

ОРГАНИЗАЦИЯ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ ПРИРОДНЫМИ РЕСУРСАМИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (ФЕДЕРАЛЬНЫЙ И РЕГИОНАЛЬНЫЙ УРОВЕНЬ)

Попов Н.В.* , Радченко С.Ю.**

Аннотация

В статье рассматриваются вопросы государственного управления в сфере охраны окружающей среды и природопользования. Особое внимание уделяется проблемам распределения полномочий между органами исполнительной власти Российской Федерации и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в указанных сферах.

Значительное внимание уделяется анализу реализации переданных Российской Федерацией полномочий для осуществления субъектами Российской Федерации (водные, лесные, охотничьи ресурсы, животный мир, экологическая экспертиза).

Приведены и проанализированы полномочия федеральных органов исполнительной власти, а также органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации с точки зрения эффективности сформированной системы органов государственной власти для целей охраны окружающей среды и управления природными ресурсами.

Авторами обосновывается необходимость государственного регулирования и надзора в рассматриваемых сферах с учетом значимости для экономики Российской Федерации объектов (ресурсов) и оказываемого ими негативного воздействия на окружающую среду.

Предложены решения по ряду вопросов, касающихся оптимизации распределения полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, в том числе передачи федеральных полномочий регионам.

Ключевые слова: полномочия; государственное регулирование; надзор; передача федеральных полномочий регионам; охрана окружающей среды; экологическая экспертиза; природопользование.

* *Попов Николай Валерьянович* – Статс-секретарь – первый заместитель Министра природных ресурсов и экологии Российской Федерации. E-mail: popovnv-dom@yandex.ru
Адрес: 123995, Россия, Москва, ул. Большая Грузинская, д. 4/6, Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации.

** *Радченко Светлана Юрьевна* – Директор Правового департамента Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации. E-mail: lana@mnr.gov.ru
Адрес: 123995, Россия, Москва, ул. Большая Грузинская, д. 4/6, Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации.

Вопросы, связанные с природопользованием, охраной окружающей среды и обеспечением экологической безопасности, а также с особо охраняемыми природными территориями, в соответствии со ст. 72 Конституции РФ отнесены к вопросам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов [1]. В то же время эффективное управление природными ресурсами и обеспечение охраны окружающей среды в Российской Федерации во многом зависят от рационального распределения полномочий в этой сфере между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Организация охраны окружающей среды и управление природными ресурсами в Российской Федерации на федеральном уровне осуществляются системой органов Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации (подведомственных ему федеральных служб, федеральных агентств и организаций) в сфере охраны окружающей среды, особо охраняемых природных территорий, воспроизводства, охраны и использования недр, водных и лесных ресурсов, объектов животного мира (за исключением водных биологических ресурсов) [18], а также Министерством сельского хозяйства РФ [29] и подведомственным ему федеральным агентством по рыболовству [30] в части воспроизводства, охраны и использования водных биологических ресурсов.

При этом министерства, как правило, осуществляют выработку государственной политики и нормативно-правовое регулирование в данной сфере. Исключение составляет ряд правоприменительных функций, которые министерства реализуют в соответствии с актами Правительства Российской Федерации [17].

Федеральные службы выполняют соответственно контрольно-надзорные функции, а федеральные агентства – правоприменительные, за исключением случаев, когда на данные федеральные органы исполнительной власти актами Правительства Российской Федерации возложено выполнение и иных функций [там же].

Подведомственные Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации федеральные государственные бюджетные учреждения осуществляют организацию функционирования и охрану государственных природных заповедников, национальных парков и федеральных заказников [4].

Кроме того, сегодня немаловажную роль в управлении природными ресурсами и охране окружающей среды играют регионы, поскольку субъектам Российской Федерации почти полностью переданы полномочия Российской Федерации в сфере лесных ресурсов [3], водных ресурсов [2], охоты [9]. Регионы также осуществляют управление участками недр местного значения [7], создают и охраняют региональные особо охраняемые природные территории.

В этой связи представляется необходимым более подробно рассмотреть вопросы распределения полномочий между органами исполнительной власти Российской Федерации и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере охраны окружающей среды и управления конкретными видами природных ресурсов.

В сфере охраны окружающей среды

Обеспечение охраны окружающей среды осуществляется в Российской Федерации через установление в законодательстве РФ требований по охране окружающей среды, использование механизмов нормирования государством допустимого воздействия на окружающую среду (регулирование и утверждение нормативов выбросов, сбросов, образования отходов), осуществление государственного надзора за соблюдением требований законодательства Российской Федерации в области охраны окружающей среды (государственный экологический надзор), проведение государственной экологической экспертизы, создание и охрану особо охраняемых природных территорий, взимание платы за негативное воздействие на окружающую среду, а также обеспечение взыскания и восстановления ущерба, причиненного окружающей среде.

Анализ и выработка государственной политики в области охраны окружающей среды, нормативное правовое регулирование в данной сфере, а также функции, связанные с обеспечением реализации субъектами РФ переданных Российской Федерацией полномочий в области охраны окружающей среды, осуществляются на федеральном уровне Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации [18]. Нормирование допустимого воздействия, а также администрирование платы за негативное воздействие на окружающую среду (Федеральная служба по надзору в сфере природопользования [19]) и мониторинг состояния окружающей среды, ведение Единого государственного фонда данных о состоянии окружающей среды, ее загрязнении и информирование о них населения и органов государственной власти (Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды [20]) осуществляются также на федеральном уровне [5]. Кроме того, в настоящее время на федеральном уровне с участием субъектов Российской Федерации реализуются проекты по ликвидации «накопленного» в результате прошлой хозяйственной деятельности экологического ущерба.

Государственный надзор за соблюдением требований законодательства Российской Федерации в области охраны окружающей среды (государственный экологический надзор), проведение государственной экологической экспертизы, создание и охрана особо охраняемых природных территорий, а также обеспечение взыскания ущерба, причиненного окружающей среде, осуществляются в Российской Федерации на федеральном и региональном уровне. При этом разграничение полномочий в данной сфере между Российской Федерацией и ее субъектами основано на принципе разделения объектов, в отношении которых осуществляются полномочия на федеральном либо региональном уровне [там же].

1. Государственный экологический надзор разделяется на федеральный и региональный [11] исходя из перечня объектов федерального государственного экологического надзора, утверждаемого приказами Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации по каждому субъекту Российской Федерации (ст. 5 Федерального закона от 10 января 2002 г. N 7-ФЗ

«Об охране окружающей среды»). В перечень объектов федерального экологического надзора включаются объекты хозяйственной и иной деятельности, находящиеся в ведении Российской Федерации, а также объекты, оказывающие негативное воздействие на окружающую среду. Перечень таких объектов базируется на критериях и показателях негативного воздействия объектов хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, определяемых Правительством Российской Федерации. Объекты хозяйственной и иной деятельности, не включенные в указанный перечень, относятся к объектам регионального экологического надзора. По результатам надзорной деятельности федеральный и региональные надзорные органы обеспечивают возмещение ущерба, причиненного окружающей среде.

2. Объекты государственной экологической экспертизы федерального и регионального уровня определяются в статьях соответственно 11 и 12 Федерального закона «Об экологической экспертизе».

Так, к объектам, государственная экспертиза которых осуществляется на федеральном уровне, отнесены:

- проекты нормативно-технических и инструктивно-методических документов в области охраны окружающей среды, утверждаемых органами государственной власти Российской Федерации;
- проекты федеральных целевых программ, предусматривающих строительство объектов, оказывающих воздействие на окружающую среду, в части размещения таких объектов с учетом режима охраны природных объектов;
- проекты соглашений о разделе продукции;
- материалы обоснования лицензий, выдаваемых федеральными органами исполнительной власти (за исключением лицензий по размещению отходов) на осуществление видов деятельности, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду;
- проекты технической документации на новые технику, технологию, новые вещества, которые могут оказать воздействие на окружающую среду;
- материалы, обосновывающие создание особо охраняемых природных территорий федерального значения;
- все виды документов и (или) документации, обосновывающих планируемую деятельность на континентальном шельфе, во внутренних морских водах и в территориальном море, а также в исключительной экономической зоне Российской Федерации;
- проектная документация объектов, строительство которых предполагается осуществлять на землях особо охраняемых природных территорий федерального значения, а также особо опасных технически сложных и уникальных объектов, строительство которых предполагается осуществлять на землях особо охраняемых природных территорий регионального значения;
- проектная документация объектов, связанных с размещением отходов;
- проектная документация искусственных земельных участков, создание которых предполагается осуществлять на водных объектах, находящихся в собственности Российской Федерации.

На региональном уровне осуществляется государственная экологическая экспертиза проектов нормативно-технических и инструктивно-методических документов субъектов Российской Федерации в области охраны окружающей среды, проектов целевых программ субъекта Российской Федерации, материалов обоснования лицензий на осуществление отдельных видов деятельности, выдаваемых субъектом, материалов, обосновывающих создание региональных особо охраняемых природных территорий, проектная документация объектов, строительство которых предполагается осуществлять на землях региональных особо охраняемых природных территорий (за исключением особо опасных, технически сложных и уникальных объектов) [6].

3. Особо охраняемые природные территории имеют федеральное, региональное или местное значение. Решение о создании особо охраняемой природной территории принимается соответственно Правительством РФ, субъектом Российской Федерации или органом местного самоуправления.

Управление особо охраняемыми природными территориями федерального значения и их охрану обеспечивает Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации и подведомственные ему федеральные государственные бюджетные учреждения, надзор за соблюдением законодательства об особо охраняемых природных территориях – Федеральная служба по надзору в сфере природопользования, а в отношении особо охраняемых природных территорий регионального и местного значения – соответствующие органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления.

Необходимо также отметить, что осуществление регионального государственного экологического надзора, управление особо охраняемыми природными территориями регионального и местного значения и их охрана относятся к собственным полномочиям субъектов Российской Федерации, выполнение которых финансируется из их бюджетов.

Полномочия по организации и проведению государственной экологической экспертизы регионального уровня являются переданными субъектам полномочиями Российской Федерации, выполнение которых финансируется за счет платы за проведение государственной экологической экспертизы, вносимой заказчиком экспертизы.

Анализ действующего законодательства и практики его реализации позволяет сделать следующие *выводы и предложения*.

Система органов государственного управления в сфере охраны окружающей среды в целом сформирована. Вместе с тем большинство полномочий, относящихся в соответствии с Конституцией РФ к предмету совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, в этой сфере реализуется на федеральном уровне, что, по нашему мнению, не является логичным и не позволяет в полном объеме осуществлять надлежащие государственное регулирование и надзор.

Кроме того, вызывает вопросы установленная процедура определения объектов федерального государственного экологического надзора, а также отсутствие четких критериев выделения таких объектов.

В этой связи представляется необходимым законодательно разграничить категории объектов хозяйственной и иной деятельности в зависимости от степени их воздействия на окружающую среду (экологической опасности), государственное регулирование должно также осуществляться применительно к каждой категории таких объектов. Очевидно, что требования законодательства в отношении экологически опасных объектов и государственный контроль за их соблюдением должны быть более жесткими, а объекты хозяйственной и иной деятельности, практически не оказывающие негативного воздействия на окружающую среду, не должны быть объектом регулирования.

Такое разделение позволит также наиболее прозрачно и системно разграничить полномочия федерального и регионального уровней в сфере охраны окружающей среды.

В частности, на федеральном уровне представляется целесообразным закрепить весь объем полномочий исключительно по объектам высокой экологической опасности (оказывающим значительное воздействие на окружающую среду на территории более одного субъекта Российской Федерации)¹, а также в отношении объектов, расположенных на континентальном шельфе, во внутренних морских водах и территориальном море Российской Федерации, в исключительной экономической зоне Российской Федерации, трансграничных объектов и объектов, находящихся в ведении Российской Федерации.

Полномочия по остальным объектам представляется целесообразным передать на региональный уровень в полном объеме, включая нормирование воздействия на окружающую среду и администрирование платы за негативное воздействие.

Частью функции по контролю и надзору является также выдача разрешений.

В сфере охраны окружающей среды отдельного рассмотрения требует вопрос выдачи разрешений на выбросы вредных (загрязняющих) веществ (за исключением радиоактивных веществ) в атмосферный воздух стационарными источниками, находящимися на объектах хозяйственной и иной деятельности, не подлежащих федеральному государственному экологическому надзору.

В настоящее время данные разрешения выдаются органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими государственное управление в области охраны окружающей среды.

При этом для получения разрешения, выдаваемого органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, требуется предоставить утвержденные на федеральном уровне нормативы предельно допустимых выбросов.

Сложившаяся в настоящее время ситуация требует, на наш взгляд, пересмотра и сосредоточения функций по выдаче разрешений на выбросы вредных (загрязняющих) веществ и установления нормативов в одних руках.

¹ Таких объектов, по оценкам экспертов, насчитывается порядка 11 тыс. из почти 1 млн. предприятий, воздействующих на окружающую среду, на долю которых приходится более 90% всех выбросов и сбросов.

Кроме того, полномочия по проведению государственной экологической экспертизы регионального уровня представляется целесообразным закрепить как собственные полномочия за субъектами Российской Федерации, поскольку субвенции из федерального бюджета на их выполнение субъектам Российской Федерации не выделяются, а контроль за их реализацией со стороны Росприроднадзора и Минприроды России не имеет практического смысла.

Следует также отметить, что рассматриваемые предложения нашли отражение в проекте федерального закона № 584587-5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования нормирования в области охраны окружающей среды и введения мер экономического стимулирования хозяйствующих субъектов для внедрения наилучших технологий», который в настоящее время готовится к рассмотрению Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации во втором чтении.

В сфере изучения, использования, воспроизводства и охраны водных объектов

Государственное регулирование охраны и использования водных объектов осуществляется в Российской Федерации через установление в законодательстве Российской Федерации требований по охране и использованию водных объектов, с использованием механизмов нормирования государством допустимого воздействия на водные объекты и допустимого забора (изъятия) водных ресурсов, определения схем комплексного использования и охраны водных объектов для каждого речного бассейна, через предоставление в пользование водных объектов, определение правил использования водохранилищ, осуществление государственного надзора в области использования и охраны водных объектов, резервирование источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, обеспечение предотвращения и ликвидации негативного воздействия вод, взимание платы за водопользование, а также обеспечение возмещения вреда, причиненного водным объектам [2].

В соответствии с Водным кодексом Российской Федерации водные объекты находятся в федеральной собственности, за исключением прудов и обводненных карьеров, расположенных в границах земельных участков (принадлежащих на праве собственности субъекту Российской Федерации, муниципальному образованию, физическому лицу, юридическому лицу), которые находятся соответственно в собственности субъекта Российской Федерации, муниципального образования, физического лица, юридического лица.

Анализ и выработка государственной политики в области охраны и использования водных объектов, нормативное правовое регулирование данных правоотношений и функции по обеспечению реализации субъектами Российской Федерации переданных Российской Федерацией полномочий осуществляются на федеральном уровне Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации [18].

Водное законодательство Российской Федерации основывается на принципе бассейнового подхода, т.е. регулирования водных отношений в грани-

цах бассейновых округов. Такой подход подразумевает, что на федеральном уровне (Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации) устанавливаются схемы комплексного использования и охраны водных объектов для каждого бассейна, которые являются обязательными для органов государственной власти и органов местного самоуправления. При этом при разработке схем комплексного использования и охраны водных объектов должны учитываться рекомендации бассейновых советов, в состав которых входят представители уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, представители водопользователей, общественных объединений, общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Использование водохранилищ осуществляется в соответствии с правилами использования водохранилищ, в том числе типовыми, также определяемыми на федеральном уровне (соответственно Правительством Российской Федерации и Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации). Кроме того, на федеральном уровне (Федеральным агентством водных ресурсов [21]) ведется Государственный водный реестр (свод документированных сведений о водных объектах, об их использовании, о речных бассейнах, бассейновых округах), утверждаются нормативы допустимого воздействия на водные объекты и нормативы допустимых сбросов веществ и микроорганизмов в водные объекты, ведется Российский регистр гидротехнических сооружений, осуществляется гидрографическое и водохозяйственное районирование территории Российской Федерации.

Полномочия Российской Федерации по предоставлению поверхностных водных объектов или их частей, находящихся в федеральной собственности, в пользование на основании договоров водопользования, решений о предоставлении водных объектов в пользование, по осуществлению мер по охране водных объектов или их частей, находящихся в федеральной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, а также мер по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий в отношении водных объектов, находящихся в федеральной собственности и полностью расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, переданы органам государственной власти субъектов Российской Федерации, за исключением предоставления водных объектов для обеспечения обороны и безопасности государства, а также за исключением ряда водоемов. Перечисленные полномочия Российской Федерации не передаются субъектам Российской Федерации и осуществляются на федеральном уровне в отношении водоемов, которые полностью расположены на территориях соответствующих субъектов Российской Федерации и использование водных ресурсов которых осуществляется для обеспечения питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения двух и более субъектов Российской Федерации. Перечень таких водоемов устанавливается Правительством Российской Федерации.

В отношении водоемов, которые полностью расположены на территориях соответствующих субъектов Российской Федерации и использование водных

ресурсов которых осуществляется для обеспечения питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения двух и более субъектов Российской Федерации, перечень которых устанавливается Правительством Российской Федерации, а также морей или их отдельных частей Федеральное агентство водных ресурсов:

- организует осуществление мероприятий по охране;
- осуществляет предоставление их в пользование на основании договора водопользования или решений о предоставлении водных объектов в пользование;
- организует осуществление мер по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий.

Предоставление в пользование подземных водных объектов регулируется законодательством Российской Федерации о недрах.

Финансовое обеспечение выполнения субъектами переданных полномочий в сфере использования и охраны водных объектов осуществляется за счет субвенций из федерального бюджета. Контроль за выполнением уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации переданных им полномочий Российской Федерации в области водных отношений с правом направления предписаний об устранении выявленных нарушений, а также о привлечении к ответственности должностных лиц, исполняющих обязанности по осуществлению переданных полномочий, осуществляет Федеральная служба по надзору в сфере природопользования [19].

Государственный надзор в области охраны и использования водных объектов осуществляется на федеральном уровне Федеральной службой по надзору в сфере природопользования и на региональном уровне субъектами Российской Федерации.

Перечень объектов, подлежащих федеральному надзору, утверждается Министерством природных ресурсов и экологии на основании критериев [27], утвержденных Правительством Российской Федерации. Согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 4 ноября 2006 г. N 640, критерием отнесения объектов к объектам федерального надзора является использование:

- поверхностных водных объектов, расположенных на территории двух и более субъектов Российской Федерации;
- водных объектов для целей обороны и безопасности и для обеспечения федеральных энергетических систем, федерального транспорта и иных государственных нужд;
- внутренних морских вод и территориального моря Российской Федерации;
- особо охраняемых водных объектов или водных объектов, расположенных в границах особо охраняемых природных территорий федерального значения;
- водных объектов, объявленных рыбохозяйственными заповедными зонами, средой обитания анадромных и катадромных видов рыб;
- трансграничных (пограничных) водных объектов;
- водных объектов для нужд городов с численностью населения 100 тыс. человек и более, а также для нужд организаций, производящих забор воды или сброс сточных вод в объеме более 15 млн. куб. м в год.

Субъекты Российской Федерации также наделены рядом собственных полномочий (владение, пользование и распоряжение водными объектами, находящимися в собственности субъектов Российской Федерации, резервирование источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, утверждение правил пользования водными объектами для плавания на маломерных судах и утверждение правил охраны жизни людей на водных объектах).

Система органов государственного управления в сфере охраны и использования водных объектов в настоящее время сформирована, установленное распределение полномочий представляется логичным и уточнения, по нашему мнению, не требует.

Следует также отметить, что, согласно Федеральному закону «О введении в действие Водного кодекса Российской Федерации», схемы комплексного использования и охраны водных объектов, нормативы допустимого воздействия на водные объекты должны быть утверждены не позднее 1 января 2015 г. Таким образом, начиная с 1 января 2015 г., при условии соблюдения сроков утверждения данных документов, в полной мере будет реализован комплексный и системный подход в регулировании вопросов использования и охраны водных объектов.

В сфере изучения, использования, воспроизводства и охраны недр

Государственное регулирование воспроизводства, рационального использования и охраны недр осуществляется в Российской Федерации через: установление в ее законодательстве требований по рациональному использованию и охране недр; механизмы лицензирования пользования недрами; государственную экспертизу запасов полезных ископаемых и геологической информации; взимание платежей за пользование недрами; обеспечение возмещения вреда, причиненного недрам [7].

В соответствии с Законом Российской Федерации «О недрах» недра находятся в государственной собственности, а государственный фонд недр составляют участки недр (геометризованные блоки недр), предоставленные в пользование (распределенный фонд недр), и части недр, не предоставленные в пользование (нераспределенный фонд недр).

Анализ и выработка государственной политики в сфере воспроизводства, рационального использования и охраны недр, нормативное правовое регулирование в данной сфере осуществляются на федеральном уровне Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации. В целях государственного регулирования в сфере недропользования выделяются участки недр федерального, местного значения, а также участки недр, не отнесенные к участкам недр федерального или местного значения.

В целях обеспечения в перспективе потребностей Российской Федерации в стратегических и дефицитных видах полезных ископаемых из не предоставленных в пользование участков недр формируется федеральный фонд резервных участков недр.

К участкам недр федерального значения, в целях обеспечения обороны страны и безопасности государства, отнесены участки недр, содержащие

стратегические виды полезных ископаемых (месторождения и проявления урана, алмазов, особо чистого кварцевого сырья, редких земель иттриевой группы, никеля, кобальта, тантала, ниобия, бериллия, лития, металлов платиновой группы), стратегические запасы полезных ископаемых (извлекаемые запасы нефти от 70 млн. т, запасы газа от 50 млрд м³, запасы коренного золота от 50 т, запасы меди от 500 тыс. т), а также участки недр, расположенные во внутренних морских водах, территориальном море и на континентальном шельфе Российской Федерации, и участки недр, при использовании которых необходимо использование земельных участков из состава земель обороны и безопасности.

Предоставление в пользование участков недр федерального значения осуществляется на основании решений Правительства РФ, ст. 9 Закона Российской Федерации «О недрах», где предусмотрены требования к пользователям таких участков недр.

К участкам недр местного значения относятся участки недр, содержащие общераспространенные полезные ископаемые, и участки недр, используемые для строительства и эксплуатации подземных сооружений местного и регионального значения, не связанных с добычей полезных ископаемых. Перечень общераспространенных полезных ископаемых определяется нормативным правовым актом, утверждаемым Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации совместно с органом исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации по каждому региону. Перечни участков недр местного значения утверждаются органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации по согласованию с Федеральным агентством по недропользованию [там же].

Предоставление в пользование участков недр местного значения, государственный надзор за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр, установление порядка пользования недрами в отношении таких участков осуществляются субъектами Российской Федерации в качестве собственных полномочий.

Полномочия органа управления государственным фондом недр в отношении участков недр, не отнесенных к участкам недр федерального и местного значения, осуществляет Федеральное агентство по недропользованию. Кроме того, данное Федеральное агентство организует государственное геологическое изучение недр, экспертизу проектов геологического изучения недр, проведение государственной экспертизы информации о разведанных запасах полезных ископаемых, проведение в установленном порядке конкурсов и аукционов на право пользования недрами, а также осуществляет выдачу, оформление и регистрацию лицензий на пользование недрами.

Государственный надзор за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр (за исключением участков недр местного значения) осуществляет Федеральная служба по надзору в сфере природопользования [26]. Государственный надзор за безопасным ведением работ, связанных с использованием недрами, осуществляется Федеральной службой по технологическому, экологическому и атомному надзору.

Система органов государственного управления в сфере рационального использования и охраны недр в настоящее время сформирована. В 2012 г. завершено четкое разграничение полномочий между федеральным и региональным уровнями власти в зависимости от видов полезных ископаемых, для геологического изучения, разведки и добычи которых предоставляется участок недр, и вида подземных сооружений, для строительства и эксплуатации которых предоставляется участок недр и уточнения, по нашему мнению, не требуется.

В сфере изучения, использования, воспроизводства и охраны лесных ресурсов

Государственное регулирование лесных отношений осуществляется через установление в законодательстве норм, регламентирующих использование, охрану, защиту и воспроизводство лесов, ведение лесного хозяйства, предоставление в пользование лесных участков, лесное планирование, лесоустройство, утверждение лесохозяйственных регламентов, проведение экспертизы проектов освоения лесов, платности использования лесов, осуществление федерального лесного надзора и федерального государственного пожарного надзора в лесах, ограничения и приостановления использования лесов, а также обеспечение возмещения вреда, причиненного лесам [3].

В соответствии с Лесным кодексом Российской Федерации лесные участки в составе земель лесного фонда находятся в федеральной собственности. В настоящее время компетенция органов государственной власти по управлению лесными ресурсами разделена следующим образом. Выработка государственной политики, нормативно-правовое регулирование в сфере лесных отношений, надзор за нормативно-правовым регулированием, осуществляемым субъектами Российской Федерации по вопросам переданных им полномочий и изданием ими нормативных актов в данной сфере (Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации), государственная инвентаризация лесов, лесопатологический мониторинг, организация лесного семеноводства и государственный надзор в области семеноводства (Федеральное агентство лесного хозяйства [22]) закреплены на федеральном уровне.

Основные предпосылки регулирования базируются на необходимости проведения лесовосстановительных и лесозаготовительных работ, борьбы с вредителями леса, а также обеспечения мониторинга состояния лесов и соблюдения обязательных требований в области лесных отношений, в том числе направленных на предупреждение лесных пожаров.

Обеспечение защиты и охраны лесов осуществляется посредством государственного лесного надзора и государственного пожарного надзора в лесах, которые являются федеральными, однако переданы субъектам Российской Федерации (за исключением лесов, расположенных на землях обороны и безопасности, а также на землях особо охраняемых природных территорий федерального значения).

Также субъекты Российской Федерации выполняют следующие переданные Российской Федерацией полномочия:

- 1) разрабатывают и утверждают лесные планы субъектов Российской Федерации, лесохозяйственные регламенты, а также осуществляют проведение государственной экспертизы проектов освоения лесов;
- 2) предоставляют в пределах земель лесного фонда лесные участки в постоянное (бессрочное) пользование, аренду, безвозмездное срочное пользование, а также заключают договоры купли-продажи лесных насаждений, в том числе организуют и проводят соответствующие аукционы;
- 3) выдают разрешения на выполнение работ по геологическому изучению недр на землях лесного фонда;
- 4) организуют использование лесов, их охрану (в том числе осуществление мер пожарной безопасности и тушения лесных пожаров), защиту (за исключением лесопатологического мониторинга), воспроизводство (за исключением лесного семеноводства) на землях лесного фонда и обеспечивают охрану, защиту, воспроизводство лесов (в том числе создают и эксплуатируют лесные дороги) на указанных землях;
- 5) ведут государственный лесной реестр в отношении лесов, расположенных в границах территории субъекта Российской Федерации;
- 6) проводят на землях лесного фонда лесоустройство.

Финансовое обеспечение выполнения субъектами переданных полномочий осуществляется за счет субвенций из федерального бюджета [22].

Контроль за выполнением органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий, оценка эффективности осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных им полномочий, подготовка при необходимости представления об изъятии с 1 января следующего года соответствующих полномочий у органов государственной власти субъектов Российской Федерации для внесения его в установленном порядке в Правительство Российской Федерации осуществляются на федеральном уровне Федеральным агентством лесного хозяйства. Данное Федеральное агентство также выполняет полномочия, переданные Российской Федерацией органам государственной власти субъектов Российской Федерации, если такие полномочия изъяты в установленном порядке у органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Субъекты Российской Федерации наделены и рядом собственных полномочий:

- владеют, пользуются и распоряжаются лесами, расположенными на земельных участках, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации, организуют осуществление мер пожарной безопасности в таких лесах;
- определяют функциональные зоны в лесопарковых зонах, площади лесопарковых зон, зеленых зон, устанавливают и изменяют границы лесопарковых и зеленых зон;
- утверждают порядок и нормативы заготовки гражданами древесины, пищевых лесных ресурсов и сбора лекарственных растений, недревесных лесных ресурсов для собственных нужд, устанавливают для граждан ставки платы по договору купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд.

При этом следует отметить, что существуют особенности регулирования лесных отношений для лесов, находящихся на территории особо охраняемых природных территорий федерального значения; уполномоченными надзорными органами в этом случае выступают федеральные государственные бюджетные учреждения, осуществляющие управление особо охраняемыми природными территориями [там же].

Система органов государственного управления в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в настоящее время сформирована. В отличие от государственного управления в отношении иных природных ресурсов, где правоустанавливающие и контрольно-надзорные полномочия также в основном переданы Российской Федерацией субъектам Российской Федерации, в данной области более проработана система осуществления контроля со стороны федеральных органов исполнительной власти за реализацией субъектами Российской Федерации переданных им полномочий. В частности, осуществляется надзор не только за нормативно-правовым регулированием субъектами Российской Федерации лесных отношений, но и за нормативными актами субъектов в данной сфере, предусмотрено проведение оценки эффективности переданных полномочий и направление в Правительство Российской Федерации предложений об изъятии соответствующих полномочий, а также определен федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий такие полномочия в случае их изъятия.

В этой связи целесообразно предусмотреть аналогичные процедуры контроля со стороны федеральных органов исполнительной власти выполнения субъектами Российской Федерации переданных полномочий в сфере водных отношений, охотничьего хозяйства, объектов животного мира.

В целях повышения эффективности государственного управления лесными ресурсами в настоящее время также прорабатывается вопрос о передаче части федеральных полномочий субъектам Российской Федерации. Например, на наш взгляд, может быть поддержано решение о передаче субъектам Российской Федерации функций по осуществлению лесного семеноводства и семенного контроля.

В сфере изучения, использования, воспроизводства и охраны объектов животного мира

Государственное регулирование воспроизводства, использования и охраны объектов животного мира осуществляется в Российской Федерации посредством установления в законодательстве Российской Федерации соответствующих требований в зависимости от видов объектов животного мира, предоставления в пользование объектов животного мира, квотирования и ограничения добычи (вылова) отдельных видов объектов животного мира, регулирование численности объектов животного мира, государственного надзора за соблюдением законодательства в области воспроизводства, использования и охраны объектов животного мира, особого режима охраны редких и исчезающих видов, платности использования объектов животного мира, а также обеспечения возмещения вреда, причиненного объектам животного мира [8].

В соответствии с Федеральным законом от 24 апреля 1995 г. N 52-ФЗ «О животном мире» животный мир в пределах территории Российской Федерации является государственной собственностью.

Государственное управление в сфере воспроизводства, охраны и использования объектов животного мира, а также разграничение полномочий между федеральными органами исполнительной власти и региональными органами осуществляются в зависимости от видов объектов животного мира и территории, на которой они обитают.

Так, воспроизводство, использование и охрана объектов животного мира, относящихся к охотничьим ресурсам, осуществляются в соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2009 г. N 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Полномочия государственного управления в данной сфере осуществляют: Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации через выработку государственной политики и нормативное регулирование в данной сфере [18], Федеральная служба по надзору в сфере природопользования – в части контроля за выполнением органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий [19], и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, которым передан Российской Федерацией практически весь объем правоприменительных и надзорных полномочий в данной сфере правоотношений [8]. Исключение составляет управление охотничьими ресурсами, находящимися на территории особо охраняемых природных территорий федерального значения, в отношении которых соответствующие полномочия реализует Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации и подведомственные ему федеральные государственные бюджетные учреждения.

Воспроизводство, использование и охрана водных биологических ресурсов осуществляются в соответствии с Федеральными законами от 20 декабря 2004 г. N 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», от 31 июля 1998 г. N 155-ФЗ «О внутренних морских водах и территориальном море Российской Федерации», от 30 ноября 1995 г. N 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации» и от 17 декабря 1998 г. N 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации». Полномочия государственного управления в данной сфере осуществляют Министерство сельского хозяйства Российской Федерации через выработку государственной политики и нормативное регулирование в данной сфере [29], Федеральное агентство по рыболовству, за которым закреплен основной объем правоприменительных и надзорных функций [30], а также органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, которые осуществляют отдельные полномочия (распределение промышленных квот добычи в пресноводных водных объектах в целях обеспечения традиционного образа жизни коренных малочисленных народов и т.д.) [8].

Воспроизводство, использование и охрана редких и исчезающих видов животных осуществляются в соответствии с Федеральными законами «О животном мире» и «Об особо охраняемых природных территориях Российской Федерации».

Федерации» Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации через ведение Красной книги Российской Федерации, а также сохранение и воспроизводство редких и исчезающих видов растительного и животного мира на особо охраняемых территориях федерального значения, Федеральной службой по надзору в сфере природопользования в рамках соответствующих контрольно-надзорных полномочий и выполнения функции Административного органа по Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения, от 3 марта 1973 г. в Российской Федерации в отношении видов дикой фауны и флоры, находящихся под угрозой исчезновения (кроме осетровых видов рыб), и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации через ведение Красной книги субъекта Российской Федерации, а также сохранение и воспроизводство редких и исчезающих видов растительного и животного мира на особо охраняемых территориях регионального значения.

Полномочия государственного управления в отношении иных объектов животного мира переданы органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Финансовое обеспечение выполнения субъектами переданных полномочий осуществляется за счет субвенций из федерального бюджета. Выполнение данных полномочий органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации контролируется Федеральной службой по надзору в сфере природопользования [19]; надзор за правовым регулированием субъектами Российской Федерации данных правоотношений осуществляется Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации [18].

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.

Учитывая изложенное выше, 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.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ).
2. Водный кодекс Российской Федерации. Электронный ресурс: <http://www.rg.ru/2006/06/08/voda-kodeks.html>. Дата обращения: 27.11.2013 .
3. Лесной кодекс Российской Федерации (с изменениями на 28 июля 2012 г.). Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/902017047>. Дата обращения: 27.11.2013.
4. Федеральный закон от 14.03.1995 N 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях». Режим доступа: <http://base.garant.ru/10107990/>. Дата обращения: 27.11.2013.
5. Федеральный закон от 10.01.2002 N 7-ФЗ «Об охране окружающей среды». Электронный ресурс: <http://base.garant.ru/12125350/>. Дата обращения: 27.11.2013.
6. Федеральный закон от 23.11.1995 N 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» (с изменениями и дополнениями). Режим доступа: <http://base.garant.ru/10108595/>. Дата обращения: 27.11.2013.
7. Закон Российской Федерации от 21.02.1992 N 2395-1 «О недрах». Режим доступа: <http://base.garant.ru/10104313/>. Дата обращения: 27.11.2013.
8. Федеральный закон от 24 апреля 1995 г. N 52-ФЗ «О животном мире» (с изменениями и дополнениями). Режим доступа: <http://base.garant.ru/10107800/>. Дата обращения: 27.11.2013.
9. Федеральный закон от 24.07.2009 N 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями). Режим доступа: <http://base.garant.ru/12168564/>. Дата обращения: 27.11.2013.
10. Федеральный закон от 06.10.1999 N 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями). Режим доступа: <http://base.garant.ru/12117177/>. Дата обращения: 27.11.2013.

11. Федеральный закон от 26.12.2008 N 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Режим доступа: <http://base.garant.ru/12164247/>. Дата обращения: 27.11.2013.
12. Федеральный закон от 20 декабря 2004 г. N 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» (с изменениями и дополнениями). Режим доступа: <http://base.garant.ru/12138110/>. Дата обращения: 27.11.2013.
13. Федеральный закон от 31 июля 1998 г. N 155-ФЗ «О внутренних морских водах и территориальном море Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями). Режим доступа: <http://base.garant.ru/12112602/>. Дата обращения: 27.11.2013.
14. Федеральный закон от 30 ноября 1995 г. N 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями). Режим доступа: <http://base.garant.ru/10108686/>. Дата обращения: 27.11.2013.
15. Федеральный закон от 17 декабря 1998 г. N 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями). Режим доступа: <http://base.garant.ru/179872/>. Дата обращения: 27.11.2013.
16. Федеральный закон от 24.06.1998 N 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (с изменениями и дополнениями). Режим доступа: <http://base.garant.ru/12112084/>. Дата обращения: 27.11.2013.
17. Указ Президента Российской Федерации от 09.03.2004 N 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти». Режим доступа: <http://base.garant.ru/186816/>. Дата обращения: 27.11.2013.
18. Постановление Правительства Российской Федерации от 29.05.2008 N 404 «О Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации». Режим доступа: <http://base.garant.ru/12160654/>. Дата обращения: 27.11.2013.
19. Постановление Правительства Российской Федерации от 30.07.2004 N 400 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2004 г. N 370». Режим доступа: <http://base.garant.ru/187266/>. Дата обращения: 27.11.2013.
20. Постановление Правительства Российской Федерации от 23.07.2004 N 372 «О Федеральной службе по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды». Режим доступа: <http://base.garant.ru/12136300/>. Дата обращения: 27.11.2013.
21. Постановление Правительства Российской Федерации от 16.06.2004 N 282 «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве водных ресурсов». Режим доступа: <http://base.garant.ru/12135833/>. Дата обращения: 27.11.2013.
22. Постановление Правительства Российской Федерации от 23.09.2010 N 736 «О Федеральном агентстве лесного хозяйства». Режим доступа: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/12079139/>. Дата обращения: 27.11.2013.

23. Постановление Правительства Российской Федерации от 17.06.2004 N 293 «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве по недропользованию». Режим доступа: <http://base.garant.ru/12135842/>. Дата обращения: 27.11.2013.
24. Постановление Правительства Российской Федерации от 02.03.2000 N 183 «О нормативах выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и вредных физических воздействий на него». Режим доступа: <http://base.garant.ru/2157544/>. Дата обращения: 27.11.2013.
25. Постановление Правительства Российской Федерации от 27.01.2009 N 53 «Об осуществлении государственного контроля в области охраны окружающей среды (государственного экологического контроля)». Режим доступа: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/12064923/>. Дата обращения: 27.11.2013.
26. Постановление Правительства Российской Федерации от 12.05.2005 N 293 «Об утверждении Положения о государственном надзоре за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр». Режим доступа: <http://base.garant.ru/12140080/>. Дата обращения: 27.11.2013.
27. Постановление Правительства Российской Федерации от 04.11.2006 N 640 «О критериях отнесения объектов к объектам, подлежащим федеральному государственному надзору в области использования и охраны водных объектов и региональному государственному надзору в области использования и охраны водных объектов». Режим доступа: <http://base.garant.ru/12150395/>. Дата обращения: 27.11.2013.
28. Постановление Правительства Российской Федерации от 05.06.2013 N 476 «О вопросах государственного контроля (надзора) и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации». Режим доступа: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70294016/>. Дата обращения: 27.11.2013.
29. Постановление Правительства Российской Федерации от 12.06.2008 N 450 «О Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации». Режим доступа: <http://base.garant.ru/12160970/>. Дата обращения: 27.11.2013.
30. Постановление Правительства РФ от 11.06.2008 N 444 (ред. от 02.11.2013) «О Федеральном агентстве по рыболовству» Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_154198/. Дата обращения: 27.11.2013.
31. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 06.03.2012 N 329-р «Об утверждении плана мероприятий по совершенствованию контрольно-надзорных и разрешительных функций и оптимизации предоставления государственных услуг в сфере природопользования и охраны окружающей среды». Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=526564>. Дата обращения: 27.11.2013.
32. Проект федерального закона N 584587-5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования нормирования в области охраны окружающей среды и введения мер экономического стимулирования хозяйствующих субъектов для внедрения наилучших технологий» // Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=PRJ;n=90289>. Дата обращения: 27.11.2013.

ENVIRONMENTAL MANAGEMENT AND GOVERNANCE OF NATURAL RESOURCES IN THE RUSSIAN FEDERATION (FEDERAL AND REGIONAL LEVEL)

Popov Nikolay V.

State Secretary – Deputy Minister,
Ministry of Natural Resources and Ecology of the Russian Federation
E-mail: popovnv-dom@yandex.ru

Address: Ministry of Natural Resources and Ecology of the Russian Federation, 4/6, B.
Gruzinskaya Str., Moscow 123995, Russian Federation.

Radchenko Svetlana Y.

Director of the Legal Department, Ministry of Natural Resources and Ecology of the Russian
Federation. E-mail: lana@mnr.gov.ru

Address: Ministry of Natural Resources and Ecology of the Russian Federation, 4/6, B.
Gruzinskaya Str., Moscow 123995, Russian Federation.

Abstract

The article considers governance issues in the field of environmental protection and natural resources. Particular attention is paid to the distribution of executive powers between the federal (i.e. federal ministries and agencies) and local executive authorities (i.e. subjects of the Russian Federation) in those areas.

Considerable attention is paid to the issue of implementing the mechanism of the executive powers and functions transferred by the Russian Federation to the local authorities (water, forest and hunting resources; wildlife protection; environmental assessment procedures).

In the article the executive powers and functions of the federal and local authorities of the Russian Federation in terms of their efficiency as a system formed by the public authorities for the purposes of environmental protection and natural resources management are duly presented and analyzed.

The need for government regulation and oversight in these areas, taking into consideration their importance to the economy of the Russian Federation and negative impact on the environment, is well substantiated by the authors.

The article proposes solutions on a number of issues regarding the optimization of the distribution of executive powers and functions between the federal and local authorities of the Russian Federation, including the transfer of federal executive powers and functions to the regions (i.e. subjects of the Russian Federation).

Keywords: powers; government regulation; oversight; transfer of federal executive powers and functions to the regions; environmental protection; environmental assessment procedures; natural resources management, subsoil use.

REFERENCES

1. *Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii* [Constitution of the Russian Federation] (prinyata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993) (s uchetom popravok, vnesennyh Zakonami RF o popravkah k Konstitutsii RF of 30.12.2008 N 6-FKZ, of 30.12.2008 N 7-FKZ).
2. *Vodnyy kodeks Rossiyskoy Federatsii* [Water Code of the Russian Federation]. Available: <http://www.rg.ru/2006/06/08/voda-kodeks.html> (accessed: 27 November, 2013).
3. *Lesnoy kodeks Rossiyskoy Federatsii* (s izmeneniyami na 28 iyulya 2012 g.) [Forestry Code of the Russian Federation]. Available: <http://docs.cntd.ru/document/902017047> (accessed: 27 November, 2013).
4. *Federalnyy zakon ot 14.03.1995 N 33-FZ «Ob osobo ohranyaemykh prirodnym territoriyah»* [Russian Federal Law of 14.03.1995 N 33-FZ «On Specially Protected Natural Territories»]. Available: <http://base.garant.ru/10107990/> (accessed: 27 November, 2013).
5. *Federalnyy zakon ot 10.01.2002 N 7-FZ «Ob ohrane okruzhayushchey sredy»* [Russian Federal Law of 10.01.2002 N 7-FZ «On Environmental Protection»]. Available: <http://base.garant.ru/12125350/> (accessed: 27 November, 2013).
6. *Federalnyy zakon ot 23.11.1995 N 174-FZ «Ob ekologicheskoy ekspertize» (s izmeneniyami i dopolneniyami)* [Russian Federal Law of 23.11.1995 N 174-FZ «On Environmental Impact Assessment» (with changes and additions)]. Available: <http://base.garant.ru/10108595/> (accessed: 27 November, 2013).
7. *Zakon Rossiyskoy Federatsii ot 21.02.1992 N 2395-1 «O nedrah»* [Law of the Russian Federation of 21.02.1992 N 2395-1 «On the Subsoil»]. Available: <http://base.garant.ru/10104313/> (accessed: 27 November, 2013).
8. *Federalnyy zakon ot 24 aprelya 1995 g. N 52-FZ «O zhitvotnom mire» (s izmeneniyami i dopolneniyami)* [Russian Federal Law of 24 April, 1995 N 52-FZ «On Wildlife» (with changes and additions)]. Available: <http://base.garant.ru/10107800/> (accessed: 27 November, 2013).
9. *Federalnyy zakon ot 24.07.2009 N 209-FZ «Ob ohote i o sohranении ohotnichih resursov i o vnesenii izmeneniy v otdelnyye zakonodatelnyye akty Rossiyskoy Federatsii» (s izmeneniyami i dopolneniyami)* [Russian Federal Law of 24.07.2009 N 209-FZ «On hunting and hunting on the conservation of resources and on Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation (with changes and additions)]. Available: <http://base.garant.ru/12168564/> (accessed: 27 November, 2013).
10. *Federalnyy zakon ot 06.10.1999 N 184-FZ «Ob obshchih printsipah organizatsii zakonodatelnyh (predstavitelnyh) i ispolnitelnyh organov gosudarstvennoy vlasti subyektov Rossiyskoy Federatsii» (s izmeneniyami i dopolneniyami)* [Russian Federal Law of 06.10.1999 N 184-FZ «On general principles of the organization of legislative (representative) and executive bodies of state power of the subjects of the Russian Federation»]. Available: <http://base.garant.ru/12117177/> (accessed: 27 November, 2013).

11. *Federalnyy zakon ot 26.12.2008 N 294-FZ «O zashchite prav yuridicheskikh lits i individualnykh predprinimateley pri osushchestvlenii gosudarstvennogo kontrolya (nadzora) i munitsipalnogo kontrolya»* [Russian Federal Law of 26.12.2008 N 294-FZ «On protection of legal entities and individual entrepreneurs in the implementation of state control (supervision) and municipal control»]. Available: <http://base.garant.ru/12164247/> (accessed: 27 November, 2013).
12. *Federalnyy zakon ot 20 dekabrya 2004 g. N 166-FZ «O rybolovstve i sohranении vodnykh biologicheskikh resursov» (s izmeneniyami i dopolneniyami)* [Russian Federal Law of 20 December, 2004 N 166-FZ «On Fisheries and the Conservation of Aquatic Biological Resources»]. Available: <http://base.garant.ru/12138110/> (accessed: 27 November, 2013).
13. *Federalnyy zakon ot 31 iyulya 1998 g. N 155-FZ «O vnutrennih morskikh vodakh i territorialnom more Rossiyskoy Federatsii» (s izmeneniyami i dopolneniyami)* [Russian Federal Law of 31 July, 1998 N 155-FZ «On the internal sea waters and territorial sea of the Russian Federation»]. Available: <http://base.garant.ru/12112602/> (accessed: 27 November, 2013).
14. *Federalnyy zakon ot 30 noyabrya 1995 g. N 187-FZ «O kontinentalnom shelfe Rossiyskoy Federatsii» (s izmeneniyami i dopolneniyami)* [Russian Federal Law of 30 November, 1995 N 187-FZ «On the continental shelf of the Russian Federation»]. Available: <http://base.garant.ru/10108686/> (accessed: 27 November, 2013).
15. *Federalnyy zakon ot 17 dekabrya 1998 g. N 191-FZ «Ob isklyuchitelnoy ekonomicheskoy zone Rossiyskoy Federatsii» (s izmeneniyami i dopolneniyami)* [Russian Federal Law of 17 December, 1998 N 191-FZ «On the Exclusive Economic Zone of the Russian Federation»]. Available: <http://base.garant.ru/179872/> (accessed: 27 November, 2013).
16. *Federalnyy zakon ot 24.06.1998 N 89-FZ «Ob othodakh proizvodstva i potrebleniya» (s izmeneniyami i dopolneniyami)* [Russian Federal Law of 24.06.1998 N 89-FZ «On Production and Consumption Waste» (with changes and additions)]. Available: <http://base.garant.ru/12112084/> (accessed: 27 November, 2013).
17. *Ukaz Prezidenta Rossiyskoy Federatsii ot 09.03.2004 N 314 «O sisteme i strukture federalnykh organov ispolnitelnoy vlasti»* [Decree of the President of the Russian Federation of 09.03.2004 N 314 «On the system and structure of federal executive bodies»]. Available: <http://base.garant.ru/186816/> (accessed: 27 November, 2013).
18. *Postanovlenie Pravitelstva Rossiyskoy Federatsii ot 29.05.2008 N 404 «O Ministerstve prirodnkh resursov i ekologii Rossiyskoy Federatsii»* [Decree of the Government of the Russian Federation of 29.05.2008 N 404 «On the Ministry of Natural Resources and Ecology of the Russian Federation»]. Available: <http://base.garant.ru/12160654/> (accessed: 27 November, 2013).
19. *Postanovlenie Pravitelstva Rossiyskoy Federatsii ot 30.07.2004 N 400 «Ob utverzhdenii Polozheniya o Federalnoy sluzhbe po nadzoru v sfere prirodopolzovaniya i vnesenii izmeneniy v Postanovlenie Pravitelstva Rossiyskoy Federatsii ot 22 iyulya 2004 g. N 370»* [Resolution of the Government of the Russian Federation of 30.07.2004 N 400 «On approval of the Federal Service for Supervision of Natural Resources and Amending the Resolution of the Government of the Russian

- Federation of 22 July, 2004 N 370»]. Available: <http://base.garant.ru/187266/> (accessed: 27 November, 2013).
20. *Postanovlenie Pravitelstva Rossiyskoy Federatsii ot 23.07.2004 N 372 «O Federalnoy sluzhbe po gidrometeorologii i monitoringu okruzhayushhey sredy»* [Resolution of the Government of the Russian Federation of 23.07.2004 N 372 «On the Federal Service for Hydrometeorology and Environmental Monitoring»]. Available: <http://base.garant.ru/12136300/> (accessed: 27 November, 2013).
 21. *Postanovlenie Pravitelstva Rossiyskoy Federatsii ot 16.06.2004 N 282 «Ob utverzhenii Polozheniya o Federalnom agentstve vodnykh resursov»* [Resolution of the Government of the Russian Federation of 16.06.2004 N 282 «On approval of the Federal Agency of Water Resources»]. Available: <http://base.garant.ru/12135833/> (accessed: 27 November, 2013).
 22. *Postanovlenie Pravitelstva Rossiyskoy Federatsii ot 23.09.2010 N 736 «O Federalnom agentstve lesnogo hozayystva»* [Resolution of the Government of the Russian Federation of 23.09.2010 N 736 «On the Federal Forestry Agency»]. Available: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/12079139/> (accessed: 27 November, 2013).
 23. *Postanovlenie Pravitelstva Rossiyskoy Federatsii ot 17.06.2004 N 293 «Ob utverzhenii Polozheniya o Federalnom agentstve po nedropolzovaniyu»* [Resolution of the Government of the Russian Federation of 17.06.2004 N 293 «On approval of the Federal Agency for Subsoil Use»]. Available: <http://base.garant.ru/12135842/> (accessed: 27 November, 2013).
 24. *Postanovlenie Pravitelstva Rossiyskoy Federatsii ot 02.03.2000 N 183 «O normativah vybrosov vrednykh (zagryaznayushchih) veshchestv v atmosfernyy vozdukh i vrednykh fizicheskikh vozdeystviy na nego»* [Resolution of the Government of the Russian Federation of 02.03.2000 N 183 «On norms of emissions of harmful substances (pollutants) into the air and harmful physical effects on it»]. Available: <http://base.garant.ru/2157544/> (accessed: 27 November, 2013).
 25. *Postanovlenie Pravitelstva Rossiyskoy Federatsii ot 27.01.2009 N 53 «Ob osushchestvlenii gosudarstvennogo kontrolya v oblasti ohrany okruzhayushchey sredy (gosudarstvennogo ekologicheskogo kontrolya)»* [Resolution of the Government of the Russian Federation of 27.01.2009 N 53 «On the implementation of state control in the field of environmental protection (State Environmental Control)»]. Available: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/12064923/> (accessed: 27 November, 2013).
 26. *Postanovlenie Pravitelstva Rossiyskoy Federatsii ot 12.05.2005 N 293 «Ob utverzhenii Polozheniya o gosudarstvennom nadzore za geologicheskim izucheniem, ratsionalnym ispolzovaniem i ohranoy nedr»* [Resolution of the Government of the Russian Federation of 12.05.2005 N 293 «On Approval of the State Supervision over the geological study, rational use and protection of the subsoil»]. Available: <http://base.garant.ru/12140080/> (accessed: 27 November, 2013).
 27. *Postanovlenie Pravitelstva Rossiyskoy Federatsii ot 04.11.2006 N 640 «O kriteriyah otneseniya obyektov k obyektam, podlezhashchim federalnomu gosudarstvennomu nadzoru v oblasti ispolzovaniya i ohrany vodnykh obyektov i regionalnomu gosudarstvennomu nadzoru v oblasti ispolzovaniya i ohrany vodnykh obyektov»* [Resolution of the Government of the Russian Federation of 04.11.2006 N 640 «On the Criteria of at-

- tributing objects to the objects to be subject to the federal state supervision in the field of using and protecting aquatic resources and to the regional state oversight in the field of using and protecting aquatic resources”]. Available: <http://base.garant.ru/12150395/> (accessed: 27 November, 2013).
28. *Postanovlenie Pravitelstva Rossiyskoy Federatsii ot 05.06.2013 N 476 «O voprosah gosudarstvennogo kontrolya (nadzora) i priznanii utrativshimi silu nekotorykh aktov Pravitelstva Rossiyskoy Federatsii»* [Resolution of the Government of the Russian Federation of 05.06.2013 N 476 «On the issues of state control (supervision) and repeal of certain acts of the Government of the Russian Federation»]. Available: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70294016/> (accessed: 27 November, 2013).
 29. *Postanovlenie Pravitelstva Rossiyskoy Federatsii ot 12.06.2008 N 450 «O Ministerstve selskogo hozaystva Rossiyskoy Federatsii»* [Russian Federation Government Resolution of 12.06.2008 N 450 «On the Russian Federation Ministry of Agriculture»]. Available: <http://base.garant.ru/12160970/> (accessed: 27 November, 2013).
 30. *Postanovlenie Pravitelstva RF ot 11.06.2008 N 444 (red. of 02.11.2013) «O Federalnom agentstve po rybolovstvu»* [RF Government Decree of 11.06.2008 N 444 (as amended on 02.11.2013) «On the Federal Agency for Fisheries»]. Available: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_154198/ (accessed: 27 November, 2013).
 31. *Rasporyazhenie Pravitelstva Rossiyskoy Federatsii ot 06.03.2012 N 329-r «Ob utverzhdenii plana meropriyatiy po sovershenstvovaniyu kontrolno-nadzornykh i razreshitelnykh funktsiy i optimizatsii predostavleniya gosudarstvennykh uslug v sfere prirodopolzovaniya i ohrany okruzhayushchey sredy»* [Russian Federation Government Disposal of 06.03.2012 N 329-p «On approval of the plan to improve the enforcement and licensing functions, government services in the field of the nature conservation and environmental protection»]. Available: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=526564> (accessed: 27 November, 2013).
 32. *Proekt federalnogo zakona N 584587-5 «O vnesenii izmeneniy v otdelnye zakonodatelnye akty Rossiyskoy Federatsii v chasti sovershenstvovaniya normirovaniya v oblasti ohrany okruzhayushchey sredy i vvedeniya mer ekonomicheskogo stimulirovaniya hozyaystvuyushchih subyektov dlya vnedreniya nailuchshih tehnologiy»* [Draft Federal Law N 584587-5 «On Amendments to the Certain Legislative Acts of the Russian Federation in terms of improving the standardization in the field of environmental protection and the introduction of economic incentives for business entities to introduce the best technology»]. Available: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=PRJ;n=90289> (accessed: 27 November, 2013).