

Административное право

УДК 342.951

JEL: K23

СТЕПАНЕНКО Юрий Викторович

ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)», Садовая-Кудринская ул., д. 9, Москва, 125993, Россия.

<https://orcid.org/0000-0003-3818-3087>

Степаненко Юрий Викторович, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры административного права и процесса Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА); главный научный сотрудник ФГКУ «ВНИИ МВД России», Москва, Россия. E-mail: stepanenko.50@mail.ru

**РОЛЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФЕДЕРАЛИЗМА В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ
ОБЪЕКТОВ ЖИВОТНОГО МИРА И ВОДНЫХ БИОЛОГИЧЕСКИХ
РЕСУРСОВ¹**

Аннотация

Предмет/тема. Рассматриваются вопросы, связанные с защитой объектов животного мира и водных биоресурсов посредством применения принципа государственного федерализма, являющегося основой разграничения полномочий в предмете совместного ведения между органами власти на федеральном и региональном уровнях.

Цели/задачи. Рассмотреть реализацию различных видов компетенции федерализма в зависимости от соотношения предоставленных полномочий: исключительная федеральная компетенция, совместная компетенция, конкурирующая и договорная компетенции.

Методология. Использовались методы описания, сравнения, анализа.

Выводы. Обосновано, что деятельность по защите объектов животного мира и водных биоресурсов преимущественно основывается на федеральной компетенции.

Ключевые слова: *государственный федерализм, разграничение полномочий, административно-правовое регулирование, органы исполнительной власти, органы местного самоуправления, защита объектов животного мира и водных биологических ресурсов.*

Administrative law

Yury V. Stepanenko, doctor of Law, professor, professor at the Department of Administrative Law and Process, University of O.E. Kutafina (MSLA); Chief Researcher of the Federal State Institution VNII of the Ministry of Internal Affairs of Russia

**ROLE OF STATE FEDERALISM IN THE SPHERE PROTECTION OF
FACILITIES OF THE ANIMAL WORLD AND WATER BIOLOGICAL
RESOURCES**

Abstract

Subject / Topic The article deals with issues related to the protection of wildlife and aquatic biological resources through the application of the principle of state

¹ Настоящая работа подготовлена при информационной поддержке СПС КонсультантПлюс.

federalism, which is the basis for the delineation of powers in the subject of joint jurisdiction between the authorities at the federal and regional levels.

Goals / Objectives Consider the implementation of various types of competence of federalism, depending on the ratio of the powers granted: exclusive federal competence, joint competence, competing and contractual competence.

Methodology Methods of description, comparison, analysis were used.

Conclusion and Relevance It has been substantiated that the activity to protect the objects of fauna and aquatic biological resources is mainly based on federal competence.

Keywords: *state federalism, delineation of powers, administrative and legal regulation, executive authorities, local self-government bodies, protection of wildlife and aquatic biological resources.*

Административно-публичная деятельность государства по защите объектов животного мира и водных биоресурсов является достаточно актуальной на фоне обострения экономических, продовольственных, экологических и иных проблем в Российской Федерации и в мире в целом. На данную ситуацию, как справедливо, на наш взгляд, отмечает В.М. Редкоус, серьезное воздействие оказывают климатические факторы, способные повлечь дефицит продовольствия и пресной воды, обострить конкуренцию за доступ к возобновляемым водным биоресурсам, в том числе Арктической и Антарктической зон, Северного Ледовитого океана [1, с. 35].

Существенное влияние на сглаживание данных факторов внутриорганизационной административной государственной деятельности оказывает принцип государственного федерализма. Он имеет важное значение в сфере защиты объектов животного мира и водных биологических ресурсов (далее также – объектов животного мира), является основой разграничения полномочий в предмете совместного ведения между органами власти на федеральном уровне и уровне субъектов РФ. Указанные положения формализованы в статье 3 Федерального закона от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире»¹.

Как отмечают И.Ю. Чеботарев и Ф.Н. Удычак, предназначение федерализма заключается в правильном подборе правового инструментария и определении разумных пределов централизации и децентрализации властных государственных функций, их оптимальном распределении между органами разных уровней [2, с. 55]. По мнению других ученых, «конституционное распределение компетенции в федеративном государстве называется разделением властей «по вертикали». При этом разграничиваются прежде всего предметы ведения Федерации, а далее - полномочия Федерации и субъектов РФ по предмету совместного ведения» [3].

С.В. Нарутто считает, что разграничение предметов ведения и полномочий является сложной задачей реализации принципа федерализма

¹СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1462.

и во многом зависит от объективных и субъективных факторов, менталитета проживающего населения, а также установившихся традиций в стране [4, с. 14]. По поводу указанного принципа В.М. Платонов утверждает, что основой правовых форм его реализации служат конституционные установления о предмете совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. При этом он подчеркивает примат воли Федерации над субъектами РФ в реализации властных полномочий в области совместного ведения. По его мнению, объем полномочий субъектов РФ устанавливается федеральным центром исходя из характера решения вопроса, о котором заходит речь. Иные элементы подобных федеративных правоотношений, выражающие кооперативный характер российского федерализма, находят отражение при использовании согласительных процедур, посредством проведения переговоров при возникновении конфликтов во взаимоотношениях между федеральными органами и органами власти субъектов РФ [5].

Интересна в рамках исследования защиты объектов животного мира классификация, представленная в работе под редакцией В.С. Нерсесянца и предусматривающая разграничение видов компетенций федерализма в зависимости от соотношения законодательных полномочий Федерации и ее субъектов. Это: исключительная федеральная компетенция, совместная компетенция, конкурирующая и договорная компетенции [3]. Рассмотрим реализацию данных видов компетенций исходя из рассматриваемой сферы отношений.

1. *Исключительная федеральная компетенция* находит отражение:

в Федеральном законе «О животном мире», где в статье 5 определены полномочия органов государственной власти РФ в области охраны и использования животного мира:

- определение государственной и инвестиционной политики;
- нормотворчество;
- координация деятельности органов государственной власти субъектов РФ;
- регулирование в области охраны объектов, воспроизводства и разрешения видов пользования объектами;
- организация федерального государственного надзора (контроля) на особо охраняемых природных территориях (ООПТ);
- установление разрешительного вида пользования объектами животного мира;
- ведение Красной книги РФ и определение порядка пользования «краснокнижными животными»;
- установление порядка ведения статистической отчетности;
- решение вопросов, связанных с добычей животных при ведении образа традиционной жизни малочисленными коренными народами РФ;
- разрешение возникающих споров между субъектами РФ;
- решение вопросов, связанных с заключением и реализацией

международных договоров;

- решение других вопросов, установленных анализируемым законом.

Кроме того, указанный закон устанавливает такие формы защиты объектов животного мира, как сохранение видового многообразия, защита мест обитания и условий размножения, а также сохранение совокупности различных фаунистических комплексов, регулирование численности и рациональное использование животного мира и др.

в Федеральном законе от 24.07.2009 № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹, где в главе 6 определены полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления. Так, деятельность федеральных органов государственной власти направлена на урегулирование правовых, организационных и иных требований пользования, добычи и регулирования численности объектов животного мира; установление перечня видов охотничьих ресурсов, порядка допуска к их добыче; мониторинг добычи; определение порядка федерального государственного надзора за разрешенными видами пользования, в том числе на ООПТ; установление порядка передачи отдельных федеральных полномочий региональным властям и т.д. Деятельность органов государственной власти субъектов РФ заключается в решении вопросов, связанных с определением схем охраны и пользования охотничьих угодий на территории субъекта РФ, определении норм добычи охотничьих ресурсов, в отношении которых не установлены федеральные ограничения; определении порядка выдачи и аннулирования формализованных охотничьих атрибутов (удостоверений, знаков инспекторов и т.д.). Права и обязанности муниципальных органов в анализируемом законодательном акте не детализируются. Однако это не препятствует их наделению отдельными полномочиями в соответствии с общими принципами организации местного самоуправления²;

в Федеральном законе от 20.12.2004 № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»³, в котором также представлены участники отношений в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов, которыми являются РФ, субъекты РФ, муниципальные образования, граждане и юридические лица (ст. 7). В настоящее время данная сфера деятельности обусловлена проведением рыбохозяйственных мероприятий и организацией научной деятельности в области рыболовства и сохранения биоресурсов;

в Федеральном законе от 25.12.2018 № 475-ФЗ «О любительском рыболовстве и о внесении изменений в отдельные законодательные акты

¹ СЗ РФ, 27.07.2009. № 30. ст. 3735.

² Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 06.10.2003. № 40. Ст. 3822.

³ СЗ РФ. 2004. № 52 (часть 1). Ст. 5270.

Российской Федерации»¹, в котором урегулированы общественные отношения в области любительского рыболовства, направленные на удовлетворение личных потребностей граждан, а также определяющие возникновение отношений при проведении различных спортивных публичных рыболовных мероприятий. В основных положениях данного закона установлено, что защита водных биоресурсов осуществляется посредством ограничения суточной нормы добычи водных биоресурсов, не отнесенных к «краснокнижным» видам. Многие статьи данного закона являются бланкетными и отсылают к правовым нормам Федерального закона «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов».

Федеральная компетенция в сфере защиты объектов животного мира усматривается в комплексной программе Росприроднадзора, где в пункте 1.1.7 предлагается сделать основной упор в профилактических мероприятиях на работу с федеральными бюджетными учреждениями, осуществляющими управление ООПТ, и органами исполнительной власти субъектов РФ, при участии специализированных дирекций по управлению ООПТ, представителей Минприроды России, Всемирного фонда дикой природы (WWF)², общественных организаций, территориальных подразделений МВД России³.

Необходимо подчеркнуть, что федеральная компетенция в рассматриваемой сфере отношений, установленная указанными федеральными законами, является основной платформой реализации мероприятий по сохранению объектов животного мира.

2. *Совместная компетенция*, когда по предмету совместного ведения объектами животного мира в соответствии с действующими федеральными законами издаются «рамочные» федеральные законы, оставляющие решение частных (региональных) вопросов на усмотрение субъектов Федерации. Такие законы в настоящее время в Российской Федерации в рассматриваемой сфере отношений по защите рассматриваемых объектов отсутствуют. В то же время существует противоположный вид отношений, когда в соответствии со статьей 6 Закона о животном мире установлено, что Россия сама передает органам государственной власти субъекта РФ осуществление отдельных полномочий, таких как: нормативно-правовое регулирование в рассматриваемой сфере деятельности, согласованное с федеральным центром; регулирование численности объектов; введение ограничений и запретов на использование объектов; выдача разрешений на

¹СЗ РФ. 2018. № 53 (часть 1).Ст. 8401.

²Одна из крупнейших независимых международных природоохранных организаций, объединяющая около 5 миллионов постоянных сторонников и работающая более чем в 100 странах. <https://wwf.ru/about/>(Дата обращения: 27.07.2020).

³Приказ Росприроднадзора от 06.09.2018 № 351 «Об утверждении Ведомственной программы комплексной профилактики нарушений обязательных требований на 2018 - 2020 годы» // <https://rulaws.ru/acts/Prikaz-Rosprirodnadzora-ot-06.09.2018-№-351/> (Дата обращения: 27.07.2020).

виды их использования и т.д. на территориях субъектов Федерации. Однако все это возможно при соблюдении установленных условий действующего федерального законодательства и за исключением возникающих отношений на ООПТ федерального значения.

3. *Конкурирующая компетенция*, дающая право на издание законов субъектов РФ при отсутствии федеральных законов, которая в настоящее время в рассматриваемой сфере природоохранных отношений также не реализуется. В то же время имеются примеры, когда субъекты РФ самостоятельно издают подзаконные правовые акты, связанные с установлением ограничений или полным запретом на пользование отдельными объектами животного мира, подпадающими под государственную охрану и защиту. Как пример, можно привести постановление Правительства Республики Дагестан от 12 апреля 2019 года¹, в котором каспийский тюлень включён в Красную книгу Республики Дагестан, и на него установлен запрет промысла в данном регионе². В отдельных субъектах РФ решение данных вопросов может быть также отнесено к уровню региональных органов исполнительной власти. Как пример, – издание Красной книги Московской области³.

4. *Договорная компетенция*, когда полномочия регулирования отдельных вопросов по предмету ведения субъекта Федерации делегируются федеральному законодателю, при условии что они не относятся к исключительной компетенции первого. При возникновении спора по договорной компетенции между заинтересованными субъектами он подлежит согласованию посредством перераспределения делегированных полномочий. В то же время необходимо учитывать – если эти вопросы относятся к исключительной компетенции субъекта Федерации, то допущенные нарушения в порядке делегирования договорных полномочий могут нарушить основополагающий принцип федерализма. Данный вид компетенции также не применяется в рассматриваемой сфере отношений. В указанных федеральных законах встречаются только созвучные смысловые определения, относящиеся к частному праву, такие как «договорные обязательства» (п. 2 ст.5 Закона о рыболовстве), устанавливающие «договорные обязательства и иные

¹ Постановление Правительства Республики Дагестан от 12 апреля 2019 года №80 «О внесении изменений в постановление Правительства Республики Дагестан от 6 апреля 2009 г. № 93». // <http://www.e-dag.ru/2013-05-27-06-54-30/postanovleniya-pravitelstva-rd/postanovlenie-pravitelstva-rd-ot-12-aprelya-2019-g-80-o-vnesenii-izmenenij-v-postanovlenie-pravitelstva-respubliki-dagestan-ot-6-aprelya-2009-g-93.html> (Дата обращения: 22.07.2020).

² Каспийский тюлень теперь в Красной книге: <http://zkturr.ru/news/2019-04-26-2456>(Дата обращения: 17.07.2020).

³ Распоряжение Министерства экологии и природопользования Московской области от 20.03.2018 № 103-РМ «Об утверждении списка объектов животного и растительного мира, занесенных в Красную книгу Московской области» // Официальный сайт Министерства экологии и природопользования Московской области <http://mer.mosreg.ru> (Дата обращения: 12.07.2020).

отношения, связанные с оборотом водных биоресурсов, регулируемые гражданским законодательством, если иное не установлено настоящим Федеральным законом»¹. А также встречается понятие взаимного соглашения между представителями малочисленных коренных народов РФ, когда в соответствии со статьей 49 рассматриваемого Федерального закона «если на одной и той же территории проживают и осуществляют свою хозяйственную традиционную деятельность несколько различных групп коренного населения, обладающие правом приоритетного пользования животным миром, то предоставленное право устанавливается в соответствии с взаимным соглашением между группами проживающего там населения»².

На основании изложенного можно констатировать, что сфера государственного федерализма по разграничению предметов государственно-властного регулирования РФ и субъектов РФ в совместной деятельности по защите объектов животного мира представлена только на основе федеральной компетенции, находящей отражение в Федеральных законах:

- «О животном мире» от 24.04.1995 № 52-ФЗ;
- «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 24.07.2009 № 209-ФЗ;
- «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» от 20.12.2004 № 166-ФЗ.

Основополагающим фактором установленных правоотношений является право собственности государства на объекты животного мира, где вопросы распоряжения, пользования и владения ими на территории РФ относятся к совместному федеральному и региональному ведению.

Порядок применения представленных природоохранных и природоресурсных норм определен ведомственным регулированием природоресурсных федеральных и региональных органов исполнительной власти.

Представленные правоотношения в области охраны животного мира имеют трехуровневую систему управления:

- 1) федеральную, разграничивающую компетенцию между федеральным центром и субъектами РФ посредством установления правовых норм прямого действия на всей территории РФ;
- 2) региональную, регулиующую правоотношения на территории отдельного субъекта РФ с учетом особенностей данной территории и неурегулированности отдельных отношений;
- 3) местную, использующую в своей деятельности федеральные и региональные правовые акты, в основном для решения вопросов посредством

¹Федеральный закон от 20.12.2004 № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» // СЗ РФ. 2004. № 52 (часть 1). Ст. 5270.

²Федеральный закон от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире» // СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1462.

издания локальных актов передачи полномочий пользования территориями, находящимися в ведении органов местного самоуправления, в том числе с сухопутной и водной средой обитания объектов животного мира.

Список источников:

1. Редкоус (2019) – Редкоус В.М. Формы и методы государственного управления в области обеспечения экономической безопасности // В сборнике: 25 лет Гражданскому кодексу Российской Федерации: традиции и новации частного права. Материалы международной научно-практической конференции (с элементом школы молодого ученого). 2019. С. 34-47.

2. Чеботарев, Удычак (2019) – Чеботарев И.Ю., Удычак И.Ю. Современный федерализм как способ государственного устройства // The Scientific Heritage. 2019. № 39. С.54-56.

3. Проблемы общей теории права и государства: учебник / под общ.ред. В.С. Нерсесянца. 2-е изд., пересмотр. М.: Норма: ИНФРА-М, 2014. 630 с.

4. Нарутто (2017) – Нарутто С.В. Российский Федерализм: научные воззрения Н.А. Михалевой // LexRussica. 2017. № 1 (122). С.11-22.

5. Платонов (2018) – Платонов В.М. Формирование конституционной модели российского федерализма и ее базовые принципы // Пробелы в Российском законодательстве. 2018. <https://cyberleninka.ru/article/n/formirovanie-konstitutsionnoy-modeli-rossiyskogo-federalizma-i-ee-bazovye-printsipy/viewer> (Дата обращения: 12.07.2020)

References:

Redhouse (2019) - Redhouse V.M. Forms and methods of public administration in the field of ensuring economic security // In the collection: 25 years of the Civil Code of the Russian Federation: traditions and innovations of private law development. Materials of the international scientific and practical conference (with an element of the school of a young scientist) [Formy i metody gosudarstvennogo upravleniya v oblasti obespecheniya ekonomicheskoy bezopasnosti // V sbornike: 25 let Grazhdanskogo kodeksu Rossiyskoy Federatsii: traditsii i novatsii chastnopravovogo razvitiya. Materialy mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii (s elementom shkoly molodogo uchenoego)]. -2019.P. 34-47.

Chebotarev, Udychak (2019) - Chebotarev I.Yu., Udychak I.Yu. Modern federalism as a method of state structure // The Scientific Heritage [Sovremenny federalizm kak sposob gosudarstvennogo ustroystva // The Scientific Heritage]. 2019. № 39. P.54-56.

Problems of the general theory of law and state: textbook / under total. ed. V.S. Nersesyants. 2nd ed., Revision. - M.: Norma: INFRA-M [Problemy obshchey teorii prava i gosudarstva: uchebnik / pod obshch. red. V.S. Nersesyantsa. 2-ye izd., peresmotr. M.: Norma: INFRA-M] 2014. 630 p.

Naruto (2017) - Naruto S.V. Russian Federalism: Scientific Views of N.A. Mikhaleva // Lex Russica [Rossiyskiy Federalizm: nauchnyye vozzreniya N.A. Mikhalevoy // Lex Russica]. 2017. № 1 (122). P. 11-22.

Platonov (2018) – Platonov V.M. Formation of the constitutional model of Russian federalism and its basic principles // Gaps in Russian legislation [Formirovaniye konstitutsionnoy modeli rossiyskogo federalizma i ee bazovyye printsipy // Probely v Rossiyskom zakonodatel'stve]. 2018.