

---

## ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЕМ И ОХРАНОЙ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ ВО ФРАНЦИИ

А.М. Волков, Е.А. Лютягина

Кафедра административного и финансового права  
Российский университет дружбы народов  
*ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198*

В статье приведен анализ французского административного законодательства в области природопользования и охраны окружающей среды и предлагается использование французского опыта для совершенствования законодательства России.

**Ключевые слова:** административное законодательство; совершенствование законодательства, органы государственного управления; государственный контроль; природопользование; охрана окружающей среды.

В настоящее время в Российской Федерации происходит активный процесс административной реформы, направленный на демократизацию государства, повышение уровня защиты прав и законных интересов личности, укрепление правопорядка, усиление роли институтов гражданского общества. Актуальность изучения французского опыта с позиций интересов России является весьма высокой в связи с непрекращающимся реформированием российской системы государственного управления, включая и подсистему управления природопользованием. Существующие различия между системами государственного регулирования в разных странах, как правило, вызваны историческими, культурными, социально-экономическими и политико-правовыми особенностями развития.

Значение природы в жизни человека, который сам является частью природы, невозможно переоценить. За счет природы человечество активно удовлетворяет свои многочисленные потребности в продуктах питания, среде обитания, рекреации и др. При этом человечество активно использует природные объекты, ресурсы и экологические системы, вольно или невольно нанося им вред своей деятельностью. С целью ограничения негативного воздействия человека на окружающую природную среду природоресурсное законодательство предписывает определенные правила рационального пользования природными ресурсами [2; 4].

Франция, как и большинство промышленных стран, проводит целенаправленную политику природопользования и охраны окружающей среды несколько последних десятилетий. При этом стоит отметить, что она была одной из первых стран, учредившей в 1971 г. Министерство по вопросам окружающей среды. Его деятельность в то время сводилась к координации усилий других мини-

ств. Ранее были сделаны некоторые шаги, свидетельствующие об интересе к проблемам окружающей среды со стороны государства. Масштабные преобразования публичной администрации затронули и организационно-правовую основу министерского звена управления [5; 6].

Как и в большинстве развитых стран, в 1970–1990 гг. политика Франции в области охраны окружающей среды состояла главным образом в разработке соответствующих нормативных актов и создании специализированных учреждений в этой области. Были созданы специальные органы: по сбору и уничтожению отходов (1976 г.), по контролю за качеством воздуха (1981 г.) и по рациональному использованию энергии (1982 г.), которые в 1990 г. в ходе реформы государственных органов были объединены в Агентство по защите окружающей среды и использованию энергоресурсов (ADEME). В это же время принимается Национальный план по охране окружающей среды (1990 г.). Он повлек за собой первую широкомасштабную реформу административных структур, отвечающих за охрану окружающей среды, в частности, путем создания в 1991 г. 26 региональных дирекций по защите окружающей среды (DIREN).

Период с 1998 по 2001 г. стал ключевым этапом, на котором место охраны окружающей среды заметно укрепилось в рамках государственной политики. Все это проявилось в обновлении государственной деятельности (в том числе в развитии процедур согласования и договорных начал), модернизации и укреплении органов управления охраной окружающей среды, упрочении законодательного механизма. Принимаются, в частности, Закон о направлениях в области обустройства и долгосрочного развития территории (1999 г.) и Кодекс по охране окружающей среды или Экологический кодекс Франции 2000 г. (Code de l'Environnement).

Следует подчеркнуть, что в нем нашли отражение интересы не только представителей государственных органов, но и представителей общественности.

В Кодексе были собраны все основные нормы, регулирующие отношения в области природопользования и охраны окружающей среды. И на сегодняшний день этот нормативный акт является одним из самых действенных и передовых.

Министерства и ведомства Франции являются важнейшим элементом центральной администрации. Отождествление министерства с министром является, как отмечают Г. Брэбан, А.Н. Козырин и др., характерной чертой французского министерства. Перечень министерств устанавливается премьер-министром при формировании правительства. Законодательная база, устанавливающая структуру министерств, отсутствует. Однако за счет использования в основном стандартных подходов правительством к организации и компетенции последних обеспечивается единство в организации. Они образуются в соответствии с декретами [1. С. 70–72; 5. С. 110].

Государственным министром, министром экологии, энергии, устойчивого развития и моря, ответственным за зеленые технологии и переговоры о климате (Ministre d'Etat, ministre de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de la Mer, en charge des Technologies vertes et des Négociations sur le climat), явля-

ется в настоящее время Жан-Луиз Борлоо (Jean-Louis BORLOO). Сокращенное наименование министерства — Министерство устойчивого развития (1). В целях претворения в жизнь природоохранных мероприятий и осуществления экологического контроля все министерства Франции уполномочены в пределах своей компетенции осуществлять меры по охране природы и окружающей среды. Поэтому Министерство устойчивого развития призвано координировать деятельность других министерств в этой области. Оно готовит проекты нормативных актов в области охраны окружающей среды и участвует в работе международных совещаний, посвященных этим вопросам.

Особенностью правового статуса министра устойчивого развития является его двойственность. Как член правительства министр несет ответственность перед главой государства, премьер-министром, парламентом и выполняет политическую функцию, и в этом случае его статус определяется нормами конституционного права. С этим статусом непосредственно связан и другой его статус, а именно: министр руководит вверенным ему министерством в сфере государственного управления. В качестве главы министерства устойчивого развития он выступает как управляющий министерским аппаратом, организует функционирование подразделений и служб.

Таким образом, его статус определяется нормами административного права. Конкретные полномочия министра устанавливаются декретом № 2009-895 от 24 июля 2009 г. (2).

Министров назначает президент по предложению премьер-министра, который контрассигнует соответствующее назначение (контрасигнатура — скрепление акта главы государства подписью министра или премьер-министра, означающее, что юридическую и политическую ответственность за данный акт несет скрепивший его министр или премьер-министр).

Министр устойчивого развития, возглавляя министерство, обладает рядом полномочий: издает постановления и циркуляры, принимает индивидуальные административные решения; назначает на должности государственных служащих, принимает меры дисциплинарного характера; реализует финансовые полномочия; представляет государство по всем вопросам своего ведения.

Основные направления деятельности министерства сводятся к разработке проектов законов и декретов, в которых конкретизируются правительственные решения. Оно участвует в проведении политики правительства при реализации этих решений. Министерство обеспечивает децентрализованные органы всем необходимым для их нормального функционирования в данной сфере.

В соответствии с законодательством Франции Министерство устойчивого развития имеет следующую организационную структуру: генеральный совет окружающей среды и устойчивого развития (орган окружающей среды), общая инспекция морских дел, межведомственный делегат в службе безопасности движения, межведомственный делегат по устойчивому развитию, генеральный секретарь по морю и четыре государственных секретаря министерства. Министр делегирует свои полномочия государственным секретарям, которые ответственны за устойчи-

вое развитие, за экологию, за транспорт, за жилье и за градостроительство (3). Государственный секретарь по экологии в пределах своих полномочий подписывает от своего имени любые акты, постановления и решения.

Назовем некоторые государственные учреждения, находящиеся в ведении Министерства устойчивого развития. Это — Агентство морских охраняемых территорий (ААМР), Агентство окружающей среды и управление энергетикой (АДЕМЕ), Агентство французской безопасности окружающей среды и труда (AFSSET), Национальное агентство радиоактивных отходов (АНДР), Бюро геологических и горных исследований (BRGM), Комиссариат по атомной энергии (СЕА), Французский институт нефти (МФП), Национальный офис лесного хозяйства (NFB), агентства воды.

Центральная администрация Министерства устойчивого развития состоит из пяти главных управлений, комиссариата по устойчивому развитию, секретариата и делегации (управления) дорожной безопасности и движения.

Главные управления занимаются вопросами инфраструктуры, транспорта и моря, оборудования, жилья и природы (градостроительство и пейзажи, вода и биоразнообразие), энергии и климата, предупреждения опасностей. В министерство входят также территориальные службы, научные и технические органы, государственные учреждения.

Территориальные службы, в свою очередь, подразделяются на региональный, межрегиональный или межведомственный уровень и департаментский уровень. В качестве примера можно привести некоторые из них: региональные направления окружающей среды, оборудования и жилья (Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement — DREAL), региональное направление среды (DIREN), региональное управление индустрии, исследования и среды (DRIRE), департаментские направления территорий и моря (DDTM) и другие (4).

Министерство имеет в регионах и департаментах уполномоченных, на которых возложены функции по осуществлению общего контроля в пределах данной территории.

Кроме того, полномочиями по осуществлению контроля в области охраны окружающей среды в определенной административно-территориальной единице наделяются местные органы государственного управления, префекты, мэры городов.

В каждом регионе функционирует региональный комитет охраны окружающей среды, который состоит из представителей региональных советов, ассоциаций защиты окружающей среды, назначенных префектом региона, и компетентных лиц, назначаемых президентом регионального совета. Одной из функций регионального комитета охраны окружающей среды является экологический контроль в конкретной административно-территориальной единице.

В каждом департаменте создан и работает Совет департамента по охране окружающей среды, который состоит из представителей различных комиссий и советов департамента, осуществляющих экологический контроль: комиссия по

ландшафтам, совет по каменоломням, комиссия по природным рискам, совет по флоре и фауне. Совет департамента по охране окружающей среды возглавляет префект или его представитель.

Законодательство Франции об охране окружающей среды, как уже отмечалось, кодифицировано. Основным нормативным актом, регулирующим отношения в сфере управления экологической системой и осуществления экологического контроля, является Экологический кодекс Франции. Кроме него существует специальное законодательство, регулирующее охрану отдельных природных объектов: Лесной кодекс 1952 г.; Сельскохозяйственный кодекс 1958 г.; Закон об атмосфере и рациональном использовании энергии; Закон о воде 1992 г. Законодательная часть Экологического кодекса (*Partie Legislative*) была принята в качестве приложения к Ордонансу № 2000-914 от 18 сентября 2000 г., подписанного Президентом Французской республики [9].

Составной частью Кодекса является подзаконная часть — Декреты Государственного Совета (*Partie Reglementaire — Decrets en Conseil d'Etat*). Последние изменения в него были внесены Законом № 2003-699 от 30 июля 2003 г. о предупреждении технологических и природных рисков и возмещении ущерба [7] и Законом № 2004-809 от 13 августа 2004 г. [8].

Нормы Кодекса регулируют более широкую сферу отношений, чем в России. Массив законоположений в Кодексе весьма значителен, он содержит наиболее важные и принципиальные нормы и не носит исчерпывающего характера. Его текст изобилует множеством прямых отсылок к другим кодексам, законам и декретам. Создание Кодекса происходило путем инкорпорации (включения) в его текст ранее принятых законов.

Нормы Экологического кодекса и декретов, изданных на его основе, получили во Франции подкрепление в виде норм конституционного характера: Президент Французской Республики (5) подписал Конституционный закон № 2005-205 о Хартии окружающей среды, в которую включены эти принципиальные нормы [10].

По французскому праву природные богатства, ресурсы и окружающая среда, ландшафты, животный и растительный мир, его разнообразие и биологическое равновесие являются частью общего национального достояния, а охрана, восстановление природных ресурсов и управление ими — всеобщей задачей, направленной на сохранение природных богатств, защиту от угрозы возможных разрушений. В целях сохранения фауны, флоры, почвы, вод, залежей минералов и вообще природной среды определенные части территории, принадлежащие государству, и территориальных вод могут быть объявлены декретом правительства резервациями. В отношении частной земельной собственности территория может получить указанный статус только при согласии собственника.

С момента публикации декрета в пределах территории, объявленной резервацией, запрещаются любые действия, которые могут нарушить естественное развитие фауны и флоры, а также экологическое равновесие. Любые изменения могут быть проведены только с разрешения лица, ответственного за охрану природы в данной административно-территориальной единице, которое уста-

навливает также порядок управления резервациями и контроль за соблюдением запретов, действующих в их пределах. Если в результате создания резервации кому-либо наносится ущерб, то это создает право на его возмещение.

В целях сохранения природного баланса, богатства и разнообразия природных ресурсов любая природная зона может быть объявлена региональным заповедником. Региональные власти совместно с органами местного самоуправления утверждают устав заповедника. Постановление о признании конкретной природной зоны заповедником сроком на 10 лет принимает министр устойчивого развития на основании ходатайства региональных властей. Указанный срок может быть продлен.

В случае ненадлежащего функционирования заповедника министр устойчивого развития может вынести решение об исключении той или иной территории из перечня региональных заповедников. Указанное решение принимается только после соответствующего заключения Комиссии региональных заповедников.

По французскому праву функция контроля является базовой для всех остальных функций управления в области природопользования и охраны окружающей среды, так как без контроля над исполнением принятых управленческих решений и принятия мер по выявленным нарушениям все остальные функции не достигнут цели.

Например, нарушение процедуры кадастрового учета может вызвать неточности в учете природных объектов, которые, в свою очередь, повлекут за собой ошибки при использовании и охране этих объектов.

Экологический контроль во Франции осуществляется на государственном и муниципальном уровне (префекты, мэры городов), а также на уровне департамента и региона. Множественная расчлененность контрольных подфункций государственного экологического контроля обусловлена сложностью и специфичностью задач, вытекающих из бесконечного разнообразия природных объектов.

Законодательство Франции предусматривает осуществление землеустройства в целях ликвидации чересполосицы и более целесообразной территориальной организации земледельческих хозяйств и городского хозяйства. По французскому праву, если землевладелец в течение пяти лет не использует принадлежащую ему землю, соответствующие государственные органы могут своей властью сдать его землю в аренду.

На сегодняшний день государственный контроль над использованием земли во Франции имеет широкое распространение. Во главе системы управления землями и земельными отношениями во Франции стоит Правительство. При этом функция управления землями, используемыми в различных конкретных целях, возлагается на соответствующие ведомства и органы, подчиненные Правительству. Это, в первую очередь, Министерство продовольствия, сельского хозяйства и рыболовства, управляющее всеми сельскохозяйственными и лесными землями (6). Сельскохозяйственные законы Франции предоставляют министру сельского хозяйства право периодически инспектировать все сельскохозяйственные предприятия. При обнаружении фактов неправильного использо-

вания земли и ведения хозяйства министр может установить надзор над хозяйством, а в некоторых случаях — прекратить аренду, заменить арендатора другим лицом, передав ему право аренды; предписать изменение назначения земельного участка и т.д. Министр продовольствия, сельского хозяйства и рыболовства готовит и проводит политику правительства в области сельского хозяйства, сельских районов, морского рыболовства и морских культур, лесов и древесины. Он действует согласно Декрету № 2009-827 от 3 июля 2009 г.

Лесной кодекс Франции устанавливает, что все собственники осуществляют в отношении лесов, лесонасаждений и земель, подлежащих облесению, все права, вытекающие из собственности, с ограничениями, установленными законодательством, с целью обеспечить биологическое равновесие в стране и удовлетворение потребности в древесине и других продуктах леса.

В настоящее время государственное управление лесами организует Национальная служба лесов, находящаяся в ведении Министерства продовольствия, сельского хозяйства и рыболовства. Министр определяет методы контроля над деятельностью в лесах, полностью подчиненных лесному режиму, а также устанавливает основные обязанности Национальной службы лесов в отношении лесовладений, подчиненных лесному режиму.

Лесной режим в лесах департаментов, коммун, юридических лиц и других собственников, в которых он должен применяться, устанавливается префектом после заключения соглашения по всем спорным вопросам между инженером Национальной службы лесов и собственником.

Любые изменения в методах эксплуатации этих лесов и порядке управления либо осуществления экологического контроля в этих лесах осуществляются только при наличии специального разрешения министра продовольствия, сельского хозяйства и рыболовства, принятого по представлению Национальной службы лесов, на основе ходатайства представителя коммуны, департамента или юридического лица.

Все леса Франции разделены на лесные округа. Инженерно-технические работники и лесничие обеспечивают проведение всех необходимых мероприятий в сфере лесного хозяйства, лесовосстановления, лесоразведения в лесах, подчиненных лесному режиму, и осуществляют охрану их от пожаров, лесных вредителей, лесонарушений. Они контролируют выполнение лесовладельцами требований лесного хозяйства.

По французскому праву ни один собственник не может вырвать или выкорчевать лесную растительность без предварительного разрешения компетентных органов. Декларация о намерении освободить площадь от лесной растительности должна содержать данные о месте расположения и состоянии леса. Разрешение дается министром продовольствия, сельского хозяйства и рыболовства после обследования состояния леса с учетом мнения соответствующего подразделения Государственного совета.

Водное право Франции достаточно динамично, по водным ресурсам был принят ряд законов. Долгое время управление водными ресурсами Франции,

как и некоторых других европейских стран, находилось в компетенции различных ведомств с учетом основных видов водопользования. Питьевое водоснабжение и водоотведение бытовых сточных вод находилось в ведении 36 тыс. муниципалитетов, привлекающих частные компании.

Закон о воде 1964 г. создал более гибкую систему управления водным хозяйством, основанную на привлечении всех участников водохозяйственного комплекса к разработке и реализации водной политики для общего блага. Представительными органами являются национальные водные комитеты Франции и шесть комитетов по основным водным бассейнам, при которых имеются агентства — государственные органы, основанные на самофинансировании. В гидрографических границах устанавливались размеры платежей за водопотребление и загрязнение, что не увязывалось с конституционными положениями о налогообложении. Исследовалось состояние водных ресурсов, и реализовывались программы восстановления водоемов.

Франция имеет протяженную береговую линию, что требует разработанного законодательства в сфере охраны и использования береговых ресурсов. Закон об охране побережья и берегов озер 1975 г. предусматривал отдельные места контактов людей с дикой природой. Они не отчуждались у государства, в них было запрещено строительство. Закон о побережье 1986 г. усилил экологические требования закона. Строительство было запрещено в пределах 100-метровой полосы вдоль берега. Французское право делегирует функции управления природной средой местным властям.

В 1989 г. во Франции был принят Закон о питьевой воде, который затем претерпел некоторые изменения. Этот закон основан на французском Кодексе здравоохранения 1986 г. и позволяет учитывать состояние воды как количественно, так и качественно. В 2000 г. в состав Экологического кодекса был включен Закон о воде 1992 г. Важную роль в обеспечении страны чистой водой играют Межрегиональный союз очистки вод Парижской агломерации, Междепартаментская федерация по рыболовству и защите водной среды, самим водоснабжением занимается Анонимное общество водных ресурсов Парижа. В настоящее время водное хозяйство находится в ведении Министерства устойчивого развития.

Учитывая объективно существующее сходство проблем природопользования, требующих своего решения как во Франции, так и в России, французский опыт представляет особый интерес для выработки политики реформирования российской системы государственного регулирования природопользования.

#### ПРИМЕЧАНИЯ

- (1) Сайт Министра устойчивого развития Франции. URL: <http://www.gouvernement.fr/gouvernement/jean-louis-borloo?tab=attributions>
- (2) Сайт Публичного сервиса распространения правовой информации Legifrance. URL: [http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=6D65175E5531AD3B1C730A0A258D2EE9.tpdjo07v\\_1?cidTexte=JORFTEXT000020899819&dateTexte=&oldAction=rechJO&categorieLien=id.02.06.2010](http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=6D65175E5531AD3B1C730A0A258D2EE9.tpdjo07v_1?cidTexte=JORFTEXT000020899819&dateTexte=&oldAction=rechJO&categorieLien=id.02.06.2010)



- (3) Сайт кабинета Министра устойчивого развития Франции. URL: <http://www.gouvernement.fr/gouvernement/jean-louis-borloo?tab=cabinet>
- (4) Органиграмма Министерства устойчивого развития Франции. URL: [http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Organigramme\\_MEEDDM.pdf](http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Organigramme_MEEDDM.pdf)
- (5) Сайт Президента Франции. URL: <http://www.elysee.fr>
- (6) Сайт Министра продовольствия, сельского хозяйства и рыболовства Франции. URL: <http://www.gouvernement.fr/gouvernement/bruno-le-maire>

#### ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Брэбан Г.* Французское административное право. — М., 1988.
- [2] *Волков А.М.* Административно-правовое регулирование недропользования в Российской Федерации: Монография. — М.: Изд-во «Щит-М». 2009.
- [3] *Волков А.М.* Основы экологического права. Общая часть. Учебное пособие. Издание второе пер. и доп. — М.: Изд-во «Щит-М», 2004.
- [4] *Волков А.М., Зеленцов А.Б.* Правовые основы природопользования: Учеб. пособие. — М.: РУДН, 2008.
- [5] Министерства и ведомства: Учеб. пособие / Под ред. А.Н. Козырина и Е.К. Глушко. — М.: Норма, 2008.
- [6] *Пронкин С.В., Петрунина О.Е.* Государственное управление зарубежных стран: Учеб. пособие. — 3-е изд., доп. и перераб. — М.: КДУ, 2007.
- [7] Loi № 2003-699 du 30 juillet 2003 relative a la prevention des risques technologiques et naturels et a la reparation des dommages // JO № 175 du 31 juillet 2003 page 13021.
- [8] Loi № 2004-809 du 13 aout 2004 relative aux libertes et responsabilites locales // JO № 190 du 17 aout 2004 page 14545.
- [9] Ordonnance № 2000-914 du 18 septembre 2000 relative a la partie Legislative du code de l'Environnement // JO № 219 du 21 septembre 2000 page 14792.
- [10] Journal Official de la Republique francaise, 2 mars 2005, texte 2.

### STATE REGULATION OF USE OF NATURAL RESOURCES AND THE ENVIRONMENT DEFENSE IN FRANCE

**A.M. Volkov, E.A. Lyutyagina**

The Department of Administrative and Financial Law  
Peoples' Friendship University of Russia  
6, Miklukho-Maklaya st., Moscow, Russia, 117198

In article the analysis of the French administrative legislation in the field of use of natural resources and the environment defense and directions of perfection of the legislation of Russia are offered

**Key words:** administrative legislation; legislation perfection, state bodies; state control; use of natural resources; environment defense.