

**ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ
ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЕМ И ОХРАНОЙ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ**

Коннова Мария Сергеевна

студент, 3 курса магистратуры Института права

Научный руководитель: **Владимиров Игорь Александрович**

кандидат юридических наук

Башкирского государственного университета, г.Уфа

Аннотация. В статье ставится задача рассмотреть развития государственного управления природопользованием и охраной окружающей среды в Российской Федерации. Целью статьи является изучение истории появления и становления правовой реализации в области природопользованием и охраной окружающей среды. В результате анализа автор приходит к выводу, что предпосылки для создания государственного управления в сфере природопользования и охраны окружающей среды появились еще в конце XIV века. В процессе изучения вопроса становления правовой реализации в области природопользованием и охраной окружающей среды, сделан вывод о том, что процесс реорганизации государственных природоохранных органов продолжается практически в наше время.

Ключевые слова: история, экология, право, законодательство.

В процессе становления и развития государства и общества постоянно возникала необходимость урегулирования уже сложившихся отношений, но не нашедших своей правовой реализации, при этом взаимоотношения между человеком и природой всегда были актуальны.

По мнению Ю.Е. Будниковой, «одним из основоположников комплексного подхода к управлению природными ресурсами и охране окружающей среды следует назвать короля Эдуарда, издавшего в XIII столетии эдикт о запрете использования каменного угля для отопления жилищ в Лондоне» [2].

Шесть веков назад, примерно в 1400 г. были принят первый исторический русский акт по защите природы - это охранный грамота Князя Федора Федоровича Толгскому монастырю на пользование окрестными лесами, дабы пришлые люди их не рубили, а свои - честь знали.

В дальнейшем в XIV-XV вв. стали утверждаться на государственном уровне особые территории, где не разрешалось осуществлять вырубку леса, назывались они «засеки» и имели военное назначение, так как находились в основном на южных границах нашего государства, а

в 1485 г. Иваном III. была запрещена рубка леса вокруг монастырей - так возникали прообразы современных заповедников.

Как отмечает Ю.Е. Будникова «в начале XVII в. в нашей стране стали учитывать смытые почвы, овраги, разбитые пески и рекомендовались первые разрозненные мероприятия по борьбе с почвенной эрозией. Примерно в это же

время на севере Италии с целью защиты земель от наводнения осуществляли целенаправленное регулирование стока рек.

Непосредственно само государственное управление природопользованием и охраной окружающей среды как система возникает по времена правления Петра I.

Законодательно данный вид государственного управления оформляется посредством таких *документов* как лесоохранный указ от 30 марта 1701 г., который запрещал расчистку лесов на расстоянии 30 верст от сплавных рек, последующих указов «О нерублении доброго лесу на дрова», «О нерубке годного на корабельное строение леса», «О нерубке на дрова лесу толще пяди» и др. Были предусмотрены и меры наказания, как для самих порубщиков, так и для тех, кто давал на то приказ.

Е.В. Гаврилов отмечает, что «в 1740 г. была запрещена охота на лося в европейской части России. До этого шла массовая заготовка его шкур для армейских комзолов и штанов - «лосин» [3].

Г.П. Краснощеков особо отмечает возникновение в дальнейшем (1805 г.) при Московском университете Русского (Московского) естественнаучного общества испытателей природы. А «в 1835 г. был издан Указ об охране в России мест икрометания рыб. Русским географическим обществом с 1845 г. публиковались статьи, в которых поднимались вопросы биосфероохранного плана» [4].

Революционные декреты В.И. Ленина «О земле» (1917 г.), «О лесах» (1918 г.), «О недрах земли» (1920 г.) и положения кодексов - Земельного (1922 г.), Лесного (1923 г.) так или иначе затрагивали вопросы природопользования и охраны окружающей среды.

Вместе с тем как отмечено М.Б. Булгаковым и А.А. Ялбулгановым в указанных правовых актах «над проблемами охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов доминировал принцип господства над природой, что отчасти объяснялось требованиями становления и укрепления социалистического выживания страны и необходимостью ее интенсивного развития, поэтому принятие данных документов в полной мере не обеспечивало эффективной природоохранной деятельности.

На протяжении советского исторического периода возникает главный недостаток государственного управления природопользованием и охраной окружающей среды, который сохранил свою актуальность и по сей день - это то, что управление и контроль в изучаемой

сфере осуществлялись (и осуществляются) слишком большим количеством государственных органов.

При том даже однородные природные объекты, например водные или воздушные ресурсы подпадали под юрисдикцию нескольких государственных органов, что свидетельствует о некачественном разграничении компетенции между ними. Центральный же координационный орган, который объединял природоохранную деятельность, отсутствовал вообще.

Поэтому советская система управления природопользованием и охраной окружающей среды создавала предпосылки для посредственного отношения к природным ресурсам как со стороны самого государства, так и подчиненных ему номенклатурных предприятий.

В 1988 г. происходит в рамках общего курса «перестройки» реформирование системы природоохранных органов и на первом этапе учреждаются в каждой союзной республике государственные комитеты по охране природы, которые как предполагалось должны были взять на себя функцию по координации всей природоохранной деятельности и стать центральным управляющим звеном заменив собой ранее существовавшую совокупность различных ведомств.

На практике же чиновники указанных Государственных комитетов со своей задачей не справились, на союзном уровне такой орган был ликвидирован в 1991 г., при этом следует отметить, что здесь немаловажную роль сыграл распад СССР, который вызвал необходимость формирования новой системы государственного управления в получивших независимость республиках.

Так, в России организуется Министерство экологии и природных ресурсов РФ, которое состояло из нескольких комитетов, в соответствии с объектом государственного надзора: гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, лесного хозяйства, водных ресурсов, геологии и минеральных ресурсов, геодезии и картографии.

Но и этот государственный орган не смог решить поставленные перед ним задачи и здесь опять же на наш взгляд, проблема носит скорее не организационный, а политический и экономический характер, так как государство на десять лет было погружено в пучину политических разногласий и охрана природы отошла на задний план.

С мая 2000 г., сразу после прихода к власти, администрация ныне действующего Президента РФ начинает активно реформировать всю систему государственного управления. Из названия главного государственного органа в сфере регулирования природопользования и охраны окружающей среды исчезает одно слово «экологии», и он стал называться Министерством природных ресурсов РФ.

Крупнейшая административная реформа началась в 2004 году и продолжается до

последнего времени. Так, Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» [1] радикально меняется вся структура государственной власти и управления на федеральном уровне. Теперь все отраслевые управляющие органы организованы по трехуровневой системе - Министерства, службы, агентства.

В контексте нашей темы наибольшее значение имеет реформирование Министерства природных ресурсов Российской Федерации, которое заключалось в том, что большинство полномочий передаются (как это и было еще в СССР) вновь образованным подведомственным ему государственным органам: Росприроднадзору, Росводресурсам, Рослесхозу, Роснедрам.

Создается Министерство сельского хозяйства Российской Федерации, практическая работа которого возлагается на Россельхознадзор и Росрыболовство, создается Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору, которая должна была обладать полномочия ранее существовавших Федеральной службы по технологическому надзору и Федеральной службы по атомному надзору.

Подводя итоги можно констатировать, что фактически функции Министерства природных ресурсов России по государственному управлению природопользованием и охраной окружающей среды перешли к трем государственным органам - Ростехнадзору, который напрямую подчиняется Председателю Правительства РФ, Росприроднадзору, который подчиняется Министерству природных ресурсов России, и непосредственно часть функций осталась за самим Министерством природных ресурсов России.

Однако следует отметить, что кроме названных ведомств, окружающую среду фактически контролирует Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, входящая в систему Министерства здравоохранения и социального развития, а также Россельхознадзор, который тоже наделен полномочиями по регулированию природопользования и контроля за состоянием окружающей среды.

На первоначальном этапе реформирования полномочия перечисленных государственных органов не были четко сформулированы на законодательном уровне, что повлекло их (полномочий) дублирование, и как следствие - увеличение численности аппарата при недостатке кадров с соответствующим образованием и навыками в каждом конкретном органе.

По оценкам В.П. Лексина, «только функциональные полномочия по регулированию, надзору, контролю, управлению имуществом и т. п., в сферах управления использования природных ресурсов и охраны окружающей среды в 2004 - 2005 гг. имели, как минимум, два Министерства, семь федеральных служб, шесть - федеральных агентств» [5].

Процесс реорганизации государственных природоохранных органов продолжается практически в наше время.

Список литературы:

1. Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти" (с посл. изм. и доп. от 28 сентября 2017 г. № 448) //Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. №11. ст. 945.
2. Будникова Ю. Е. История становления и развитие предпринимательской деятельности в сфере природопользования // Право и государство. 2014. № 10. С. 55
3. Гаврилов Е. В. Территории традиционного природопользования: понятие, признаки, история возникновения //Аграрное и земельное право. 2010. № 4. С. 55.
4. Краснощеков Г.П. Становление экоправа в России //Известия Самарского научного центра РАН. Самара, 2010. В. 2. Т. 2. С. 194.
5. Лексин В.П. Административная реформа: федеральный, региональный и местный уровни. Статья 2. Идеология административной реформы и первый этап её реализации //РЭЖ. 2006. № 3. С. 3-22.