятельность, направленную на удовлетворение потребностей человечества, в ходе которой осуществляется пользование природными ресурсами, сопровождаемое негативным воздействием на окружающую среду.

За более чем десятилетний срок действия российской Конституции произошло существенное осмысление конституционно-правового механизма разграничения полномочий между РФ и субъектами РФ и наработан достаточный опыт по его применению.

Говоря о содержательном потенциале Конституции, которая закрепляет основные положения разграничения предметов ведения и полномочий в сфере природопользования, следует отметить, что она фиксирует лишь общую схему юридической конструкции Федерации, оставляя определенную свободу для «периферийных» изменений данной конструкции. Такие присущие юридической конструкции российского федерализма возможности предполагают законодательную и договорную конкретизацию отдельных предметов ведения, дальнейшее разграничение предметов совместного ведения между Федерацией и субъектами, разграничение полномочий между уровнями власти, передачу отдельных полномочий между уровнями. Это в полной мере относится и к полномочиям, связанным с регулированием отношений природопользования.

В ходе реформы российского федерализма посредством реализации потенциала конкретизации положений Конституции произошло смещение полномочий в сфере природопользования от субъектов к Федерации. В связи с этим возникает вопрос: концентрируя в своих руках крайне большое количество полномочий, сможет ли Федерация эффективно их реализовывать с учетом интересов субъектов? Кроме того, группа совместных полномочий в сфере природопользования, которые лучше осуществлять не из «центра», а в регионах, оправданно требует деконцентрации правового регулирования с учетом региональной специфики.

Относительно совместной компетенции в формуле, когда по предметам совместного ведения издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные акты субъектов РФ, не совсем понятно, как далеко может заходить федеральный законодатель в рамках совместного ведения. Что остается региональному законодателю? Идея принятия основ федерального законодательства по предметам совместного ведения, где Федерация устанавливает общие принципы, а субъекты их детализируют, к сожалению, не воспринята Центром⁷.

⁷ Саликов М. С. О некоторых проблемах разграничения законодательных полномочий в российской федеративной системе // Российское право: образование, практика, наука. 2005. № 1. С. 24–25.

В такой ситуации, исходя из эволюционного пути осуществления изменений, оптимальным решением может быть издание нового закона, возможно, имеющего статус конституционного, в котором будут установлены общие принципы разграничения полномочий и предметов ведения между субъектами и Федерацией в сфере природопользования. Показательно, что с течением времени в теории и практике конституционного права все больше осознается необходимость разработки системы принципов разграничения компетенции по предметам совместного ведения, обеспечивающих оптимальный баланс между федеральной и региональными властями, конституционную самостоятельность регионов и единство Российского государства.⁸ Существенной предпосылкой к изданию подобного акта служит разработка Экологического кодекса, регулирующего отношения, связанные с охраной окружающей среды — важнейшей частью отношений природопользования в целом.

Таким образом, отпадет необходимость издания отраслевых актов, устанавливающих основы регулирования отношений по использованию различных природных ресурсов. Это поможет избежать несогласованности издаваемых правовых актов, управленческих решений, регулярного изменения состава и объема полномочий субъектов и Федерации.

Актуальность издания нового закона и закрепления в нем общих принципов обусловлена еще и тем, что конкретное разграничение полномочий и предметов ведения является постоянным процессом, идущим вместе с динамикой развития внутригосударственных отношений в целом.⁹ В новом законе могут быть обозначены общие начала и принципы разграничения предметов ведения и полномочий.

В качестве примера принципов, которые могут быть закреплены в законе, можно привести девять принципов, выделенных Е. Ф. Гладун:

- принцип субсидиарности;
- принцип установления общенациональных стандартов;
- принцип верховенства федеральной конституции;
- принцип законности;
- принцип равенства субъектов Федерации;
- принцип благоприятного правового режима;
- принцип «завладения»;
- принцип сотрудничества;
- принцип трехуровневого разграничения компетенции.¹⁰

Исследователь считает, что Конституция Российской Федерации закрепляет не все принципы разграничения компетенции, вследствие чего объем властных полномочий, в частности в сфере недропользования, распределяется недостаточно рационально.

⁸ Чурсина Е. В. О правовом регулировании принципов разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов по предметам совместного ведения // Юридические науки. М., 2005. № 4. С. 71–81.

⁹ *Стратегии разграничения предметов ведения, полномочий и функций между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления* // Русский Архипелаг // <http://www.archipelag.ru/agenda/povestka/dokladi/strateg/> (2011. 12 мая).

¹⁰ Гладун Е. Ф. Разграничение компетенции в области недропользования в федеративном государстве: Конституционно-правовое исследование на материалах России, США и Канады: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2004. С. 11.

Новый закон может повысить эффективность распределения полномочий в сфере природопользования в целом.

Заслуживает внимания и мнение Е. Ф. Гладун о необходимости формирования единообразных правовых основ регулирования отношений недропользования на территории Российской Федерации, что способствовало бы более эффективному разграничению компетенции между Федерацией, ее субъектами и местным самоуправлением.¹¹ Именно такие единообразные правовые основы и могут быть закреплены в новом законе. Отметим, что необходимость формирования единообразных правовых основ регулирования отношений можно распространить как на сферу регулирования отношений природопользования в целом, так и на сферу регулирования отдельных его видов, с последующей конкретизацией.

Интересно, что с похожей классификацией принципов выступает Е. В. Чурсина, говоря о них, как основных ориентирах в деле совершенствования правовых отношений:

- принципы субсидиарности;
- принципы ограниченной (особой) необходимости федерального правового регулирования;
- принципы рамочного федерального регулирования;
- принципы позитивного обязывания;
- принципы бюджетной обеспеченности;
- принципы сотрудничества;
- принципы соблюдения интересов Федерации и ее субъектов.¹²

Сами принципы также подлежат толкованию, раскрывая широкий потенциал интерпретации содержания. С одной стороны, это предоставляет возможность для раскрытия богатого потенциала уже существующих конституционных принципов, что важно для обеспечения разнообразия вариантов претворения в жизнь положений права, дальнейшего развития нормативного регулирования, но, с другой стороны, есть вероятность отхода от сущности принципа, что можно было наблюдать на примере принципа «двух ключей» при разграничении предметов ведения и полномочий в сфере недропользования. Во избежание этого каждый принцип должен быть конкретизирован в нормах конституционного и других отраслей права. Кроме того, невозможно переоценить значимость толкования и разъяснения конституционных принципов, даваемых органами конституционного контроля.¹³

Необходимо отметить, что к разработке закона, в котором будут установлены общие начала, принципы и порядок разграничения полномочий и предметов ведения в сфере природопользования, должны быть привлечены все субъекты Федерации. В каждом из них накоплен опыт регулирования отношений природопользования, непосредственного использования природных ресурсов, имеется свой уникальный природоресурсный потенциал. Учет опыта и уникальных особенностей каждого из субъектов должен повысить эффективность регулирования отношений природопользования в будущем.

¹¹ Там же. С. 12.

¹² Черепанов В. А. О принципах разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами // Актуальная правовая информация // <http://www.lawmix.ru/comm/3701/> (2011. 12 апр.)

¹³ Автономов А. Принципы федерализма в России и США: сравнительный аспект // Казанский центр федерализма и публичной политики // <http://www.kazanfed.ru/actions/konfer1/doklad4/> (2011. 17 апр.).

Таким образом, можно сделать вывод о необходимости принятия нового закона, возможно, имеющего статус конституционного, что в процессе разработки и принятия обеспечит учет мнения и опыта субъектов Федерации, в котором будут закреплено, в первую очередь, правовое определение понятия «природопользование» и установлены основные принципы разграничения предметов ведения и полномочий в сфере природопользования, что исключит необходимость фиксирования соответствующих положений в отраслевых законах.