

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации

федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования

РОССИЙСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
ГИДРОМЕТЕОРОЛОГИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

Примак Е.А., Алексеев Д.К., Зуева Н.В.

ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО
УПРАВЛЕНИЯ В ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИИ

*Учебное пособие
для высших учебных заведений*

Санкт–Петербург
РГГМУ
2024

УДК 351/354
ББК 20.18

*Утверждено Методической комиссией
экологического факультета РГГМУ*

Рецензенты:

Дмитриев В.В., д-р. геогр. наук, профессор кафедры гидрологии суши
Института наук о Земле Санкт-Петербургского университета;

Румянцева Н.В., канд. тех. наук, доцент Высшей школы техносферной
безопасности Санкт-Петербургского политехнического университета
Петра Великого.

Примак Е.А., Алексеев Д.К., Зуева Н.В.

Основы государственного и муниципального управления в области
охраны окружающей среды и природопользования. – СПб.: РГГМУ,
2024. – 124 с.

ISBN 978-00105-905-9

В пособии рассмотрены основные теоретические подходы к пониманию
института государственного управления, системы органов
государственного и муниципального управления в области охраны
окружающей среды и природопользования, организационно-правовых
основ охраны окружающей среды, надзора за деятельностью органов
государственной власти и местного самоуправления. Особое внимание
уделено институту обращения граждан в публичном управлении.

*Учебное пособие предназначено для студентов, обучающихся по
естественнонаучным и инженерным направлениям.*

© коллектив авторов, 2024
© Российский государственный
гидрометеорологический
университет (РГГМУ), 2024

ОГЛАВЛЕНИЕ

	стр.
Введение.....	5
1. Государственное и муниципальное управление как объект научного изучения.....	7
1.1. Основные теоретические подходы к пониманию сущности государственного управления.....	7
1.2. Методологические основы исследований государственного управления.....	11
1.2.1. Направления научного поиска.....	14
1.3. Муниципальное управление: понятие, генезис взглядов ученых.....	18
2. Основы государственного управления.....	27
2.1. Органы власти в Российской Федерации: структура и полномочия.....	27
2.2. Региональные органы государственной власти.....	34
2.3. Реформирование системы публичной власти в России..	36
2.4. Система органов государственного управления в области охраны окружающей среды и природопользования	38
3. Основы муниципального управления.....	42
3.1. Основные теории местного самоуправления.....	42
3.2. Организационно-правовые основы местного самоуправления в России.....	47
3.3. Территориальные основы местного самоуправления и структура органов муниципального управления.....	49
4. Управление в области охраны окружающей среды и природопользования.....	53
4.1. Правовые основы в области охраны окружающей среды	53
4.2. Основы управления в области охраны окружающей среды и природопользования.....	67
5. Надзор за деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления в области охраны окружающей среды и природопользования.....	70
5.1. Цели и задачи прокурорского надзора за исполнением законов в экологической сфере.....	70

5.2. Прокурорский надзор за исполнением органами местного самоуправления законодательства об охране окружающей среды.....	74
6. Институт обращений граждан в государственном и муниципальном управлении.....	79
6.1. Право граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления.....	79
6.2. Виды обращений и порядок их рассмотрения.....	84
6.3. Обзор обращений граждан по вопросам охраны окружающей среды и природопользования.....	88
7. Меры государственной поддержки как современные технологии планирования и управления.....	90
7.1. Планирование как обязательное условие прогрессивного развития современного общества.....	90
7.2. Программный подход как основной метод планирования развития в государстве.....	95
7.3. Структура государственных программ Российской Федерации.....	98
7.4. Оценка государственных программ: типы оценок и методика проведения программной оценки.....	101
Литература.....	107
Приложение. Примерная рабочая программа дисциплины «Государственное и муниципальное управление в природопользовании».....	111

ВВЕДЕНИЕ

Исторический опыт свидетельствует о том, что без государства, государственной власти и государственного аппарата невозможно обеспечить целостность, суверенитет, безопасность, упорядоченность и развитие общественных отношений, права и свободы каждого человека и гражданина.

Термин «государственное управление» несет в себе достаточно емкую смысловую нагрузку, являясь основным в понятийном аппарате различных общественных наук, в том числе в науке государственного управления. Несмотря на то, что в специальной литературе немало работ посвящено вопросам государственного управления, его трактовка остается весьма неоднозначной.

За последнее десятилетие сам термин «государственное управление» подвергся остракизму, и многое уже осмысленное в этой области не получило развития и адаптации к новым условиям.

В общественных науках государственное управление понимают по-разному: одни употребляют этот термин в строгом («широком») смысле, считая, что государственное управление – это регулирующая деятельность государства в целом, другие же в условном («узком») смысле, сводя государственное управление к одной только административной деятельности или деятельности исполнительно-распорядительных органов государства. Условное («узкое») понимание не принято общественной наукой в целом, но около полувека используется в теории советского административного права и других юридических дисциплинах. Таким образом характеризовалось государственное управление в юридической литературе в 80-х годах прошлого столетия, что позволяет говорить о значительной истории его исследования. Стоит отметить, что в современной юридической литературе термин «государственное управление» является одним из ключевых, однако до сих пор отсутствует единое понимание его содержания и встречаются различные подходы к его определению.

В пособии рассмотрены основные теоретические подходы к пониманию сущности государственного управления, система

органов государственного и муниципального управления в области охраны окружающей среды и природопользования, организационно-правовые основы охраны окружающей среды, надзор за деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления в области охраны окружающей среды и природопользования, планированию как обязательному условию прогрессивного развития современного общества. Особое внимание уделено институту обращения граждан в государственном и муниципальном управлении.

Учебное пособие предназначено для магистрантов, обучающихся по направлению подготовки 05.04.06 «Экология и природопользование», также может быть полезно широкому кругу читателей, заинтересованных в изучении основ государственного и муниципального управления в области охраны окружающей среды и природопользования. Пособие ставит целью усвоение знаний и формирование целостного представления об основах современного государственного и муниципального управления в объеме необходимом для реализации грамотного администрирования в области охраны окружающей среды и природопользования.

Важно понимать и помнить, что управление – субъективный процесс, который является одним из главных источников ошибок во всех науках и практической деятельности.

1. ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ КАК ОБЪЕКТ НАУЧНОГО ИССЛЕДОВАНИЯ

Государственное управление – это необходимое и обязательное свойство современного российского государства, и это объясняется уникальной способностью человека и общества в целом «познавать природную и социальную действительность и уже в соответствии с этим целеполагать, организовывать и регулировать свое сознание, поведение и деятельность».

1.1. Основные теоретические подходы к пониманию сущности государственного управления

С принятием Конституции Российской Федерации в 1993 году и в процессе последующего формирования современной системы права, из законодательной базы Российской Федерации был практически исключен рассматриваемый термин в его классическом понимании и основательно укоренился термин «исполнительная власть». Конституционно-правовые нормы и соответствующие административно-правовые нормы к настоящему времени позволяют получить достаточно четкое представление об исполнительной власти и об органах, представляющих ее, но не позволяют составить достаточно четкого представления о государственном управлении и его содержании.

В этой связи Н.Ю. Хаманева отмечает, что Конституция Российской Федерации не применяет термин «государственное управление» ни к органам исполнительной власти в плане их функциональной роли, ни к предметам ведения, за исключением управления федеральной собственностью (п. «д» ст. 71 и п. «г» ст. 114). В стремлении уйти от системы глобального государственного воздействия на развитие экономики в условиях преобладания государственной собственности в системе национальной экономики законодатель отказался от административно-правового и социального понимания термина «управление» – *administration* и принял его толкование в узком гражданско-правовом понимании применительно к сфере государственной собственности.

Несомненно, и в настоящее время наиболее распространенным является подход, согласно которому термин «государственное управление» рассматривается в широком и узком смысле. Так, Ю.Н. Старилов отмечает, что государственное управление в широком понимании – это регулирующая деятельность государства в целом (деятельность представительных органов власти, исполнительных органов государственной власти, прокуратуры, судов и так далее). Государственное управление в узком понимании – это административная деятельность, то есть деятельность исполнительных органов государственной власти на уровне как Российской Федерации, так и ее субъектов. В административном праве понятие государственного управления рассматривается в узком понимании.

Н.Ю. Хаманева характеризует государственное управление в широком смысле как деятельность государства по организующему воздействию на общественные отношения, так как функции государства реализуют все государственные органы и осуществляют единую государственную власть. Понятие «государственное управление» в узком смысле слова не отождествляется с понятием «управление государством». При этом характерно то, что исполнительная деятельность, являющаяся его основным назначением и составляющая важную сторону характеристики его содержания, органически связана с осуществлением непосредственного руководства в экономической, социально-культурной, административно-политической сферах.

Ю.А. Тихомиров определяет государственное управление в широком смысле как сферу организующей и распорядительной деятельности государственных органов. Государственное управление в узком смысле – деятельность органов исполнительной власти, собственно аппарата управления.

К.В. Черкасов указывает, что государственное управление в широком смысле – разновидность социального управления, специфический вид государственной деятельности, отличный от иных проявлений. Оно носит всеобъемлющий характер, представляет собой целостную институциональную систему, действующую полифункционально, реальность, без которой не может работать государственно-властный механизм.

Государственное управление в узком смысле К.В. Черкасов понимает как самостоятельный вид государственно-властной деятельности, которая имеет организующий, исполнительно-распорядительный, подзаконный характер, осуществляемый особой категорией субъектов административного права – государственных органов (их должностных лиц) по практической реализации задач и функций государства в процессе повседневного и непосредственного руководства экономическим, социально-культурным и административно-политическим строительством.

Считается, что именно такой подход (рассмотрение государственного управления в широком и в узком смысле) в наибольшей степени раскрывает содержание рассматриваемого понятия, что позволяет его охарактеризовать, не расширяя до деятельности всех органов государственной власти и не сужая до деятельности органов исполнительной власти.

Существуют иные подходы к пониманию термина «государственное управление». Как «практическое, организующее и регулирующее воздействие государства на общественную жизнедеятельность людей в целях ее упорядочения, сохранения или преобразования, опирающееся на его властную силу» определяет государственное управление Г.В. Атаманчук.

Интересную точку зрения высказывает И.М. Машаров: «вся государственно-властная деятельность, обозначаемая в науке административного права единым термином «государственное управление», на самом деле состоит из двух взаимосвязанных, но принципиально отличающихся друг от друга видов деятельности: регулятивной и охранительно-защитной. В целях обособления рассматриваемых видов государственной деятельности от законодательной и судебной деятельности представляется целесообразным объединить их одним общим рамочным понятием «административная деятельность».

Говоря о содержании понятия «государственное управление», Г.Т. Чернобель обращает внимание на то, что в научной литературе до сих пор нет ясности в соотношении понятий «власть» и «управление» в системе общественных отношений. Государственное управление – это целостная институциональная система, действующая полифункционально. Власть в том или

ином обществе всегда одна, но есть ее разные управленческие функции, что и предопределяет институциональную дифференциацию управленческой системы.

Ряд ученых-исследователей, в своих авторских определениях сводят значение данного термина к исполнительной и распорядительной деятельности. Б.Н. Габричидзе формулирует определение государственного управления следующим образом: «осуществление от имени, по поручению и уполномочию государства управления, то есть исполнительной и распорядительной деятельности, в сферах и областях (отраслях) экономического и социального развития гражданского общества, охраны прав и свобод человека и гражданина, укрепления демократического и правового государства». Государственное управление, являясь разновидностью социального управления, представляет собой подзаконную деятельность административного, исполнительно-распорядительного, практически организующего характера, осуществляемую исполнительно-распорядительными органами государственной власти (органами управления).

Н.В. Осадчая отмечает, что использование термина «государственное управление» чаще всего имеет узкоцелевое значение и служит для обозначения специфики тех или иных отношений, регулируемых определенной отраслью права, установления границ государственного вмешательства в деятельность участников правоотношений, а также полномочий различных органов государственной власти (в первую очередь исполнительных) в соответствующих областях деятельности. В действительности государственное управление реализуется через призму исполнительной власти и посредством системы органов исполнительной власти, которые формируют организационно-правовой механизм для реализации задач и функций исполнительной власти.

Таким образом, можно с достаточной определенностью сказать, что, несмотря на отсутствие закрепления термина «государственное управление» в нормативных правовых актах, он со временем не утратил своего значения и актуальности, поскольку данный термин несет в себе емкую смысловую

нагрузку, являясь ключевым термином понятийного аппарата различных общественных наук.

1.2. Методологические основы исследований государственного управления

Ряд важных методологических работ, необходимых для подготовки кадров и в порядке развития теории государственного управления, был опубликован в формате учебно-методического сопровождения образовательных программ, реализации государственного образовательного стандарта по специальности «Государственное и муниципальное управление» в начале 2000-х гг. В них, в частности, обоснованы важнейшие методологические подходы к анализу и реформированию существующего управления публичной сферой на различных уровнях власти.

Системный подход обоснован как основополагающий научно-познавательный и эмпирический метод, принцип изучения и модернизации государственного управления.

Без свойства системности государственное управление не может состояться. В нем задействовано множество государственных органов и общественных структур, большое число должностных лиц и иных служащих, миллионы людей, используются разнообразные и дорогостоящие материальные, финансовые и интеллектуальные ресурсы, обширная информация. Государственное управление состоит из массы управленческих решений и действий. Только системность государственного управления может придать ему необходимую согласованность, координацию, субординацию, целеустремленность, рациональность, эффективность. Государственное управление именно как организованная целостность должно быть адекватно осмыслено руководителями.

Закономерность системного подхода в полной мере подтверждена печальными результатами проводимых в России административных реформ. На разных этапах реформ 1990–2000 гг. силами различных государственных структур осуществлялись поочередно и разрозненно изменения то в институциональной подсистеме, то в структурно-функциональной, то в коммуникативной. Использовались стереотипы реформ как

воздействие «сверху» без достаточной обоснованности, организованности, поддержки со стороны низового аппарата управления, научной и гражданской общественности.

Изменения должны быть управляемыми, иными словами должны соответствовать закономерностям развития социальных систем, принципам и нормам управления, охватывать в комплексе и одновременно преобразования всех сущностных составляющих государственного управления: институты, нормы, функции, коммуникации, технологии, кадры управления, знания об управлении, культуру управления. Системный подход к анализу и построению новой формации государственного управления позволит трансформировать нынешнюю суммативную систему (как совокупность государственных органов и должностных лиц, разнообразных и дорогостоящих ресурсов, множество управленческих решений и действий – несогласованных, нескоординированных), преодолеть эффект «черного ящика» и превратить государственное управление в открытую и социально эффективную систему.

Важнейшим методологическим подходом к построению и модернизации государственного управления является его осмысление как явления политико-административного.

Телеологический смысл политики (как функциональной деятельности по согласованию интересов, достижению социального компромисса, поиску «общего блага» и реализации комплекса мер по его достижению) определяет ее неразрывную связь с государственной (политической) властью и государственным управлением как властеосуществованием. Можно сказать, государственно-политическое управление – это реализация публичной власти в ее современной трехуровневой модели, государственно-административное управление – реализация исполнительной власти в ее современной модели многоуровневой субординационной вертикали государственных и муниципальных органов.

Политика и администрирование – это две неразрывно связанные функциональные составляющие единого процесса государственного управления, которые нельзя противопоставлять и воспринимать дихотомией. Политика реализует социальные интересы через принятие общезначимых государственных

решений, а администрирование – через принятие административных актов во исполнение политических.

Государственные служащие, реализующие политический курс, не могут выполнять лишь чисто технические функции, они так или иначе связаны с политикой. Администраторы – это не буквальные исполнители принятых законов, у них есть своя правоприменительная политика, они имеют достаточную свободу действий по интерпретации законов, которым подчиняются, решая вопросы о том, когда, как и в какой мере их реализовывать. Сущностная «связанность» политиков и администраторов подтверждается реальностью их взаимоотношений, которые зачастую перерастают в «союз».

Исходя из понимания государственного управления как сложного системного явления, необходимо подчеркнуть необходимость меж- и наддисциплинарного подхода к изучению феномена. Теория государственного управления опирается на достижения всех наук, изучающих человека, общество, различные сферы жизнедеятельности и общественных отношений: политологии, экономики, социологии, психологии, праксеологии и др. Некоторые обществоведы рассматривают ее как прикладную часть социологии: научная школа академика Г.В. Осипова. Социология занимается обществом вообще, а не конкретным обществом в конкретной политической и экономической ситуации. Разработанные социологами программы создания системы социальных индикаторов на основе применения математических методов, выявленные ими закономерные связи между латентными величинами и параметрами, превращение параметров в индикаторы и показатели, обоснование критериев оценки состояния подсистем общества с помощью выбранных индикаторов – эти достижения социологической науки используются как матрица в ходе принятия государственных решений, но сама лаборатория функционирования институтов власти и разработки политических и административно-правовых решений – это сфера, предмет изучения науки государственного управления.

В связи с этим, мало сказать, что новая научная школа, исследующая углубленно (предметно) процессы, отношения, деятельность, технологии в сфере государственно-политического и

государственно административного управления на различных уровнях власти – это перекресток с другими научными трассами. Статус государственного управления, а значит, и исследования на этом поле имеют особую специфическую нишу. Государственные деятели, если они профессионалы, должны уметь пользоваться данными экспертов соседствующих научных интересов, но не забывать об особой ответственности за принятые решения, влияющие на жизнь и деятельность людей. Механизм политической (в том числе конституционно-правовой) и административной ответственности институтов и персоналий в системе государственного управления относится к числу малоизученных вопросов (по сути, «белых пятен») в тематике публичного (государственного и муниципального) управления.

1.2.1. Направления научного поиска

Государственное управление – сложный системный феномен. Руководствуясь данной методологической посылкой, необходимо отметить, что образующие его подсистемы в приближенном рассмотрении предстают как самостоятельные сложные целостности и закономерно выступают в качестве объектов исследования, определяют направления поиска.

Институциональный анализ предполагает вычленение субъектов управления, изучение условий демократизации государственного управления, приобретения им характеристик публичного управления. Поскольку ни один институт власти не отождествляет собой государство как субъект управления, то конституционно установленное единство государственной власти может обеспечить совокупность всех органов государственной власти и управления, их публично управляющих воздействий, слияние всех процессов публичного служения в целостную систему государственного управления и государственной службы. При этом и все общественные институты, и граждане могут быть не только в роли объектов управления, но и выступать субъектами, автономными единицами в отношениях с органами власти и управления. Можно сказать, публичное управление в телеологическом смысле – это управление обществом вместе с обществом. Как долг перед обществом можно оценивать исследовательскую работу по обоснованию механизмов

воплощения данного проекта. Особый смысл на этом векторе исследований имеет задача теоретического обоснования и законодательного оформления принципов организации и функционирования публичной власти, нарушение которых неотвратимо влечет ответственность.

Предметный анализ позволяет выделить следующие компоненты в институциональной подсистеме государственного управления:

а) институты выборной (политической) государственной (публичной) власти – президент, парламент (депутаты), носители «первичного» (от народа) мандата;

б) институты исполнительной власти, которые учреждаются структурно и в персональном составе политиками, участвуют в разработке бюджетов, законов, правотворческой политике, реализуют правоприменительную политику (политико-административная власть), обеспечивают решение индивидуальных дел граждан, их права, интересы, правопорядок, т. е. осуществляют государственно-административное управление – носители «вторичного» мандата;

в) институты политического опосредования – общественные объединения, которые воздействуют на власть (оказывают поддержку либо давление), представляют интересы различных социальных групп, граждан, контролируют власть (партии, политические ассоциации, клубы, СМИ, профсоюзы, другие институты гражданского общества).

Функционально-структурный анализ предполагает концентрацию внимания исследователей на классификации функций, дифференциации структурных подразделений, организационных механизмов в госорганах и всей системе управления в целом. Значение данного направления научного поиска обусловлено тем, что для теории и практики государственного управления вопрос о функциях государственного аппарата и формах их реализации – один из наиболее фундаментальных и значимых. Это объясняется, во-первых, тем, что в функциях проявляются сущность государства, его социальное назначение, исследование функций служит предпосылкой познания главного и определяющего в государстве. Во-вторых, именно функции государства определяют структуру

государственного аппарата, способности, закономерности организации элементов государства как сложной системы.

Исследование функций государства помогает реальной оценке его возможностей, способствует более глубокому пониманию механизма его взаимодействия с иными структурами общества в решении наиболее важных политических, экономических, социальных, экологических, культурных и других задач. Оптимальность его организации самым непосредственным образом зависит от того, насколько полно и четко выявлены органические (неотъемлемые) функции государства, определены формы реализации этих функций, способы освобождения органов управления от излишних, несвойственных функций. Результаты подобного функционально-структурного анализа помогут устранить нечеткость и разбухание внутренних структур госаппарата, дублирование в их деятельности, более предметно обосновать многообразие правового регулирования деятельности субъектов управления, создать целостную систему законодательных и иных нормативных актов, определяющих статусные, структурно-организационные и процессуальные элементы, и в должной мере согласовать их между собой.

Теория управления определяет целеполагание как важнейшую функцию государства, которую ему необходимо вернуть в полной мере как системообразующий элемент, исходный, определяющий признак любого управляющего воздействия. Невозможно достичь успеха в развитии, если отсутствует понятый и принятый обществом «образ будущего». Управление в каждом отдельном случае должно быть целенаправленно.

Целеполагание – процесс обоснования целей развития управляемого объекта на основе анализа общественных потребностей и реальных возможностей их наиболее полного удовлетворения. Здесь появляется как закономерность данного процесса «формула 5-ти П»: *просчитать* потребности объекта и возможности субъекта управления, *предвидеть* результаты управляющего воздействия, *прогнозировать* возможные способы достижения целей, чтобы найти оптимальный, *программировать* путь к заданным результатам, *планировать* действия, ресурсы. Реализация данной формулы, квалифицированная аналитическая деятельность, как в целом проблема оптимального

функционально-структурного построения государственного управления на каждом этаже власти, – задача непростая и пока еще ждет вдумчивых исследователей.

Коммуникативный анализ направлен на отношения в системе управления: официальные (юридически урегулированные) и неофициальные (деловые и неформальные) связи субъектов управления между собой по горизонтали и вертикали, их взаимодействие с общественными институтами, организациями, гражданами, т.е. та сложная коммуникация в управлении – в статике и динамике – без которой функционирование системы государственного управления невозможно и представить. В обширной проблематике данного направления важно концентрировать внимание на аспекте социального взаимодействия (объект изучения). При этом стараться выявить те барьеры, препятствия, которые затрудняют взаимопонимание и сотрудничество участников управления, прохождение информации, а также осмыслить тенденции, технологии, меры, помогающие упорядочить коммуникативную подсистему (предмет изучения). Необходимо вспомнить и систематизировать знания смежных обществоведческих научных отраслей: социологии и психологии управления, административного права и этики управления, конфликтологии и другие.

В качестве предмета углубленного анализа можно выделить политические компоненты в коммуникативной подсистеме государственного управления:

– политические отношения в системе власти («президент – парламент», «президент – правительство», «парламент – правительство») по поводу принятия бюджетов, законов, иных публично значимых решений, поступающих на исполнение в государственно-административную систему;

– политические методы в управлении – убеждение, согласование, компромисс, поиск консенсуса, а не командно-приказные, запретительные (без которых в администрировании законов, конечно, не обойтись, но допустить их доминирующими в отношениях «власть – общество – гражданин» нельзя).

Интересно раскрыть структуру и особенности управленческих отношений в системе исполнительной власти, доминирующие тенденции их развития в современных условиях.

Культурологический анализ в научной школе государственного управления со всей очевидностью должен быть признан приоритетным направлением научного поиска. Предполагается глубокое изучение процесса подготовки, принятия и осуществления государственно-управленческих решений под углом зрения политической и профессиональной культуры. Исследуются нравственные ценности, принципы, убеждения, поведение субъектов политических и административно-правовых отношений. Культура управленцев как важная составляющая системы государственного управления, во многом определяет ее целостность, зрелость. Это – субъективный фактор управления, определенное слияние интеллекта и действий, «материализация» сознания. От этого фактора зависит способность государственных служащих реагировать адекватно на происходящие изменения в экономике, социальной, культурной сферах и при этом обеспечивать устойчивость в управлении, своего рода управленческую преемственность, не рвать оправдавшие себя «нити», традиции в управлении, учитывать положительный и негативный опыт предыдущих и осуществляемых ныне реформ. Культура руководителей как совокупность и характер профессиональных знаний, образцов административной этики, социально-политических ценностей и правовых норм, исторического опыта и современных гуманистических ориентаций, реальное поведение их носителей должна быть осмыслена не только с позиции системного анализа государственного управления, но и как проблема общенационального значения. В заключение хотелось бы подчеркнуть, что обозначенные направления и тематика – лишь ориентировочный абрис исследовательского поля государственного управления. Круг проблем здесь огромен. Для их решения нужно энергичное движение управленческой мысли.

1.3. Муниципальное управление: понятие, генезис взглядов ученых

Муниципальное, или местное, управление (МСУ) – второй уровень управления после государственного. Он призван организовать порядок и жизнедеятельность общностей более

мелкого масштаба, чем государство, – поселений или их частей, районов города. Как правило, муниципалитеты не включают в структуру государственного управления. В России муниципальное управление официально не относится к государственному управлению.

Вопрос соотношения двух типов управления носит не формальный, а сущностный характер. В США базовые функции управления выполняются на низшем уровне. Поселения организуют порядок проживания на территории (осуществляют надзор за школами, больницами, полицией, производством и т.д.), решают социальные вопросы: создают бесплатные больницы, учреждения, оказывающие помощь социально незащищенным людям: инвалидам, детям-сиротам, мигрантам, ВИЧ-инфицированным и так далее. На содержание МСУ приходится 40% налогов, собираемых в США. Такое приближение структур управления к населению является сознательной установкой, укоренившейся в практике и закрепленной в сознании людей.

Различие в подходах к роли МСУ имеет свою историческую подоплеку. Так, изначально (в XVI в.), покинув Старый Свет (Европу), первые поселенцы Америки хотели отказаться от государства как излишней структуры, потребляющей налоги, воспроизводящей, по их мнению, бюрократию, паразитирующую на труде работников. Для поддержания порядка они хотели ограничиться в управлении органами власти при поселениях (community), передав государству лишь незначительную часть функций – поддержку внешней торговли и финансирование армии. Отсюда и название страны – Соединенные Штаты Америки, то есть государство в начале виделось как Ассоциация Штатов с соответствующим распределением обязанностей и налогов.

По-другому проходило формирование местной власти в России (в том числе и европейских странах). За исключением периода древних времен, когда государство практически отсутствовало, центральные органы власти были основой управления людьми, живущими на территории страны. Здесь – на уровне верховного правительства – принимались законы, определялся размер налогов. Государство создавало армию, защищало границы, регулировало социальный порядок, инициировало производство и экономическое развитие. Даже

землей в большинстве своем владело государство, передавая ее в собственность как благодарность за верную службу. Деятельность государственных структур дополнялась органами местной власти и местным самоуправлением, решающими вопросы местного значения. Организацией жизнедеятельности людей на местах часто занималась община. Особенно велика была ее роль в России.

Историки спорят о том, как происходила трансформация института общины во времени, как распределялись функции управления между ней и государством, почему в одних странах роль общины была выше и коллективные ценности, которые она отстаивала, сохранились до настоящего времени. Известно, что в азиатских странах, например в Китае, возможно, в силу больших размеров территории или необходимости коллективного труда, регулирующего разливы рек, общины (пусть в форме колхозов) существуют и поныне. Здесь по-прежнему значимы коллективные ценности, в отличие, например, от США, где сильны индивидуалистские модели поведения.

В общине в большей мере, а в органах муниципального управления в меньшей основной функционирования был принцип самоуправления, т.е. руководитель, общины, как правило, избирался (и постоянно переизбирался) на сходе общинников. Его деятельность была у всех на виду. Ее разумность и справедливость ими оценивалась, становясь значимым критерием выбора нового руководителя при очередных перевыборах.

Принцип самоуправления естественен для мелких поселений. Здесь, даже если жители и не всегда знакомы, им видны результаты работы выбранных ими руководителей, они могут сравнить качество своей жизни с соседями. Этот уровень идентифицируется как местное управление, в отличие от муниципального, в котором присутствует государство как участник процесса. Муниципальное управление – это низшее звено государственной системы, оно реализует централизованные указы, хотя учитывает и мнение населения.

В Европейской хартии местного самоуправления от 15 октября 1985 г. оно определяется как «право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного

населения». Как видно, определение достаточно широкое, что позволяет включать в него разные модели организации местного самоуправления, отражая в них больший или меньший уровень их зависимости от государства, что учитывает исторические и другие местные традиции.

Для ясности в табличной форме сведена разница между местным и муниципальным управлением (табл. 1).

Таблица 1 – Признаки местного и муниципального управления

<i>Признаки</i>	<i>Их воплощение</i>	
	<i>в местном управлении</i>	<i>в муниципальном управлении</i>
1. Уровень социальной обособленности жителей, проживающих вместе на одной территории	практически сложившаяся общность интересов (люди знакомы между собой, имеют общие интересы, связанные с условиями проживания)	общие интересы жителей локального социума могут присутствовать, но не являться доминирующими
2. Законодательное право на реализацию собственных интересов	решения разрешены и принимаются на местном сходе (собрании) жителей	принимаются государством или региональными структурами власти и управления
3. Диапазон интересов	все возможные интересы жителей, проживающих на территории	только в рамках предметов ведения (вопросов, полномочия по решению которых специально закреплены в законе)
4. Финансирование деятельности	правила отсутствуют, жители решают сами, как финансировать	на основании законов государства и решений органов муниципального управления
5. Выборы в органы власти и управления	организуются самими жителями	в соответствии с законами и по решению региональной (государственной) власти

Обобщив информацию в таблице, можно сказать, что как институт управления поселениями в нашей стране действует муниципальное самоуправление. Оно легитимно, его деятельность организована, выборы регулярны. Местное же самоуправление как таковое не запрещено, но нигде и никем особо не иницируется, не поддерживается. По желанию жителей на свой страх и риск они

могут что-либо предпринять при условии наличия материальных средств и лидера, способного организовать дело, – тогда деятельность реализуется. Назвать это сложившейся практикой, а соответственно институтом, нельзя. Напротив, муниципальное управление, хотя не жители, а государство играет в нем основную роль, можно считать сложившимся институтом.

Эта ситуация объяснима и, по-видимому, будет со временем меняться. Считается, что самостоятельность и социальная ответственность жителей нашей страны ниже, чем за рубежом. Россияне длительное время прожили в условиях, когда за все отвечало государство. Люди не накопили опыта социальной ответственности за принимаемые решения. У них могут сложиться определенные трудности при защите своих интересов против нечестных (неумелых) лидеров, которые, собрав финансовые средства, не выполняют своих обещаний. Государство сделало в настоящее время ставку на муниципальный уровень как промежуточное (переходное) звено, организующее решение локальных задач. Опять же, уровень урбанизации в стране говорит о доминировании в ней крупных городов, где формируются уже не локальные, а региональные общности.

Основой продвижения вперед, является дифференциация моделей местного самоуправления, а также курс на поддержку самостоятельности населения, т.е. на расширение предметов ведения, закрепленных за местной властью.

Научное понимание сущности местного самоуправления предполагает рассмотрение трех взаимодействующих и взаимовлияющих уровней отношений и деятельности. Самый нижний уровень – это сфера самоорганизации жителей, обусловленная их совместным проживанием на данной территории. Далее следует уровень муниципального администрирования процессами жизнедеятельности и развития местного сообщества. Еще выше – область публичной власти в пределах отдельной территории.

Главное различие между уровнями заключается в распределении между ними социальных функций, а оно складывается под влиянием множества факторов: размеров территории, исторического опыта и накопленных традиций и др. Исходя из научного понимания управления, оно тем более

эффективно, чем ближе к людям как участникам управленческого решения. При приближении управления к населению сокращаются коммуникации, а жители превращаются в активных действующих лиц и естественных контролеров за чиновниками.

В центральной Европе и США местное самоуправление является основополагающим организатором жизни населения. Здесь институты управления давно сложились, а контроль как их основа постоянно совершенствуется. Подконтрольны руководители всех учреждений управления. В ходе административных реформ совершенствовались лишь процедуры и формы обязательной отчетности. Попятно, что здесь намного выше доверие народа к власти.

При различиях в задачах механизм управления социумом на каждом уровне имеет единую систему, хотя и структурированную по-разному.

Каждый уровень управления формирует свое особое социокультурное пространство, «в рамках которого накапливающийся опыт жизни и деятельности людей концентрируется и откладывается в формах, позволяющих воспроизводить его в следующих поколениях». Динамика социокультурного пространства зависит от следующих его элементов: 1) социальных основ, 2) доминирующих процессов и 3) смыслообразующей подсистемы, которые реализуются на каждом уровне отношений.

Основы включают постоянные устойчивые элементы, существующие в более или менее неизменном виде. Они представляют собой своего рода «зоны устойчивости», которым соответствуют консервативные системы отношений. Это, например, базовые формы организации жизнедеятельности, культурные и религиозные нормы, социальные стереотипы, сложившиеся способы организации управления властными отношениями, различие в структуре социальных институтов, структурах лидерства и т.д.

Доминирующие процессы, наоборот, отражают изменения и преобразования, реформирующие систему отношений и деятельности. Они складываются, скажем, при решении временных задач инициативной группой граждан под влиянием, например, СМИ, а также предложений влиятельных людей и (или)

групп. На изменения в общественных отношениях значительное влияние оказывают представления людей о руководителях и социальных процессах.

Процессы рефлексии и осмысления реальных событий в сознании людей определяют содержание смыслоформирующей подсистемы. К ней относят осознание социальных и поселенческих проблем, популярность лидеров и их суждений и т.д.

Сочетание (структура, диспозиция) элементов социокультурных пространств предопределяет уровень консерватизма или склонность к переменам. Оно объясняет склонность народов к разным ценностям и, соответственно, помогает понять ускоренное действие реформ, усиливающих привычные людям ценности, и, наоборот, задержку и трудности реформирования при насаждении непривычных норм и институтов. Как разновидность доминирующих процессов можно рассматривать установки вышестоящих уровней управления, включая рекомендации мирового сообщества.

Чтобы лучше понять социальную роль муниципального управления, раскрыть потенциал этого нового социального института, необходимо обратиться к научным исследованиям, в которых он описан и проанализирован. В истории появление в Европе местного самоуправления связывают с урбанизацией, начавшейся в IX в. и активно продолжавшейся вплоть до XIII в. Вступая в городское поселение, граждане принимали на себя обязательства по выплате налогов, соблюдению правил совместного проживания. В 1188 в г. Магдебург (Германия) было подписано первое муниципальное законодательство, предусматривавшее выход города из-под юрисдикции государственных наместников и закрепление городского самоуправления. В последующие годы данный опыт был использован более чем в 80 европейских городах.

Сам термин «самоуправление» начал использоваться в период Великой французской революции, чтобы подчеркнуть право граждан самостоятельно решать вопросы местного значения на территории проживания. Понятие «муниципальное управление» было введено в науку немецким ученым Рудольфом Гнейстом (1816–1895), профессором Берлинского университета имени

Гумбольдта. Он являлся одним из основателей и первым президентом Ассоциации по социальной политике. Р. Гнейст полагал, что муниципальное управление возможно, если руководить в нем станут наиболее почетные и уважаемые граждане, причем на безвозмездной основе. Вместе с тем он не выделял муниципальное управление в самостоятельную деятельность, включая его в систему государственного.

Муниципальное управление широко изучалось в социологии и политологии, что привело к существованию нескольких отличающихся между собой подходов:

1. Теория свободной общины зародилась в Германии в начале XIX в., согласно которой государство не должно вмешиваться в вопросы местного самоуправления или должно серьезно ограничить свое воздействие. Население должно иметь возможность избирать местную администрацию, а законодательство лишь предусматривает четкое разграничение компетенций местного и государственного управления. Органы управления общинно наделены, в рамках своей компетенции, исключительными полномочиями и не включаются в систему органов государственного управления, чтобы исключить возможность давления на него со стороны государства.

2. Государственная теория муниципального управления разработана немецкими правоведами Лоренцем Штейном и Рудольфом Гнейстом. В ней муниципальное управление рассматривалось как звено в системе государственной власти. Она не предполагает разделения полномочий между уровнями власти, а устанавливает зависимость органов муниципального управления от государственной системы.

3. Общественная теория основана на признании уникальности интересов местной территории – общины и предполагает экономические пути их реализации. В силу своей уникальности муниципального не может быть включено в систему государственного управления, особенно в странах с большой территорией и неравномерно развитыми регионами.

4. Дуалистическая теория предполагает равную значимость двух ориентиров: первый – приоритетная реализация интересов местного населения; второй – необходимость содействия решению общенациональных задач. Например, промышленно развитые

регионы в рамках поддержания общего уровня жизни в стране должны экономически поддерживать более слабые регионы.

5. Теория социального обслуживания актуализирует внимание на одной из функций муниципального управления – адресном социальном обслуживании населения. Остальные задачи (планирование бюджета, разработка экономической политики и др.) должны решаться на уровне государственного управления.

Как видно, модели частично противостоят друг другу из-за различий в условиях их реализации по странам и временам. При этом они дополняют друг друга, фиксируя особенности подхода исследователя.

Подводя итоги, альтернативой государственному управлению является местное или муниципальное управление, которое призвано реализовать наряду с государственными (общими) еще и локальные (поселенческие) интересы. Оно существует практически во всех странах, за исключением маленьких государств (Ватикан, Монако и тому подобное). Многообразие условий функционирования локальных (поселенческих) сообществ и способов управления ими породило множество моделей, среди которых есть две основные: муниципальное управление и местное самоуправление.

2. ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Система органов государственной власти¹ Российской Федерации по Конституции Российской Федерации формируется на основе принципа разделения властей. Тем не менее, это не означает абсолютной независимости и свободы ветвей власти. Конституцией Российской Федерации предусмотрена система сдержек и противовесов – система взаимовлияния ветвей власти друг на друга.

2.1. Органы власти в Российской Федерации: структура и полномочия

В Российской Федерации есть три ветви власти – законодательная, исполнительная и судебная. Органы власти делятся на федеральные и региональные.

К федеральным относятся органам власти:

- Федеральное Собрание Российской Федерации (Совет Федерации – СФ) и Государственная Дума (далее ГД) – федеральный орган законодательной власти;

- Правительство Российской Федерации во главе с Председателем – федеральный орган исполнительной власти (также федеральными органами исполнительной власти считаются Министерства России, федеральные службы и федеральные агентства России, управляемые Президентом или подведомственные и управляемые Правительством России);

- Верховный Суд Российской Федерации (ВС РФ), Конституционный суд (КС РФ), кассационные суды общей юрисдикции, апелляционные суды общей юрисдикции, верховные суды республик, краевые, областные суды, суды городов федерального значения, суды автономной области и автономных

¹ *Орган государственной власти (государственный орган) – часть государственного аппарата, наделённая государственно-властными полномочиями и осуществляющая свою компетенцию по уполномочию государства в установленном им порядке.*

Конкретно разделение властей проявляется в распределении, разграничении компетенции (полномочий) между органами, относящимися к этим трём ветвям государственной власти, их самостоятельности, во взаимном контроле.

округов, районные суды, военные и специализированные суды, составляющие систему федеральных судов общей юрисдикции, а также арбитражные суды округов, арбитражные апелляционные суды, арбитражные суды субъектов Российской Федерации и специализированные арбитражные суды, составляющие систему федеральных арбитражных судов – федеральные органы судебной власти.

Региональные органы власти – это органы власти субъектов Федерации, они также делятся на законодательные, исполнительные и судебные.

Органы законодательной, исполнительной и судебной власти *самостоятельны*.

Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется Конституцией Российской Федерации, законами, федеративными и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий.

Президент Российской Федерации является главой государства. Он обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти.

Полномочия органов власти

Федеральные органы исполнительной власти для осуществления своих полномочий могут создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц.

Федеральные органы исполнительной власти по соглашению с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации могут передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

Органы государственной власти могут участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления в порядке и случаях, установленных федеральным законом.

Палаты Федерального Собрания Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, законодательные органы

субъектов Российской Федерации могут вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции.

Федеральное Собрание Российской Федерации

В соответствии со ст. 94 Конституции Российской Федерации Федеральное Собрание – парламент Российской Федерации – является представительным и законодательным органом Российской Федерации.

Федеральное Собрание состоит из двух палат – Совета Федерации и Государственной Думы.

Совет Федерации состоит из сенаторов Российской Федерации, по два от каждого субъекта: по одному от законодательного и исполнительного органов государственной власти – на срок полномочий соответствующего органа. Семь из них могут быть назначены пожизненно. Государственная Дума состоит из 450 депутатов, избирается на пять лет. Порядок формирования Совета Федерации и порядок выборов депутатов Государственной Думы устанавливаются федеральными законами.

К ведению Совета Федерации относятся:

- утверждение изменения границ между субъектами Российской Федерации;
- утверждение указов Президента Российской Федерации о введении военного положения и чрезвычайного положения;
- решение вопроса о возможности использования Вооруженных сил Российской Федерации за пределами территории нашей страны;
- назначение выборов Президента Российской Федерации и его отрешение от должности;
- лишение неприкосновенности Президента Российской Федерации, прекратившего исполнение своих полномочий;
- назначение на должность по представлению Президента Российской Федерации Председателя Конституционного суда Российской Федерации, его заместителя и судей КС РФ, Председателя Верховного Суда РФ, его заместителей и судей ВС РФ;
- проведение консультаций по предложенным Президентом кандидатурам на должность Генерального прокурора Российской Федерации, его заместителей, прокуроров субъектов Российской Федерации, прокуроров военных и других специализированных

прокуратур, приравненных к прокурорам субъектов Российской Федерации;

- назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счетной палаты и половины от общего числа аудиторов Счетной палаты по представлению Президента;

- проведение консультаций по предложенным Президентом кандидатурам на должность руководителей федеральных органов исполнительной власти (включая федеральных министров), ведающих вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности;

- прекращение по представлению Президента в соответствии с федеральным конституционным законом полномочий Председателя Конституционного суда, его заместителя и судей КС РФ, Председателя Верховного Суда, его заместителей и судей ВС РФ, председателей, заместителей председателей и судей кассационных и апелляционных судов в случае совершения ими поступка, порочащего честь и достоинство судьи, а также в иных предусмотренных федеральным конституционным законом случаях, свидетельствующих о невозможности осуществления судьей своих полномочий;

- заслушивание ежегодных докладов Генерального прокурора.

К ведению Государственной Думы относятся:

- утверждение по представлению Президента Российской Федерации кандидатуры Председателя Правительства Российской Федерации;

- утверждение по представлению Председателя Правительства Российской Федерации кандидатур его заместителей и федеральных министров, за исключением тех, что указаны в пункте «д1» статьи 83 Конституции;

- решение вопроса о доверии Правительству Российской Федерации;

- заслушивание ежегодных отчетов Правительства Российской Федерации;

- назначение на должность и освобождение от должности Председателя Центрального Банка Российской Федерации,

заслушивание ежегодных отчетов Банка России;

- назначение на должность и освобождение от должности заместителя Председателя Счетной палаты и половины от общего числа аудиторов Счетной палаты по представлению Президента Российской Федерации;

- назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека;

- объявление амнистии;

- выдвижение обвинения против Президента Российской Федерации в целях отрешения его от должности или против Президента Российской Федерации, прекратившего исполнение своих полномочий, в целях лишения его неприкосновенности.

Государственная Дума может быть распущена Президентом Российской Федерации в случаях, предусмотренных статьями 111, 112 и 117 Конституции Российской Федерации.

Совету Федерации, сенаторам Российской Федерации, депутатам Государственной Думы, Правительству Российской Федерации, законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации принадлежит право законодательной инициативы. Право законодательной инициативы принадлежит также Конституционному суду Российской Федерации и Верховному Суду Российской Федерации по вопросам их ведения.

Федеральные законы принимаются Государственной Думой. Принятые законы в течение пяти дней передаются на рассмотрение Совета Федерации для одобрения. Принятый ГД и одобренный СФ федеральный закон в течение пяти дней направляется Президенту РФ для подписания и обнародования.

Правительство Российской Федерации

Исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации под общим руководством Президента Российской Федерации. Правительство Российской Федерации состоит из Председателя Правительства Российской Федерации, его заместителей и федеральных министров.

Правительство Российской Федерации руководит деятельностью федеральных органов исполнительной власти, за исключением тех, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, перечень

которых утвержден Указом Президента Российской Федерации 21.01.2020 № 21 «О структуре федеральных органов исполнительной власти».

Правительство Российской Федерации:

- разрабатывает и представляет ГД федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение, представляет ГД отчет о его исполнении и ежегодные отчеты о результатах своей деятельности;

- обеспечивает проведение в Российской Федерации единой финансовой, кредитной и денежной политики, единой социально ориентированной государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, поддержки, укрепления и защиты семьи, сохранения традиционных семейных ценностей, а также в области охраны окружающей среды;

- обеспечивает господдержку научно-технологического развития Российской Федерации, сохранение и развитие ее научного потенциала;

- обеспечивает функционирование системы социальной защиты инвалидов, основанной на полном и равном осуществлении ими прав и свобод человека и гражданина, их социальную интеграцию без какой-либо дискриминации, создание доступной среды для инвалидов и улучшение качества их жизни;

- осуществляет управление федеральной собственностью и меры по обеспечению обороны страны, госбезопасности, реализации внешней политики Российской Федерации;

- осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью;

- осуществляет меры по поддержке институтов гражданского общества, в том числе некоммерческих организаций, обеспечивает их участие в выработке и проведении государственной политики;

- осуществляет меры по поддержке добровольческой (волонтерской) деятельности, содействует развитию предпринимательства и частной инициативы;

- обеспечивает реализацию принципов социального партнерства в сфере регулирования трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений;

- осуществляет меры, направленные на создание благоприятных условий жизнедеятельности населения, снижение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, сохранение уникального природного и биологического многообразия страны, формирование в обществе ответственного отношения к животным;

- создает условия для развития системы экологического образования граждан, воспитания экологической культуры;

- осуществляет иные полномочия, возложенные на него Конституцией, федеральными законами, указами Президента.

Порядок деятельности Правительства Российской Федерации определяется федеральным конституционным законом.

Судебная власть

Правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом. Судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, арбитражного, административного и уголовного судопроизводства.

Судебную систему Российской Федерации составляют Конституционный суд Российской Федерации; Верховный Суд Российской Федерации; федеральные суды общей юрисдикции; арбитражные суды; мировые судьи субъектов Российской Федерации. Создание чрезвычайных судов не допускается.

Судьи независимы и подчиняются только Конституции Российской Федерации и федеральному закону.

Конституционный суд – высший судебный орган конституционного контроля в Российской Федерации. Он состоит из 11 судей, включая Председателя и его заместителя. Конституционный суд разрешает дела о соответствии Конституции Российской Федерации федеральных конституционных законов, федеральных законов, нормативных актов, конституций республик, уставов, не вступивших в силу международных договоров РФ и т. д.

КС РФ разрешает споры о компетенции между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти

субъектов Российской Федерации, высшими государственными органами субъектов Российской Федерации.

Конституционный суд Российской Федерации дает толкование Конституции Российской Федерации. По запросу Президента КС РФ проверяет конституционность проектов законов о поправке к Конституции Российской Федерации, проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов, а также принятых в порядке, предусмотренном частями 2 и 3 статьи 107 и частью 2 статьи 108 Конституции РФ законов до их подписания Президентом Российской Федерации.

КС РФ также разрешает вопрос о возможности исполнения решений межгосударственных органов, принятых на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации, а также о возможности исполнения решения иностранного или международного (межгосударственного) суда, иностранного или международного третейского суда (арбитража), налагающего обязанности на Российской Федерации, в случае если это решение противоречит основам публичного правопорядка Российской Федерации.

Верховный Суд Российской Федерации – высший судебный орган по гражданским делам, разрешению экономических споров, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции и арбитражным судам, образованным в соответствии с федеральным конституционным законом и осуществляющим судебную власть посредством гражданского, арбитражного, административного и уголовного судопроизводства. ВС РФ осуществляет в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за деятельностью судов общей юрисдикции и арбитражных судов и дает разъяснения по вопросам судебной практики.

2.2. Региональные органы государственной власти

Региональные органы государственной власти – это органы власти, которые осуществляют управление на территории определенного субъекта (республики, области, края, округа и т.д.).

В субъектах Российской Федерации осуществляется двойное, но разделенное государственное управление.

С одной стороны, на территории субъекта Российской Федерации федеральные органы ведают общегосударственными вопросами (и в эту сферу органы субъектов федерации не вправе вмешиваться).

С другой стороны, субъект Российской Федерации осуществляет государственное управление на своей территории по вопросам, отнесенным федеральной конституцией к его ведению, и по вопросам совместного с Российской Федерацией ведения.

Полномочия между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъекта Российской Федерации разграничены в соответствии с Федеральным законом от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».

Система органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов субъектов Российской Федерации устанавливается ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации, и иными федеральными законами.

Органы законодательной (представительной) власти субъектов РФ обеспечивают, реализуют государственную власть в регионах посредством принятия законов и других нормативно-правовых актов субъектов Российской Федерации.

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации обеспечивают, реализуют власть в регионе посредством преимущественно государственного регулирования производственно-экономической и финансовой сфер региона, управления социальной сферой. Органы исполнительной власти наделены государственными полномочиями и осуществляют управление всеми сферами региональной экономической системы на основе решений, постановлений, законов, принятых федеральными и региональными органами представительной власти. В пределах своей компетенции они принимают решения, издают постановления и распоряжения, обязательные к исполнению всеми хозяйствующими субъектами региона.

В систему исполнительных органов субъекта Российской Федерации входят высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации

Федерации, высший исполнительный орган субъекта Российской Федерации, иные исполнительные органы субъекта Российской Федерации. Система и структура исполнительных органов субъекта Российской Федерации определяется высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации.

В настоящее время органы государственной власти, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности входят *в единую систему публичной власти в Российской Федерации* и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории.

2.3. Реформирование системы публичной власти в России

С 1 июня 2022 года вступили в силу основные главы закона о публичной власти – о государственных органах, формируемых в субъекте Российской Федерации, об их взаимодействии, а также о высшем должностном лице субъекта.

Президент Российской Федерации 21.12.2021 подписал закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», принятый Государственной Думой 14.12.2021 и одобренный Советом Федерации 15.12.2021. Закон принят в развитие положений Конституции Российской Федерации.

«Закон систематизирует публичную власть в стране, четко распределяет полномочия между федеральными, региональными и муниципальными властями. Законом определены общие принципы функционирования власти. Все уровни власти будут действовать слаженно и четко, как единый организм», – пояснил соавтор инициативы, Председатель Комитета по государственному строительству и законодательству Павел Крашенинников.

С 01.06.2022 вступили в силу основные главы закона. Это положения о государственных органах, формируемых в субъекте Российской Федерации, об их взаимодействии, а также о высшем должностном лице субъекта (Главы 2-5 и 9).

Новый закон определяет четкую структуру системы региональных органов власти, принципы ее работы и механизм взаимодействия. Ее составляют:

- законодательный орган субъекта;
- высшее должностное лицо и правительство региона;
- иные органы, которые могут создаваться в соответствии с

Конституцией (уставом) региона.

Согласно закону, в конституции или уставе региона может быть установлено, как будет называться его руководитель с учетом его исторических, национальных и иных традиций. Руководитель региона может официально именоваться, например, «главой», «губернатором», «мэром» и прочее за исключением слов и словосочетаний, составляющих наименование должности главы государства – Президента Российской Федерации.

Инициатива также изменяет механизм ответственности главы региона. Предусмотрено, что Президент Российской Федерации вправе вынести предупреждение, объявить выговор высшему должностному лицу субъекта за ненадлежащее исполнение им своих обязанностей. В случае неустранения причин, послуживших основанием для вынесения предупреждения и объявления выговора, глава субъекта может быть отрешен от должности.

После отрешения главы субъекта от должности Президентом Российской Федерации бывший губернатор в течение пяти лет не сможет занимать такую должность ни в одном регионе.

Закон определяет особенности осуществления законодательного процесса. Отдельной статьей унифицируется порядок внесения регионами законопроектов в Государственную Думу.

Документ также предусматривает, что депутаты и сенаторы получили право выступать на заседаниях законодательных собраний регионов. Порядок участия определяет каждый орган самостоятельно.

До 01.06.2022 глава региона не мог занимать свою должность более двух сроков подряд. Закон эти ограничения снимает.

Законодательные собрания субъектов Российской Федерации после вступления в силу закона самостоятельно определяют число сроков полномочий губернаторов. При этом документ предусматривает, что срок полномочий губернатора и

регионального парламента составляет пять лет. Ранее срок полномочий определялся регионом, но не мог превышать пяти лет.

2.4. Система органов государственного управления в области охраны окружающей среды и природопользования

В Российской Федерации в области охраны окружающей среды и природопользования действует многоуровневая структура государственного управления, которая складывалась под влиянием различных факторов, среди которых важную роль играют принципы федерализма, положенные в основу разграничения предметов ведения между центром и регионами. Иными словами, структура формируется на основе сочетания нескольких подходов к определению компетенции и полномочий органов управления. Образование и обеспечение деятельности федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих управление охраной окружающей среды, является самостоятельной и важнейшей функцией государственного экологического управления.

Законодательная база в области охраны окружающей среды и природопользования в Российской Федерации формируется Федеральным Собранием в составе Государственной Думы, имеющей в своей структуре Комитет по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям, Комитет по природопользованию и экологии, и Совета Федерации, в составе которого есть Комитет по аграрно-продовольственной политике и природопользованию. Федеральные законы обсуждает и принимает именно Федеральное Собрание, а подписывает Президент Российской Федерации.

Президент Российской Федерации непосредственно принимает участие в процессах управления экологической безопасностью. Так, например, в 2017 году был подписан Указ Президента Российской Федерации от 19.04.2017 № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года».

Система органов федеральной исполнительной власти, имеющих полномочия в сфере природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, была реорганизована в соответствии с Указом Президента

Российской от 21.01.2020 № 21 «О структуре федеральных органов исполнительной власти». В систему федеральных органов исполнительной власти входят федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства. Федеральные службы и федеральные агентства могут быть подведомственны Правительству Российской Федерации или непосредственно Президенту Российской Федерации. Порядок взаимоотношений федеральных министерств, федеральных служб и федеральных агентств, полномочия федеральных органов исполнительной власти, а также порядок осуществления ими своих функций изложены в Положении о каждом из указанных органов исполнительной власти.

В соответствии с вышеуказанным Указом задачи по управлению и координированию в сфере природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности возложены на Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации. В ведении данного Министерства находятся:

- Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды;
- Федеральная служба по надзору в сфере природопользования;
- Федеральное агентство водных ресурсов;
- Федеральное агентство лесного хозяйства;
- Федеральное агентство по недропользованию.

Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере изучения, использования, воспроизводства и охраны природных ресурсов, включая недра, водные объекты, леса, объекты животного мира и среду их обитания, земельных отношений, связанных с переводом земель водного фонда, лесного фонда и земель особо охраняемых территорий и объектов (в части, касающейся земель особо охраняемых природных территорий) в земли другой категории, в области лесных отношений, в области охоты, в сфере гидрометеорологии и смежных с ней областях, государственного экологического мониторинга (государственного

мониторинга окружающей среды), включающего в себя государственный мониторинг радиационной обстановки на территории Российской Федерации, в области обращения с животными. На Министерство также возложены обязанности по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере охраны окружающей среды, включая вопросы, касающиеся обращения с отходами производства и потребления, в том числе в области обращения с твердыми коммунальными отходами (за исключением вопросов тарифного регулирования), охраны атмосферного воздуха, государственного экологического надзора, особо охраняемых природных территорий и государственной экологической экспертизы.

Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации организует и в пределах своей компетенции обеспечивает выполнение обязательств, вытекающих из международных договоров Российской Федерации по вопросам, относящимся к сфере деятельности Министерства.

Однако помимо Министерства природных ресурсов и экологии регулирование в области охраны окружающей среды и природопользования осуществляют непосредственно Правительство Российской Федерации, а также многочисленные государственные структуры, в числе которых:

- Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека;
- Федеральная служба государственной статистики;
- Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии.

Многие федеральные государственные органы, которые дислоцированы в Москве, имеют на местах, то есть в субъектах Российской Федерации, свои региональные подразделения ведомственного подчинения (территориальные органы), через которые федеральные органы осуществляют свою деятельность.

Конституция Российской Федерации предусматривает, что по предметам совместного ведения помимо федеральных законов могут также приниматься законы и нормативные акты на уровне субъектов Федерации (ст. 76). Принимаемые при этом документы регионального уровня могут учитывать особенности местных

условий, но при этом они не должны входить в противоречие с документами федерального уровня. Вопросы природопользования, а также охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности как раз относятся к предметам совместного ведения.

Таким образом, субъекты Российской Федерации имеют возможность корректировать хотя бы некоторые из существующих пробелов и иных недостатков, которые характерны для федеральной законодательно-нормативной базы в вопросах обращения с отходами, путем принятия соответствующих документов регионального уровня.

В некоторых регионах действуют законы о целевых программах по охране окружающей среды. Большинство же принятых нормативных документов регионального уровня касается только частных вопросов. Многие проблемы, имеющие частный характер, решаются с помощью документов, издаваемых отраслевыми комитетами Администрации того или иного субъекта Российской Федерации.

3. ОСНОВЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Термин «местное самоуправление» в силу своей сложной многоаспектной природы обусловил противоречивость взглядов на свою сущность и породил множество теорий, объясняющих свое содержание и происхождение. В связи с этим обстоятельством, представления о нем постоянно варьировались в зависимости от различных исторических периодов, национальных традиций, государственных приоритетов. Суть проблематики сводится к тому, что без четкого понимания сущности данного института (а значит и его роли) станет невозможным и его внедрение в политическую систему государства.

3.1. Основные теории местного самоуправления

На протяжении веков, изучая взаимоотношения и связи личности, общества и государства, ученые, представляющие различные научные отрасли, выдвигали всевозможные теории происхождения института муниципального управления – звена, посредством которого и возможна эта связь. К первой половине XIX века оформились несколько самостоятельных теорий, объясняющих происхождение местного самоуправления как средства диалога государства и общества. Рассмотрим вкратце основные их положения.

Теория свободной общины

Была разработана немецкими учеными и призвана разрешить проблемы положения в отношениях с центральной властью. Главным результатом являлось ограничение вмешательства государства в дела общины. А так как исторически появление общины зафиксировано намного раньше становления государственности, то, следовательно, муниципальная политика должна строиться на уважении свободы общинного управления, признания естественного права местного сообщества на решение собственных вопросов.

К числу основных аспектов теории относятся:

- избираемость членами общины органов института местного самоуправления;
- разграничение общинных вопросов ведения и полномочий,

делегированных общине государством;

– невмешательство органов государственного управления в собственную компетенцию общины.

Теория общественного управления

Общественно-хозяйственная теория, как и рассмотренная выше, противопоставляет государство и общество. Хозяйственная природа деятельности органов местного самоуправления ставится на первый план в контексте принципов общественной теории. Согласно мнениям сторонников данной теории, самоуправление – заведывание делами местного хозяйства, представляющее собой негосударственную форму деятельности.

В России хозяйственной теории широкое распространение дал Н.И. Коркунов, определяя ее как предоставление местному сообществу самостоятельности в ведении собственных интересов, а также невмешательство государственных органов в дела самоуправления.

К числу основных аспектов теории относятся:

– невмешательство государственных органов в хозяйственные дела общины;

– одновременное сосуществование на местном уровне органов правительства и самоуправляющихся местных единиц;

– преимущество хозяйственной природы в деятельности институтов местной власти.

Государственная теория местного самоуправления

Разработанная Л. Штейном и Р. Гнейстом государственная теория базируется на том, что органы местного самоуправления, по существу, являются органами государственного управления с правительственным регулированием их компетенции.

В России теорию развивали В.П. Безобразов, А.И. Васильчиков, А.Г. Михайловский и другие. Согласно их мнению, местное самоуправление рассматривается в качестве децентрализованной формы государственного управления. Следовательно, источником управления на местах является государственная власть.

К числу основных аспектов теории относятся:

– самоуправление общины – одна из форм государственного управления;

– вопросы компетенции органов местного самоуправления

имеют ту же природу, что и государственные вопросы;

– организация муниципального управления строится на основании закона;

– усиление государственного контроля деятельности институтов управления на местах.

Теория дуализма

По утверждению авторов данной теории, муниципальные органы при осуществлении управленческих функций выходят за рамки местных интересов и тогда должны действовать как инструмент государственной администрации.

Проявление двойственной природы местного самоуправления, по нашему мнению, заключается в сочетании государственного и общественного начал. А также, органы местного самоуправления составляют единое целое с государством при решении государственных задач на местном уровне, но в вопросах муниципального значения органы местной власти имеют значительную самостоятельность.

К числу основных аспектов теории относятся:

– наличие местного и общественного интересов и необходимость их сочетания;

– делегирование полномочий государства муниципальным органам для их реализации на местном уровне;

– невозможность разделения общегосударственных и собственно местных дел в некоторых случаях.

Теория социального обслуживания

Сторонники этой теории приоритетной задачей муниципалитетов ставят социальное обслуживание населения, а также улучшение благосостояния жителей. Все иные функции уходят на второй план либо отвергаются.

Классификация теорий местного самоуправления по-прежнему является темой общественных дискуссий.

Обозначенные теории можно сгруппировать по принципу государственного регулирования (участия).

К первой группе можно отнести *теорию свободной общины и теорию общественного управления*, в соответствии с их положениями об увеличении прав общины и ограничении вмешательства государства в дела местных органов власти. С учетом требования более четкого разграничения компетенций

правительственных органов и муниципального регулирования.

Ко второй группе относятся *государственная теория местного самоуправления и теория дуализма*. Так как в них позиционируется подобие органов местного самоуправления органам государственной администрации. Муниципальное управление рассматривается как особая форма регулирования общества с государственным «характером».

Одной из главных проблем трактовки местного самоуправления является факт ее неоднозначности. На сегодняшний день существует и множество определений местного самоуправления, и каждый автор по-своему объясняет понятие муниципальной власти. При рассмотрении научной литературы можно столкнуться с самыми разнообразными определениями «местного самоуправления», число которых свыше тридцати и каждое из них различно по форме и содержанию.

Рассмотрим некоторые из них.

Словосочетание «местное самоуправление» впервые в истории встречается в научной литературе XIX столетия. Экономист А.И. Васильчиков дает понятию такое определение: «участие народа в местном внутреннем управлении своего отечества». Рассматривая сущность института, автор приходит к выводу о том, что «местное самоуправление» определяется смежным понятием – «самоуправление». Этот термин (англ.- self-government) возникает еще раньше – во времена буржуазно-демократической революции Англии в XVII веке.

В политологическом толковом словаре, например, встречается следующее определение местного самоуправления – это «административное учреждение, власть которого распространяется на определенную территорию внутри страны». Местное самоуправление по определению В.Н. Коновалова – это «самостоятельная, ответственная деятельность местных сообществ людей по решению вопросов местного значения, владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью в соответствии с Конституцией России, федеральными и иными законами, нормами, правовыми актами». В первом контексте местное самоуправление фигурирует в качестве «административного учреждения», своеобразной политической структуры, осуществляющей власть на отведенной территории. Во

втором случае речь идет о некоторой деятельности людей, предполагающей принятие самостоятельных решений по вопросам местного порядка, прослеживается определение сущности местного самоуправления как источника и формы народовластия. Как «организацию власти на местах» рассматривает местное самоуправление В.Г. Игнатов, акцентируя внимание на его третьем понимании. Несколько иначе определяет самоуправление С.И. Ожегов.

В словаре русского языка им выделено два основных значения: 1) право на внутреннее управление своими местными делами; 2) право решать дела внутреннего управления по собственным законам в пределах национально-территориальной единицы.

Основываясь на этом определении, справедливо сравнить местное самоуправление с иными типами общественного управления, организованными по тому же принципу, что позволит выявить общие закономерности, функции и четче определить сущность явления. К первому такого рода типу можно отнести территориальное общественное самоуправление (ТОС), под которым федеральный закон подразумевает самоорганизацию граждан по месту их жительства для самостоятельной реализации инициатив в вопросах местного значения. На практике такой вид управления представлен в виде совета микрорайона, уполномоченных от улиц, избираемых «старших» на уровне улицы или дома. Общее у ТОС с местным самоуправлением – право на внутреннее управление своими делами, а существенным отличием служит отсутствие у ТОС обязательного властного полномочия, которое закреплено законом за местным самоуправлением. Второй вид управления – коллективный. В наибольшей степени он преобладает в сфере предприятий, учреждений, образовательных структур. На практике же представлен профсоюзными, студенческими и иными советами. Примечательным является тот факт, что в начале XIX века в России университетский совет осуществлял выборы ректора, присвоение научных званий, занимался подготовкой кадрового аппарата. В качестве сословного самоуправления может быть приведено в пример казачество, которое осуществляло свое управление по средствам общины, каждый из членов которой по

достижению шестнадцатилетнего возраста имел право голоса на выборах атамана и есаула. Проявление очевидных принципов самоуправления на религиозной основе иллюстрирует шведский религиозный приход, на уровне которого решения о местных вопросах принимаются церковными уполномоченными.

Также под местным самоуправлением понимается совокупность социальных институтов, обеспечивающих организацию власти на локальном уровне. А именно, система взаимодействия граждан и государства, предоставляющая право на самостоятельное принятие решений муниципального значения гражданским обществом.

Сравнив местное самоуправление с иными видами самоуправления, можно выделить его основные функции и характеристики. К функциям относятся: организация участия лиц с целью решения вопросов местного характера, контроль муниципальной собственности и средств, обеспечение общественного порядка и др. Сущность института составляют его характеристики:

- деятельность института местного самоуправления регламентируется Конституцией и законами, его власть имеет публичный характер;

- местное самоуправление имеет обособленный характер, находясь вне органов государственной власти, а его структура формируется самостоятельно местным населением;

- реализация местного самоуправления происходит двумя основными путями: непосредственно (сход, референдум) или опосредованно (через представительные органы);

- формирование и осуществление основных полномочий института происходит в соответствии с историческими и местными традициями.

3.2. Организационно-правовые основы местного самоуправления в России

Впервые об основах местного самоуправления в науке муниципального права стали говорить в 90-х годах XX в. и, впоследствии, данная научная категория нашла свое отражение в Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих

принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Как уже было отмечено ранее, сегодня нет единого понимания термина «основы местного самоуправления», также как и относительно вопроса о количестве, содержании и наименовании основ местного самоуправления.

В понимании ученых основы местного самоуправления – это совокупность правовых, экономических, финансовых, организационных, территориальных, социальных и других условий, при которых реализуется местное самоуправление и осуществляется муниципальная власть.

Как справедливо отмечает Е.С. Шугрина, основы местного самоуправления – это фундамент, на котором осуществляется муниципальное строительство.

Систему основ местного самоуправления составляют:

- правовые основы;
- территориальные основы;
- организационные основы;
- финансовые основы;
- экономические основы.

Несомненно, среди основ местного самоуправления важнейшее значение отводится правовым, поскольку именно на правовых актах базируется вся дальнейшая деятельность местного самоуправления.

Правовые основы местного самоуправления – это система правовых актов, регулирующих общественные отношения в сфере местного самоуправления.

Среди ученых существует неоднозначность в наименовании и содержании правовых основ местного самоуправления (ряд ученых определяет как «нормативные правовые основы»).

Отметим, что в целях урегулирования деятельности местного самоуправления принимаются, в том числе, и акты, не носящие нормативного характера. Это во многом связано с необходимостью учета местных, исторических и иных традиций, которые также претендуют на место среди основ местного самоуправления.

Так, согласно Федеральному закону от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» правовую основу местного

самоуправления составляют:

1) общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации,

2) Конституция Российской Федерации,

3) федеральные конституционные законы, федеральные законы,

4) иные нормативные правовые акты Российской Федерации (указы и распоряжения Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, иные нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти),

5) конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации,

6) уставы муниципальных образований,

7) решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан,

8) иные муниципальные правовые акты.

Формулировка «иные муниципальные правовые акты» позволяет сделать вывод, что правовую основу местного самоуправления составляют не только нормативные правовые акты, но и муниципальные правовые акты, не носящие нормативного характера.

3.3. Территориальные основы местного самоуправления и структура органов муниципального управления

В целях обеспечения самостоятельности и повышения эффективности местного самоуправления Конституция РФ и федеральное законодательство определяют территориальные основы его организации и деятельности в соответствии с принципом территориального верховенства, действующим в пределах границ муниципальных образований. Этот принцип находит выражение в положениях Закона об общих принципах организации местного самоуправления о том, что, во-первых, территорией муниципального образования ограничивается верховенство решений, принятых путем прямого волеизъявления граждан муниципального образования, и решений органов местного самоуправления по вопросам местного значения; во-

вторых, в границах муниципальных образований органы местного самоуправления осуществляют свои властные полномочия по самостоятельному управлению муниципальной собственностью, формированию, утверждению и исполнению местного бюджета, установлению местных налогов и сборов, осуществлению охраны общественного порядка, решению иных вопросов местного значения.

Анализ соответствующих положений Конституции Российской Федерации, Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и других федеральных законов по данной проблематике позволяет выделить следующие территориальные основы местного самоуправления:

- 1) территории (виды) муниципальных образований;
- 2) особенности территориальной организации местного самоуправления на отдельных территориях, специально определяемых в федеральном законодательстве;
- 3) требования, предъявляемые к порядку изменения границ муниципальных образований и их преобразованию с обязательным учетом мнения проживающего там населения;
- 4) виды и правовой статус земель, составляющих территорию муниципального образования.

Согласно ч. 1 ст. 131 Конституции РФ местное самоуправление осуществляется в муниципальных образованиях, территории которых определяются с учетом исторических и иных местных традиций.

Конкретизируя приведенное конституционное положение, Закон об общих принципах организации местного самоуправления (ст. 10) закрепляет систему организации местного самоуправления и подразделяет все муниципальные образования на городские, сельские поселения, муниципальные районы, муниципальные и городские округа, внутригородские территории городов федерального значения. В городских округах в соответствии с законами субъекта Российской Федерации местное самоуправление может осуществляться также на территориях внутригородских районов.

В статье 2 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ даются понятия отдельных видов муниципальных образований.

В частности, в соответствии с ними общим для городских, сельских поселений, внутригородских районов и внутригородских территорий (внутригородских муниципальных образований) городов федерального значения является то, что в этих муниципальных образованиях местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления. Отличие состоит в том, что сельское поселение состоит из одного или нескольких объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов), городское поселение – из города или поселка, а внутригородским районом признается внутригородское муниципальное образование, расположенное на части территории городского округа с внутригородским делением.

Приведенные положения статьи 2 указанного закона находят свое продолжение в статье 11 главы 2 «Принципы территориальной организации местного самоуправления» указанного закона.

Конституция Российской Федерации установила, что народ осуществляет свою власть как непосредственно, так и через органы местного самоуправления.

Органы местного самоуправления – это избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Должностное лицо местного самоуправления – это выборное либо заключившее контракт (трудовой договор) лицо, наделенное исполнительно-распорядительными полномочиями по решению вопросов местного значения и (или) по организации деятельности органа местного самоуправления.

Признаки органов местного самоуправления:

– создается на территории конкретного муниципального образования и действует от его имени. При этом нужно помнить, что согласно Конституции РФ, в настоящее время органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти;

– реализует полномочия по решению вопросов местного значения;

– организационно обособленные и самостоятельные в решении вопросов местного значения;

– наделяется властными полномочиями;

– создается и действует на основе законов Российской Федерации;

– обладает собственными формами и методами деятельности.

Структура органов местного самоуправления представляет собой:

1) представительный орган муниципального образования;

2) глава муниципального образования;

3) местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования);

4) контрольно-счетный орган муниципального образования;

5) иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Закон об общих принципах организации местного самоуправления устанавливает, что наличие в структуре органов местного самоуправления представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) является обязательным.

Порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов определяются уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации.

Наименования представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) устанавливаются законом субъекта Российской Федерации с учетом исторических и иных местных традиций.

4. УПРАВЛЕНИЕ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

4.1. Правовые основы в области охраны окружающей среды

В российском законодательстве центральное место среди источников экологического права, обладая высшей юридической силой по отношению ко всем иным законодательным актам, занимает Конституция Российской Федерации. Важную роль играет конституционная норма ст. 42 о праве каждого на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о её состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением. Основы регулирования отношений в сфере охраны окружающей среды определяют статьи 9, 17, 36, 58, 67, 72 Конституции Российской Федерации.

10 января 2002 года вступил в силу базовый Федеральный закон Российской Федерации № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», являющийся фактически основой российского природоохранного законодательства. Помимо федеральных законов действует ряд указов Президента Российской Федерации и постановлений Правительства Российской Федерации, конкретизирующих их. На основе Конституции Российской Федерации и федеральных законов государственные органы власти субъектов Российской Федерации, а также органы местного самоуправления разрабатывают проекты и принимают на своем уровне соответствующие законы, другие правовые акты и административные нормативно-правовые документы соответствующего уровня.

К началу 2024 года законодательная база Российской Федерации, регулирующая отношения в области природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, насчитывала 6 Кодексов и не менее 25 федеральных законов, не считая Конституции Российской Федерации, Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и Уголовного кодекса Российской Федерации, в тексте которых также уделено внимание вопросам охраны окружающей среды.

По тематическим признакам природоохранные законы Российской Федерации можно объединить в следующие группы:

1. общие вопросы охраны окружающей среды;
2. экологический надзор и контроль, ответственность за экологические правонарушения;
3. обеспечение экологической безопасности населения и окружающей среды;
4. охрана атмосферного воздуха;
5. рациональное использование и охрана поверхностных вод;
6. отходы производства и потребления;
7. рациональное использование и охрана земель;
8. рациональное использование и охрана недр;
9. рациональное использование и охрана лесов;
10. рациональное использование и охрана биологических ресурсов;
11. особо охраняемые природные территории.

На протяжении всего периода с 1992 года принимаются практически ежегодно нормативно-правовые акты в области природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности.

Перманентная реформа системы органов государственной власти, в том числе и природоохранных, происходящая в России последние 25 лет, вызывает необходимость постоянно вносить соответствующие изменения в законодательство, исключая из него упоминания об упраздненных подразделениях и функциях и вводя взамен упоминания о новых подразделениях и об изменившихся функциях. Такие изменения постоянно происходят как на федеральном, так и на региональном уровнях. С момента подписания Федерального закона «Об охране окружающей среды» в январе 2002 г. и по январь 2024 г., то есть за двадцать два года, изменения в него вносились шестьдесят семь раз. По-видимому, в недалеком будущем следует ожидать новых коррекций в тексте закона, что связано с изменением системы экологического надзора и контроля в России.

Законодательная база в области охраны окружающей среды и природопользования в Российской Федерации формируется Федеральным Собранием в составе Государственной Думы, имеющей в своей структуре Комитет по природным ресурсам,

собственности и земельным отношениям и Комитет природопользованию и экологии, и Совета Федерации, в котором имеется Комитет по аграрно-продовольственной политике и природопользованию. Федеральные законы обсуждает и принимает именно Федеральное Собрание, а подписывает Президент Российской Федерации.

Президент Российской Федерации непосредственно принимает участие в процессах управления экологической безопасностью. Так, например, в 2017 году был подписан Указ Президента Российской Федерации от 19.04.2017 № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года».

Под экологической безопасностью понимается состояние защищенности природной среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий.

В Указе Президента от 19.04.2017 № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» дана оценка текущего состояния экологической безопасности. В настоящее время состояние окружающей среды на территории Российской Федерации, где проживает большая часть населения страны, находятся основные производственные мощности и наиболее продуктивные сельскохозяйственные угодья (составляет около 15 процентов территории страны), оценивается, к сожалению, как неблагоприятное по экологическим параметрам.

Угрозы экологической безопасности сохраняются, несмотря на принимаемые меры по снижению уровней воздействия на окружающую среду химических, физических, биологических и иных факторов, по предотвращению чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, включая аварийные ситуации на опасных производственных объектах, по адаптации отраслей экономики к неблагоприятным изменениям климата.

Окружающая среда в городах и на прилегающих к ним территориях, где проживает 74 процента населения страны, подвергается существенному негативному воздействию, источниками которого являются объекты промышленности, энергетики и транспорта, а также объекты капитального

строительства. В городах с высоким и очень высоким уровнем загрязнения воздуха проживает 17,1 млн. человек, что составляет 17 процентов городского населения страны.

Ситуация с качеством воды в водных объектах продолжает оставаться неблагоприятной, в первую очередь вследствие сбросов промышленных и бытовых сточных вод, поверхностных стоков вод с сельскохозяйственных угодий. Так, 19 процентов сточных вод сбрасывается в водные объекты без очистки, 70 процентов – недостаточно очищенными и только 11 процентов – очищенными до установленных нормативов допустимых сбросов. Сброс неочищенных и недостаточно очищенных сточных вод является причиной загрязнения поверхностных и подземных вод, накопления в донных отложениях загрязняющих веществ, деградации водных экосистем. Это приводит к тому, что от 30 до 40 процентов населения страны регулярно пользуются водой, не соответствующей гигиеническим нормативам. Вследствие загрязнения питьевой воды химическими веществами и микроорганизмами увеличивается риск смертности (в среднем на 11 тыс. случаев ежегодно) и заболеваемости населения (в среднем на 3 млн. случаев ежегодно).

Практически во всех регионах страны сохраняется тенденция к ухудшению состояния земель и почв. Основными негативными процессами, приводящими к деградации земель, почв, изменению среды обитания растений, животных и других организмов, являются водная и ветровая эрозия, заболачивание, подтопление земель, переувлажнение, засоление и осолонцевание почв. Более половины общей площади сельскохозяйственных угодий страны подвержено этим процессам. Не выполняются в установленные сроки мероприятия по рекультивации земель, нарушенных при строительстве, а также при разработке месторождений полезных ископаемых. Общая площадь загрязненных земель, находящихся в обороте, составляет около 75 млн. гектаров. Площадь нарушенных земель, утративших свою хозяйственную ценность или оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, составляет более 1 млн. гектаров. Опустынивание земель в той или иной мере наблюдается в 27 субъектах Российской Федерации на территории площадью более 100 млн. гектаров.

В настоящее время свыше 30 млрд. тонн отходов производства и потребления накоплено в результате прошлой хозяйственной и иной деятельности. По итогам инвентаризации территорий выявлено 340 объектов накопленного вреда окружающей среде, являющихся источником потенциальной угрозы жизни и здоровью 17 млн. человек. Вместе с этим, ежегодно образуется более 7,5 млрд. тонн отходов производства и потребления, из которых 50 млн. тонн составляют твердые коммунальные отходы. Увеличивается количество отходов, которые не вовлекаются во вторичный хозяйственный оборот, а размещаются на полигонах и свалках, что приводит к выводу продуктивных сельскохозяйственных угодий из оборота. Около 15 тыс. санкционированных объектов размещения отходов занимают территорию общей площадью примерно 4 млн. гектаров, и эта территория ежегодно увеличивается на 300-400 тыс. гектаров.

Вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС в 1986 году, аварии на производственном объединении «Маяк» в 1957 году, деятельности организаций ядерно-топливного цикла и организаций ядерного оружейного комплекса, а также вследствие локальных радиоактивных выпадений после проведения испытаний ядерного оружия сохраняется повышенное радиоактивное загрязнение территорий Российской Федерации.

Существенную опасность представляют разливы нефти и нефтепродуктов, приводящие к длительному негативному воздействию на окружающую среду в районах добычи нефти, транспортировки, перевалки и хранения нефти и нефтепродуктов, особенно в Арктической зоне Российской Федерации.

По данным государственной наблюдательной сети, на территории Российской Федерации за год регистрируется в среднем около 950 опасных гидрометеорологических явлений (наводнения, засуха, сильный ветер, сильные осадки и другое), наносящих значительный ущерб отраслям экономики и жизнедеятельности населения. Такие явления зачастую становятся источником чрезвычайных ситуаций природного характера (в последние годы более 80 процентов случаев). По экспертным оценкам, материальный ущерб от опасных гидрометеорологических явлений в отдельные годы может достигать 1 процента валового внутреннего продукта.

Наблюдаемые опасные геологические явления (землетрясения, вулканическая деятельность, оползни), гляциологические и геокриологические процессы (сходы лавин и ледников, разрушение вечной мерзлоты) наряду с лесными пожарами и опасными процессами биогенного характера (эпидемии, вызванные распространением природно-очаговых заболеваний, в том числе связанных с переносом возбудителей таких заболеваний мигрирующими животными) становятся источником чрезвычайных ситуаций природного характера, число пострадавших от которых ежегодно составляет 100-200 тыс. человек.

С каждым годом повышается уровень износа основных фондов опасных производственных объектов (более 60 процентов). Доля аварийных гидротехнических сооружений составляет около 5 процентов. В условиях отсутствия возможности глобальной модернизации экономики возрастает роль безопасной эксплуатации таких объектов, в том числе мелиоративных систем и гидротехнических сооружений.

Результатом неблагоприятной окружающей среды является ухудшения здоровья и повышения смертности населения, особенно той его части, которая проживает в промышленных центрах и вблизи производственных объектов.

По экспертным оценкам, ежегодно экономические потери, обусловленные ухудшением качества окружающей среды и связанными с ним экономическими факторами, без учета ущерба здоровью людей, составляют 4-6 процентов валового внутреннего продукта.

Настоящая Стратегия экологической безопасности Российской Федерации – документ стратегического планирования в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, определяющий основные вызовы и угрозы экологической безопасности, цели, задачи и механизмы реализации государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности.

Одним из основных механизмов реализации государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности как раз являются нормирование и разрешительная деятельность в области охраны окружающей среды.

Согласно ст. 114 Конституции Российской Федерации «обеспечение проведения в Российской Федерации единой государственной политики в области экологии» возложено на Правительство Российской Федерации. На основании и во исполнение ст. 115 Конституции Российской Федерации, федеральных законов, указов Президента Российской Федерации Правительство Российской Федерации «издает постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение».

Деятельность органов государственной власти в Российской Федерации в области охраны окружающей среды и регулирования природопользования должна охватывать три главных направления:

- государственный экологический мониторинг;
- государственный экологический надзор;
- государственная экологическая экспертиза.

Государственный экологический мониторинг осуществляется в рамках единой системы государственного экологического мониторинга Российской Федерации, которая создана в целях обеспечения охраны окружающей среды. В соответствии с Федеральным законом от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» под государственным экологическим мониторингом понимаются комплексные наблюдения за состоянием окружающей среды, в том числе компонентов природной среды, естественных экологических систем, за происходящими в них процессами, явлениями, оценка и прогноз изменений состояния окружающей среды. Стоит отметить, что основная цель экологического мониторинга заключается в создании информационной системы, позволяющей получать достоверные сведения о состоянии окружающей среды и ее изменениях в биотических и абиотических компонентах под действием естественных и антропогенных факторов. Постановлением Правительства Российской Федерации от 09.08.2013 № 681 «О государственном экологическом мониторинге (государственном мониторинге окружающей среды) и государственном фонде данных государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды)» утверждено «Положение о государственном экологическом мониторинге (государственном мониторинге окружающей среды) и государственном фонде данных

государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды)»).

Основные задачи единой системы государственного экологического мониторинга окружающей среды заключаются в:

- регулярных наблюдениях за состоянием окружающей среды, в том числе компонентов природной среды, естественных экологических систем, за происходящими в них процессами, явлениями, изменениями состояния окружающей среды;

- хранении, обработке (обобщение, систематизация) информации о состоянии окружающей среды;

- анализе полученной информации в целях своевременного выявления изменений состояния окружающей среды под воздействием природных и (или) антропогенных факторов, оценка и прогноз этих изменений;

- обеспечении органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, граждан информацией о состоянии окружающей среды.

Государственный экологический мониторинг осуществляется федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с их компетенцией, установленной законодательством Российской Федерации, посредством создания и обеспечения функционирования наблюдательных сетей и информационных ресурсов в рамках подсистем единой системы государственного экологического мониторинга.

Организация экологического мониторинга базируется на трех основных принципах: комплексности, систематичности, унифицированности. На основе указанных принципов процесс построения системы экологического мониторинга должен включать следующие основные составляющие:

- обоснование объектов мониторинга и контролируемых параметров, формирование сети пунктов наблюдений;

- сбор, обработка и накопление информации;

- обработка информации в направлении анализа и оценки экологической ситуации, прогноза потенциальных воздействий намечаемой деятельности;

- использование полученной информации и результатов ее

обработки в процессе принятия решений, относящихся к обоснованию намечаемой деятельности и ее выполнению;

– взаимодействие с другими системами мониторинга и источниками информации.

Информационная система экологического мониторинга является составной частью системы управления состоянием окружающей среды, поскольку информация о существующем состоянии окружающей среды и тенденциях его изменения являются основой разработки природоохранной политики и планировании социально-экономического развития территорий.

Результаты оценки существующего и прогнозируемого состояния окружающей среды в свою очередь дают возможность уточнить требования к подсистеме наблюдений - это и составляет научное обоснование мониторинга, обоснование состава и структуры сети, режимов и методов наблюдений.

Проведение экологического мониторинга позволяет оценить не только состояние окружающей среды под воздействием природных факторов, но и выявить антропогенное воздействие на экологическую систему.

Контроль в области охраны окружающей среды представлен системой мер, направленных на предотвращение, выявление и пресечение нарушения законодательства в области охраны окружающей среды, обеспечение соблюдения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями требований, в том числе нормативов и нормативных документов, федеральных норм и правил, в области охраны окружающей среды;

Основной целью экологического контроля является охрана окружающей среды путем предупреждения и устранения экологических правонарушений, обеспечение неукоснительной деятельности соответствующих субъектов эколого-правовых отношений по применению экологических предписаний.

Впервые экологический контроль, как вид государственного управления, появился в законодательстве в статье 15 «Контроль за охраной природы» в законе РСФСР от 27.10.1960 «Об охране природы в РСФСР». Статья гласила: «Совету Министров РСФСР, Советам Министров АССР, исполнительным комитетам краевых, областных, районных, городских, поселковых и сельских Советов депутатов трудящихся, министерствам, ведомствам и совнархозам

обеспечить контроль за соблюдением учреждениями, предприятиями, организациями, колхозам, совхозам и гражданами действующих законов по охране природы и за выполнением мероприятий по сохранению восстановлению природных ресурсов». Однако, орган, специально уполномоченный для осуществления экологического контроля, образован не был и функции контроля были определены не конкретно.

Только в начале 1988 года был создан Государственный комитет РСФСР по охране природы, который просуществовал до июня 1990 года. В соответствии с решениями первого Съезда народных депутатов РСФСР о государственном суверенитете РСФСР и разграничении функций управления организациями на территории РСФСР Верховный Совет РСФСР принятием закона РСФСР от 14.07.1990 № 101-1 «О республиканских министерствах и государственных комитетах РСФСР» утвердил перечень республиканских министерств и государственных комитетов РСФСР. Постановлением Совета Министров РСФСР от 14.06.1991 № 326 было утверждено «Положение о Государственном комитете РСФСР по экологии и природопользованию». В то время было установлено, что в систему Государственного комитета РСФСР по экологии и природопользованию входят Государственная экологическая экспертиза и Государственная экологическая инспекция, положения о которых утверждаются также Советом Министров РСФСР. Для рассмотрения и подготовки решений по наиболее сложным комплексным эколого-экономическим проблемам при Государственной экологической экспертизе и ее органах на местах были созданы советы Государственной экологической экспертизы.

Постановлением Президиума Верховного Совета РСФСР от 30.07.1991 № 1617-1 госкомитет был переименован в Министерство экологии и природопользования РСФСР. Но уже в конце 1991 года Правительство страны начало подготовку к радикальной экономической реформе. Именно в это время Указом Президента РСФСР от 28.11.1991 № 242 для обеспечения стабильности системы органов государственной власти и управления в РСФСР путем упразднения и объединения Министерства экологии и природопользования РСФСР, Министерства лесного хозяйства РСФСР, Государственного

комитета РСФСР по геологии и использованию недр и Комитета по водному хозяйству при Совете Министров РСФСР было создано Министерство экологии и природных ресурсов РСФСР.

19.12.1991 был принят разработанный Министерством закон РСФСР № 2060-1 «Об охране окружающей природной среды». В нем экологическому контролю была придана особая важность и посвящен целый раздел (раздел X. Экологический контроль), включающий шесть статей. Так, статья 68 «Задачи экологического контроля» гласила: «1. Экологический контроль ставит своими задачами: наблюдение за состоянием окружающей природной среды и ее изменением под влиянием хозяйственной и иной деятельности; проверку выполнения планов и мероприятий по охране природы, рациональному использованию природных ресурсов, оздоровлению окружающей природной среды, соблюдения требований природоохранительного законодательства и нормативов качества окружающей природной среды. 2. Система экологического контроля состоит из государственной службы наблюдения за состоянием окружающей природной среды, государственного, производственного, общественного контроля». В статье 70 было указано: «1. Государственный экологический контроль в Российской Федерации осуществляется Верховным Советом Российской Федерации, Верховными Советами республик в составе Российской Федерации, Правительством Российской Федерации, Советами Министров республик в составе Российской Федерации, Советами народных депутатов автономной области и автономных округов, краевыми, областными, местными Советами народных депутатов, а также специально уполномоченными на то государственными органами Российской Федерации и республик в составе Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды, санитарно-эпидемиологического надзора».

Как видно из приведенной выдержки, в этом законе уже четко указаны задачи государственного экологического контроля и, помимо органов исполнительной власти, определены специально уполномоченные органы Российской Федерации и республик в составе Российской Федерации для проведения двухуровневого государственного экологического контроля. Правда, объединены

функции государственного экологического контроля и санитарно-эпидемиологического надзора, что приводило к их дублированию.

10 января 2002 года был принят Федеральный закон «Об охране окружающей среды» № 7-ФЗ. В нем дано определение экологическому контролю: «контроль в области охраны окружающей среды (экологический контроль) – система мер, направленная на предотвращение, выявление и пресечение нарушения законодательства в области охраны окружающей среды, обеспечение соблюдения субъектами хозяйственной и иной деятельности требований, в том числе нормативов и нормативных документов, в области охраны окружающей среды». Закон оставил двухуровневую систему осуществления государственного экологического контроля: федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. В нем приведены положения о том, что порядок государственного экологического контроля устанавливается Правительством Российской Федерации. Указано, что помимо государственного, в Российской Федерации осуществляется производственный, муниципальный и общественный контроль в области охраны окружающей среды.

18 августа 2011 года вышла новая редакция Федерального закона «Об охране окружающей среды», где термин «государственный экологический контроль» заменен на термин «государственный экологический надзор», то есть понятие «контроль» укрупнено до понятия «надзор». Это означает, что природоохранные органы в настоящее время имеют возможность контролировать действия исполнительной власти в части природопользования и охраны окружающей среды. После введения новой редакции в федеральные законы, где есть статьи, посвященные государственному экологическому контролю, были внесены соответствующие изменения.

В 2021 году федеральным законом от 11.06.2021 № 170-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» было изменено на государственный экологический контроль (надзор).

Под государственным экологическим контролем (надзором) понимаются деятельность уполномоченных федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями и гражданами требований, установленных в соответствии с международными договорами Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации в области охраны окружающей среды, посредством организации и проведения проверок указанных лиц, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, и деятельность уполномоченных органов государственной власти по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния соблюдения обязательных требований при осуществлении органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами своей деятельности.

Федеральный государственный экологический контроль (надзор) организуется и осуществляется при осуществлении хозяйственной и (или) иной деятельности на объектах, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду и включенных в утверждаемый уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти перечень.

Перечень объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому надзору, определяется на основании установленных Правительством Российской Федерации критериев, утвержденных Постановлением Правительства

Российской Федерации от 30.06.2021 № 1096 «О федеральном государственном экологическом контроле (надзоре)».

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации организуют и осуществляют региональный государственный экологический надзор при осуществлении хозяйственной и (или) иной деятельности с использованием объектов, подлежащих государственному экологическому надзору, за исключением объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому надзору.

Стоит отметить, что современное природоохранное законодательство освобождает от плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих хозяйственную и (или) иную деятельность на объектах, оказывающие минимальное негативное воздействие на окружающую среду (объектах IV категории).

Экологическая экспертиза проводится в целях установления соответствия документов и (или) документации, обосновывающих планируемую хозяйственную и иную деятельность, требованиям в области охраны окружающей среды. Порядок проведения экологической экспертизы устанавливается Федеральным законом от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе».

Экологическая экспертиза основывается на принципах:

- презумпции потенциальной экологической опасности любой намечаемой хозяйственной и иной деятельности;
- обязательности проведения государственной экологической экспертизы до принятия решений о реализации объекта экологической экспертизы;
- комплексности оценки воздействия на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности и его последствий;
- обязательности учета требований экологической безопасности при проведении экологической экспертизы;
- достоверности и полноты информации, представляемой на экологическую экспертизу;
- независимости экспертов экологической экспертизы при осуществлении ими своих полномочий в области экологической экспертизы;
- научной обоснованности, объективности и законности заключений экологической экспертизы;

– гласности, участия общественных организаций (объединений), учета общественного мнения;

– ответственности участников экологической экспертизы и заинтересованных лиц за организацию, проведение, качество экологической экспертизы.

В Российской Федерации осуществляются государственная экологическая экспертиза и общественная экологическая экспертиза. Постановлением Правительства РФ от 07.11.2020 № 1796 утверждено Положение о проведении государственной экологической экспертизы. По аналогии с государственным экологическим надзором Федеральным законом от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» определена двухуровневая система осуществления государственной экологической экспертизы. Статьей 6 данного закона закреплена передача осуществления отдельных полномочий Российской Федерации в области экологической экспертизы органам государственной власти субъектов Российской Федерации.

4.2. Основы управления в области охраны окружающей среды и природопользования

Как было отмечено ранее, управление и координирование в сфере природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности возложены на Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации. Однако помимо Министерства регулирование в области охраны окружающей среды и природопользования осуществляют непосредственно Правительство Российской Федерации, а также многочисленные государственные структуры.

Следует особо отметить, что система охраны природы в России в течение последних 20 лет непрерывно реформируется, и по этой причине названную систему отличает постоянная нестабильность. Те или иные функции неоправданно часто передаются от одних федеральных ведомств другим, сами такие ведомства то возникают, то ликвидируются или видоизменяются, что в результате дестабилизирует систему охраны природы в целом, затрудняет ее развитие и негативно сказывается на конечных результатах ее деятельности. Многочисленные примеры

такого рода просчетов легко обнаружить на всем российском пространстве: от Калининграда до Москвы, от Москвы до Сахалина и от Карелии до Сочи.

В связи с проведением в Российской Федерации реформы местного самоуправления, численность муниципальных образований на территории России резко возросло. Таким образом, на административные структуры новых муниципальных образований возлагаются многочисленные и достаточно сложные функции, со многими из которых они не в состоянии справиться, частично из-за недостатка финансовых средств, частично по причине отсутствия у «новоиспеченных» муниципальных чиновников соответствующего образования, знаний или опыта, а чаще всего как по той, так и по другой причине. Подобные проблемы оказывают свое негативное влияние и на исполнение муниципальными чиновниками своих функций. Не всегда достаточно продуманное разделение административных районов на многочисленные муниципальные образования в ряде случаев грозит разрушением сложившихся связей, зачастую в результате этого страдает и экономика.

В вопросах местного значения поселения не прописаны задачи по охране окружающей среды, а только задачи по организации благоустройства и озеленения территории поселения, использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах населенных пунктов поселения. В то же время к вопросам местного значения муниципального района (городского округа) относится организация мероприятий межпоселенческого характера по охране окружающей среды (в границах городского округа). Вполне вероятно, что для сохранения межмуниципальных связей – а их необходимо не только сохранить, но и усилить – реорганизация системы местного самоуправления потребует создания каких-то дополнительных административных механизмов. Так как деятельность администраций многочисленных муниципальных образований с трудом поддается контролю: Администрация субъекта Федерации не имеет для этого правовых и кадровых возможностей, местное население – опыта и знаний.

Однако очевидно, что проблему охраны окружающей среды, рационального природопользования и экологической безопасности невозможно решить без опоры властных структур на самые широкие круги населения. Только совместными усилиями власти, которой народ доверяет, и народа, усилия которого власть направляет в нужное русло, можно снизить антропогенную нагрузку на природную среду.

Бережное отношение населения к среде обитания должно воспитываться с детских лет в семьях, детских садах, школах, университетах. Процесс воспитания у людей уважительного отношения к природе – не краткосрочная кампания, а повседневное дело; этот процесс, в конечном счете, формирует сознание людей.

5. НАДЗОР ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

Надзор за исполнением законов об охране окружающей среды и природопользования является одним из основных направлений деятельности органов прокуратуры Российской Федерации. Главной задачей органов прокуратуры является тщательный анализ состояния законности, стимулирование и понуждение органов государственной власти, местного самоуправления, контролирующих органов исполнять своевременно и в полном объеме возложенные государством задачи по обеспечению рационального природопользования, выявление нецелевого расходования бюджетных средств, выделенных на решение экологических проблем, установление хозяйствующих субъектов, уклоняющихся от экологического надзора, обеспечение взыскания ущерба, причиненного окружающей среде в результате недобросовестной производственной деятельности и халатного отношения к природе.

5.1. Цели и задачи прокурорского надзора за исполнением законов в экологической сфере

Социальная среда является одним из основных направлений прокурорской деятельности. Сущность прокурорского надзора за соблюдением экологического законодательства заключается в своевременном реагировании прокуроров за исполнением законодательства об охране окружающей среды юридическими и физическими лицами. Актуальность данного направления деятельности органов прокуратуры обуславливается точным и своевременным их исполнением органами исполнительной власти, индивидуальными предпринимателями, физическими и юридическими лицами, общественными, правовыми организациями, что крайне важно для успешного решения проблем и задач, стоящих перед обществом и государством. Осуществление прокурорского надзора за соблюдением экологического законодательства активно способствует развитию

рыночных отношений в Российской Федерации, повышению уровня жизни среди населения нашей стране.

Органы прокуратуры также обязаны:

- осуществлять координацию деятельности правоохранительных органов по пресечению незаконного оборота природных ресурсов;

- при установлении факта совершения экологического преступления направлять материалы в органы предварительного следствия с целью дальнейшего привлечения лиц, признанных виновными в совершении правонарушения, к уголовной ответственности;

- через средства массовой информации доводить до населения сведения о результатах деятельности органов прокуратуры по осуществлению надзора за соблюдением экологического законодательства;

- принятие мер по обеспечению экологически безопасного обращения с отходами, предотвращению вредного воздействия отходов производства и потребления на здоровье человека и окружающую среду компетентными органами государственной власти и органами местного самоуправления;

- решение вопроса о привлечении к юридической ответственности должностных лиц, которые уполномочены осуществлять государственный экологический надзор, но в тоже время намеренно уклоняются от выполнения возложенных на них законом определенных обязанностей.

В целях совершенствования организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в экологической сфере в 2021 году был издан Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 15.04.2021 № 198 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в экологической сфере».

Прокуроры с учетом экологической обстановки в каждом регионе обязаны наладить эффективный надзор за исполнением законов об охране природы и рациональном использовании ее ресурсов. Для обеспечения законности в экологической сфере, а также соблюдения экологических прав граждан прокуроры обязаны добиваться не только устранения нарушений законов в данной области, но и привлечения к ответственности виновных лиц, и взыскания причиненного материального ущерба.

Эффективность прокурорского надзора напрямую зависит от знания прокурором экологической обстановки, поскольку именно достоверная информация об основных показателях, характеризующих состояние окружающей среды, экологических проблемах и негативных тенденциях в данной области позволит осуществлять возложенные на органы прокуратуры полномочия своевременно и надлежащим образом.

Под предметом прокурорского надзора следует понимать сферу общественных правоотношений, на обеспечение законности которой направлена соответствующая деятельность прокуроров. Предмет надзора за исполнением законодательства в сфере экологии следует определять в зависимости от особенностей общественных отношений, возникающих в данной области.

Основной целью прокурорского надзора за исполнением законов в экологической сфере является обеспечение законности и правопорядка в данной области, защита экологических прав человека и гражданина, а также «совершенствование надзора в сфере экологии и приведение его в соответствие с новыми правовыми и социально-экономическими реалиями».

Для укрепления правовых основ российской государственности, обеспечения верховенства закона и единства законности можно выделить ряд задач прокурорского надзора в сфере обеспечения экологической безопасности, выполнение которых будет способствовать успешному и профилактическому воздействию на правоотношения в сфере экологии.

Во-первых, это качественное и своевременное выявление нарушений экологического законодательства.

Во-вторых, выявление виновных лиц, а также установление причин и условий, способствующих экологическим правонарушениям.

В-третьих, устранение выявленных нарушений законодательства в экологической сфере.

В-четвертых, принятие мер по привлечению к установленной законом ответственности лиц, совершивших правонарушение в сфере экологии, и по возмещению вреда, причиненного совершением экологического правонарушения.

И, в-пятых, предупреждение нарушений законодательства в сфере экологии.

Следует особо отметить наиболее актуальную задачу, имеющую первоочередной характер, а именно – активизация и совершенствование природоохранной деятельности специально уполномоченных государственных органов в области природопользования, охраны окружающей природной среды и обеспечения экологической безопасности.

Успешное осуществление данных задач сотрудниками органов прокуратуры, а также разнообразие экологических правонарушений требуют высокого уровня знаний положений и требований всех действующих на территории Российской Федерации нормативных правовых актов в сфере охраны окружающей среды и природопользования.

Сравнивая деятельность органов прокуратуры в сфере охраны окружающей среды с другими правоохранительными органами, органы прокуратуры наделены лишь надзорными функциями. Осуществляя надзор за исполнительными органами власти, прокурор вносит протесты и представления по факту нарушения экологического законодательства, возбуждая уголовные и административные производства, предъявляя иски с возмещением вреда причиненного природной среде, физическим и юридическим лицам, а также защиту конституционных прав граждан на благоприятную окружающую среду.

Глава 10 «Государственный контроль (надзор) за деятельностью органов, входящих в единую систему публичной власти в субъектах Российской Федерации» Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» регламентирует отдельные положения государственного контроля (надзора) за деятельностью органов, входящих в единую систему публичной власти в субъектах РФ, и их должностных лиц, в том числе и полномочия органов прокуратуры в указанной сфере, предусматривая проведение плановых проверок деятельности органов государственной власти субъектов РФ и должностных лиц органов государственной власти субъектов РФ в соответствии с ежегодным планом проверок.

Внеплановые проверки проводятся органами государственного контроля (надзора) по согласованию с прокуратурой субъекта РФ на основании обращений граждан,

организаций и полученной от государственных органов, органов местного самоуправления информации о фактах нарушений законодательства РФ, влекущих или могущих повлечь возникновение чрезвычайных ситуаций, угрозу жизни и здоровью граждан, а также массовые нарушения прав граждан. Внеплановые проверки могут также проводиться в соответствии с поручениями Президента РФ, Правительства РФ, на основании требования Генерального прокурора РФ, прокурора субъекта РФ.

5.2. Прокурорский надзор за исполнением органами местного самоуправления законодательства об охране окружающей среды

В соответствии с требованиями экологического законодательства органы местного самоуправления обязаны осуществлять полномочия в сфере законодательства об охране окружающей среды, определенные Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральным законом от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», Водным кодексом Российской Федерации, Земельным кодексом Российской Федерации, Лесным кодексом Российской Федерации и иными нормативно-правовыми актами.

Значительная часть нарушений в сфере природоохранного законодательства выявляется органами прокуратуры в деятельности органов местного самоуправления. Стоит отметить, что в зависимости от вида муниципальных образований несколько разнятся и их обязанности, установленные законодательством об охране окружающей среды. Например, в соответствии с нормами федерального законодательства, администрации муниципальных районов должны выполнять следующее: организовывать работу с физическими и юридическими лицами по благоустройству, озеленению и санитарной очистке территории района; осуществлять контроль за соблюдением правил благоустройства города; координировать работу по вывозу мусора на территории района; определять места временного хранения бытовых отходов для их производителей в порядке, установленном постановлением администрации города; вести реестр мест временного хранения бытовых отходов.

В соответствии с п.п. 15, 19, 26, 32 ч. 1, ч. 3 и ч. 4 Федерального закона № 131-ФЗ вопросы местного значения городского поселения включают в себя создание условий для массового отдыха жителей поселения и организацию обустройства мест массового отдыха населения (в том числе обеспечение свободного доступа граждан к водным объектам общего пользования и их береговым полосам), организацию благоустройства территории поселения, а также использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, осуществление муниципального лесного контроля.

К вопросам местного значения сельского поселения относятся, за некоторым исключением, перечисленные вопросы, при этом законами субъекта Российской Федерации и принятыми в соответствии с ними уставом муниципального района и уставами сельских поселений за сельскими поселениями могут закрепляться также другие вопросы из числа вопросов местного значения городских поселений.

Важным направлением деятельности органов прокуратуры в сфере надзора за исполнением законодательства органами местного самоуправления является соблюдение природоохранного законодательства в сфере использования земель. Путем применения мер прокурорского реагирования пресекаются и предупреждаются такие нарушения, как захламливание земельных участков (в том числе на землях лесного фонда) промышленными отходами, размещение несанкционированных свалок, неэффективное распоряжение органами местного самоуправления земельными участками, находящимися в муниципальной собственности, и др.

Выявление большого числа несанкционированных свалок свидетельствует о недостаточности принимаемых органами местного самоуправления мер по очистке территорий муниципальных образований от отходов. В целях устранения нарушений прокурорами городов и районов, природоохранными прокурорами в адрес глав муниципальных образований вносятся представления об устранении нарушений законодательства об отходах производства и потребления. Вместе с тем, как верно отмечается в литературе, применение прокурором данной меры прокурорского реагирования не всегда влечет устранение

выявленных нарушений законодательства, поскольку в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» отсутствует указание на безусловность исполнения содержащихся в представлении требований прокурора, что приводит к снижению эффективности рассматриваемых средств прокурорского реагирования и влечет необходимость использования мер судебного понуждения.

Кроме того, в ходе надзорной деятельности органами прокуратуры выявляются нарушения в сфере осуществления органами местного самоуправления (в пределах городских территорий, поселков городского типа и др.) полномочий в области обращения с отходами в части содержания контейнерных площадок в соответствии с требованиями санитарно-эпидемиологического и природоохранного законодательства на территории городов (отсутствие ограждения контейнерных площадок, бетонного или асфальтированного покрытия, информационных аншлагов с указанием контактных телефонов организации, вывозящей отходы и графика вывоза твердых бытовых и крупногабаритных отходов, а также захламление прилегающей территории бытовыми отходами и т.д.).

Основными нормами, нарушаемыми в указанных случаях, являются ч. 1 ст. 22 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», ч. 1 ст. 51 Федерального закона «Об охране окружающей среды», в соответствии с которыми отходы производства и потребления подлежат сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, хранению и захоронению, условия и способы которых должны быть безопасными для здоровья населения и среды обитания и которые должны осуществляться в соответствии с санитарными правилами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Нередко несанкционированное складирование отходов выявляется на территориях, примыкающих к водным объектам (в пределах водоохранных зон, береговых полос), что является грубым нарушением ст. 65 Водного кодекса Российской Федерации, поскольку это создает угрозу водным объектам как компонентам окружающей среды, а также подвергает опасности здоровье населения.

В подобных случаях с 2013 года (после дополнения Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации соответствующей нормой) сложилась практика привлечения к административной ответственности лиц, виновных в несанкционированном складировании отходов на территории водоохраных зон, по ст. 8.12.1 КоАП РФ.

В частности, прокурорами выявляются случаи утверждения постановлениями глав администраций муниципальных образований мест вывоза снега с улиц города для предприятий жилищно-коммунальной сферы, в которых часть адресов находится в пределах водоохраных зон водных объектов, что является нарушением ст. 65 Водного кодекса Российской Федерации, ч. 1 ст. 18 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения».

Кроме того, запрещено сбрасывать в водные объекты, на поверхность ледяного покрова и водосборную территорию пульпу, снег, кубовые осадки и другие отходы и мусор, формирующиеся на территории населенных мест и производственных площадок.

Указанные и иные нарушения муниципалитетами норм экологического законодательства, а также бездействие администраций муниципальных образований в части реализации предоставленных им законом полномочий в сфере охраны окружающей среды в основном влекут внесение прокурорами представлений об устранении нарушений законодательства либо обращение прокуроров в суды общей юрисдикции в интересах неопределенного круга лиц в защиту конституционного права каждого на благоприятную окружающую среду.

Типичными правонарушениями экологического законодательства со стороны органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления являются:

- издание правовых актов, регулирующих отношения в сфере охраны окружающей среды и природопользования, которые противоречат актам, имеющим более высокую юридическую силу;
- бездействие, отсутствие регулирования указанными органами отдельных видов общественных отношений в экологической сфере;

– превышение полномочий при осуществлении распорядительной деятельности, в особенности при выделении земельных участков. К таким правонарушениям относятся допускаемые территориальными подразделениями федеральных органов исполнительной власти: ненадлежащее исполнение своих полномочий, выражающееся в пассивности; нарушение сроков привлечения к ответственности; сокрытие фактов уголовно наказуемых деяний путем применения мер административно-правового характера.

Таким образом, нужно отметить, что органы прокуратуры Российской Федерации уровнем постоянно осуществляют надзор за соблюдением экологического законодательства. Ежегодно совершается около 300 тысяч правонарушений в сфере охраны окружающей среды и природопользования. Именно поэтому сотрудники органов прокуратуры должны обеспечивать взаимодействие с органами государственной власти и органами местного самоуправления, принимать активное участие в разработке нормативно правовых актов органами государственной власти и органов местного самоуправления, совместно осуществлять профилактические меры по предотвращению нарушений законодательства об охране окружающей среды.

6. ИНСТИТУТ ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН В ГОСУДАРСТВЕННОМ И МУНИЦИПАЛЬНОМ УПРАВЛЕНИИ

В деятельности любого органа государственной власти и органа местного самоуправления особое место занимает работа с обращениями граждан.

6.1. Право граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления

Право на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления является неотъемлемым правом каждого гражданина, гарантированным Конституцией РФ. Статья 33 Конституции РФ гласит: «Граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления». Данное право представляет собой не только средство осуществления и охраны прав и свобод граждан, но и является своеобразным методом общественного контроля за деятельностью государственного и муниципального аппарата.

Обращения граждан в органы государственной власти и местного самоуправления могут быть классифицированы по: а) форме (письменные, устные, электронные); б) содержанию (предложение – рекомендации по улучшению деятельности государственных органов, иных организаций (должностных лиц), совершенствованию правового регулирования отношений в государственной и общественной жизни, решению вопросов экономической, политической, социальной и других сфер деятельности государства и общества; заявление – ходатайство о реализации прав, свобод и (или) законных интересов гражданина (граждан), не связанных с их нарушением; жалоба – требование о восстановлении прав, свобод и (или) законных интересов гражданина (граждан), нарушенных действиями (бездействием) должностных лиц государственных органов, иных организаций или граждан); в) субъектам (индивидуальное или коллективное); г) адресату (могут адресоваться органам государственной власти, органам самоуправления на местах и конкретным должностным лицам).

В настоящее время вопросы обращения граждан в органы государственной власти и местного самоуправления регулируются Федеральным законом от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» и Федеральным законом от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» и т. д.

В последние годы существенной частью нормативной базы работы с документами стали административные регламенты исполнения государственных функций и административные регламенты предоставления государственных услуг (административные регламенты). Они содержат не только описание управленческих процедур и действий, но и требования к оформлению и обработке документов, срокам их подготовки и выдачи, схемы прохождения потоков документации, формы документов, регистрационных журналов и т. д. (например, постановление Правительства РФ от 28.07.2005 № 452 «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти», постановление Правительства РФ от 16.05.2011 № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» и др.).

Следует учитывать, что каждым органом государственной и муниципальной власти разработаны и применяются административные регламенты. Регламентом является нормативный правовой акт федерального органа исполнительной и муниципальной власти по исполнению государственных и муниципальных функций в определенной сфере деятельности, устанавливающий сроки и последовательность административных процедур (действий) федерального органа исполнительной власти и органа государственного внебюджетного фонда при осуществлении государственного контроля (надзора).

В регламент включаются такие разделы, как:

- а) общие положения;
- б) требования к порядку исполнения государственной функции;

в) состав, последовательность и сроки выполнения административных процедур (действий), требования к порядку их выполнения, в том числе особенности выполнения административных процедур (действий) в электронной форме;

г) порядок и формы контроля за исполнением государственной функции;

д) досудебный (внесудебный) порядок обжалования решений и действий (бездействия) органа, исполняющего государственную функцию, а также их должностных лиц.

Вся деятельность по рассмотрению обращений граждан находится в поле постоянного внимания государства. Контроль за исполнением обращений граждан является важной деятельностью, способствующей устранению причин и условий, порождающих обращения граждан, а также обеспечению законности и государственной дисциплины.

Контроль – важнейший вид обратной связи, при помощи которого субъекты власти получают информацию о фактическом состоянии дел, выполнении принятых решений. Контроль используется для повышения исполнительской дисциплины, оценки работы, предотвращения негативных процессов. Контрольная функция реализуется на всех стадиях производства по обращениям граждан. При осуществлении контроля обращается внимание на сроки, подведомственность и полноту рассмотрения обращения, объективность и всесторонность проверки фактов, изложенных в обращении, законность принятого по обращению решения и др.

Контролю подлежат все зарегистрированные обращения граждан, требующие рассмотрения. Контроль за рассмотрением поступившего обращения гражданина начинается с момента его регистрации и заканчивается при регистрации и отправлении окончательного ответа его автору. Начальники управлений (департаментов, отделов), работающих с обращениями, еженедельно рассматривают на оперативных совещаниях состояние исполнительской дисциплины по работе с обращениями граждан. Обращения граждан снимаются с контроля после рассмотрения их по существу, когда по ним приняты все необходимые меры и даны исчерпывающие ответы, соответствующие законодательству РФ. Обращения граждан, на

которые даны промежуточные ответы, не снимаются с контроля до направления по результатам их рассмотрения окончательного ответа заявителю.

На «особый контроль» ставятся обращения граждан, направленные Администрацией Президента РФ, Аппаратом Правительства РФ, членами Совета Федерации Федерального Собрания РФ, депутатами Государственной Думы Федерального Собрания РФ, федеральными органами исполнительной власти, другими государственными органами и требующие сообщить результаты рассмотрения обращений граждан в их адрес.

Снятие с контроля поручения по рассмотрению обращений граждан осуществляется при представлении исполнителем копии ответа заявителю по существу обращения, а также при представлении исполнителем письменной информации о личной встрече с заявителем и решении вопросов, изложенных в обращении гражданина.

Например, в соответствии с Указом Президента РФ от 17.04.2017 № 171 «О мониторинге и анализе результатов рассмотрения обращений граждан и организаций» в целях обеспечения защиты прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, прогнозирования развития социально-экономических и общественно-политических процессов в Российской Федерации Администрация Президента РФ обеспечивает мониторинг и анализ результатов рассмотрения обращений граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, объединений граждан, в том числе юридических лиц, направленных в государственные органы, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные учреждения, иные организации, осуществляющие публично значимые функции, и их должностным лицам, мониторинг и анализ результатов рассмотрения общественных инициатив граждан Российской Федерации, размещенных на интернет-ресурсе «Российская общественная инициатива», а также анализ мер, принятых по таким обращениям и инициативам.

Действие Федерального закона от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» распространяется на отношения, связанные с обеспечением

доступа заинтересованных лиц к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. Действие данного закона распространяется в том числе на отношения, связанные с предоставлением государственными органами и органами местного самоуправления информации о своей деятельности по запросам редакций средств массовой информации, в части, не урегулированной законодательством Российской Федерации о средствах массовой информации.

Следует учитывать, что действия данного нормативного акта не распространяются на:

1) отношения, связанные с обеспечением доступа к персональным данным, обработка которых осуществляется государственными органами и органами местного самоуправления;

2) порядок рассмотрения государственными органами и органами местного самоуправления обращений граждан;

3) порядок предоставления государственным органом, органом местного самоуправления в иные государственные органы, органы местного самоуправления информации о своей деятельности в связи с осуществлением указанными органами своих полномочий.

Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» регулирует правоотношения, связанные с реализацией гражданином Российской Федерации закрепленного за ним Конституцией РФ права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, а также устанавливает порядок рассмотрения обращений граждан государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами.

Установленный указанным нормативным актом порядок рассмотрения обращений граждан государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами распространяется на правоотношения, связанные с рассмотрением указанными органами, должностными лицами обращений объединений граждан, в том числе юридических лиц, а также на правоотношения, связанные с рассмотрением обращений граждан, объединений граждан, в том числе юридических лиц, осуществляющими публично значимые функции

государственными и муниципальными учреждениями, иными организациями и их должностными лицами.

За нарушение порядка рассмотрения обращений граждан предусмотрена административная ответственность, установленная ст. 5.59 КоАП РФ. Дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 5.59 КоАП РФ, возбуждаются прокурором (ч. 1 ст. 28.4 КоАП РФ). Следовательно, заявление о привлечении конкретного должностного лица к административной ответственности по ст. 5.59 КоАП РФ потерпевшему необходимо подавать на имя соответствующего прокурора. Рассматриваются такие дела судьями (ст. 23.1 КоАП РФ). Пределы назначения наказания в виде штрафа за совершение указанного правонарушения составляют от 5 до 10 тыс. руб.

Кроме того, как следует из положений ст. 16 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», гражданин, права которого нарушены при рассмотрении его обращения, имеет право в судебном порядке потребовать возмещение убытков и компенсацию морального вреда, причиненных незаконным действием (бездействием) государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица.

6.2. Виды обращений и порядок их рассмотрения

Граждане имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы, органы местного самоуправления и их должностным лицам, в государственные и муниципальные учреждения и иные организации, на которые возложено осуществление публично значимых функций, и их должностным лицам.

Обращения граждан могут быть в устной, письменной форме, а также в форме электронного документа. В последних двух формах различают следующие виды обращений:

1) предложение – рекомендация по совершенствованию законов (иных НПА), деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества;

2) заявление – просьба о содействии в реализации конституционных прав и свобод гражданина (или других лиц), либо сообщение о нарушении законов (иных НПА), недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, либо критика их деятельности;

3) жалоба – просьба о восстановлении или защите нарушенных прав, свобод или законных интересов гражданина (или других лиц).

В письменном обращении или обращении в форме электронного документа гражданин указывает:

1) наименование органа, в который направляется обращение, либо Ф. И. О. или должность лица, к которому он обращается;

2) свои фамилию, имя и отчество (последнее – при наличии);

3) почтовый адрес, по которому должны быть направлены ответ или уведомление о переадресации обращения (в обращении в форме электронного документа указывается адрес электронной почты);

4) суть предложения, заявления или жалобы.

Также необходимо проставить личную подпись и дату.

В случае необходимости в подтверждение своих доводов к письменному обращению прикладываются документы и материалы либо их копии. К обращению в форме электронного документа необходимые документы и материалы прилагаются в электронной форме.

На официальных сайтах государственных органов и органов местного самоуправления содержится информация в отношении организации работы с обращениями граждан. В частности, указывается порядок направления гражданами обращений, получения информации по вопросам их рассмотрения, а также порядок организации и проведения личного приема граждан. Кроме того, обращение возможно направить путем заполнения специальной формы на официальном сайте указанных органов.

По общему правилу письменное обращение подлежит обязательной регистрации в течение трех дней с момента поступления в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу. Однако если, например, к их компетенции не относится решение вопросов, поставленных в

обращении, такое обращение в течение семи дней со дня регистрации направляется компетентному органу или должностному лицу с уведомлением обратившегося лица о переадресации обращения.

Любое обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, подлежит обязательному рассмотрению. Письменное обращение рассматривается в течение 30 дней со дня его регистрации.

Государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо дает письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов, за исключением следующих случаев:

1) если обращение касается обжалования судебного решения, то оно возвращается гражданину в течение семи дней со дня регистрации с разъяснением порядка обжалования судебного решения;

2) если в обращении содержатся нецензурные либо оскорбительные выражения, угрозы жизни, здоровью и имуществу должностного лица, а также членов его семьи, то возможно оставление обращения без ответа по существу и сообщение гражданину о недопустимости злоупотребления правом;

3) если текст письменного обращения не поддается прочтению, то ответ на обращение не дается и оно не подлежит направлению на рассмотрение в соответствующий орган или должностному лицу, о чем сообщается гражданину в течение семи дней со дня регистрации его обращения (при условии, что его фамилия и почтовый адрес поддаются прочтению);

4) если текст письменного обращения не позволяет определить его суть, то ответ на обращение не дается и оно не подлежит направлению на рассмотрение в соответствующий орган или должностному лицу, о чем сообщается гражданину в течение семи дней со дня регистрации его обращения;

5) если в обращении содержится вопрос, на который гражданину неоднократно давались письменные ответы по существу в связи с ранее направляемыми обращениями, адресаты таких обращений совпадают и в обращении не приводятся новые доводы или обстоятельства, то в отношении такого обращения

может быть принято решение о его обоснованности и прекращении переписки с гражданином по данному вопросу, о чем он уведомляется;

б) если ответ на поставленный в обращении вопрос, затрагивающий интересы неопределенного круга лиц, размещен на официальном сайте соответствующего органа, гражданину в течение семи дней со дня регистрации его обращения сообщается электронный адрес указанного сайта (при этом обращение, содержащее обжалование судебного решения, не возвращается);

7) если ответ по существу поставленного в обращении вопроса не может быть дан без разглашения сведений, составляющих государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну, то гражданину сообщается о невозможности предоставления в связи с этим ответа.

Если причины, по которым не мог быть дан ответ по существу поставленных в обращении вопросов, в последующем были устранены, гражданин вправе вновь направить обращение.

Кроме того, в случае, если в письменном обращении не указаны фамилия гражданина, направившего обращение, или почтовый адрес, по которому должен быть направлен ответ (анонимное обращение), ответ на обращение не дается. Однако если в обращении содержатся сведения о подготавливаемом, совершаемом или совершенном противоправном деянии, а также о лице, его, совершающем или совершившем, обращение подлежит направлению в соответствующие правоохранительные органы.

Рассмотрение обращений и прием граждан в Росприроднадзоре осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», а также приказами Росприроднадзора от 19.10.2015 № 832 «Об утверждении Инструкции о порядке рассмотрения обращений граждан и организаций в Федеральной службе по надзору в сфере природопользования» и от 26.12.2016 № 833 «Об организации личного приема граждан».

Письменные обращения в территориальный орган Росприроднадзора направляются по соответствующим адресам, сведения о которых, а также телефонные номера и адреса электронной почты размещены на сайте Росприроднадзора в

информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» по адресу: <http://rpn.gov.ru>.

Росприроднадзор (его территориальный орган) обязан обеспечить объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение обращения в рамках своей компетенции.

В случае необходимости обращение может быть рассмотрено с участием гражданина (организации), направившего обращение, и (или) с выездом на место.

Важной формой контроля исполнения обращений граждан являются анализ и мониторинг деятельности в данной сфере.

6.3. Обзор обращений граждан по вопросам охраны окружающей среды и природопользования

В данном разделе представлен обзор анализа обращений граждан и организаций, поступивших на рассмотрение в центральный аппарат Федеральной службы по надзору в сфере природопользования в 2022 году.

Всего за 2022 год в Росприроднадзор поступило 55873 обращения граждан, из них 9198 – в центральный аппарат и 46675 в территориальные органы Росприроднадзора.

В том числе рассмотрены в центральном аппарате Службы обращения, поступившие:

из Администрации Президента Российской Федерации – 2299 обращений;

из Минприроды России – 1332 обращений;

на официальный сайт Росприроднадзора – 4153 обращений;

от общественных организаций – 65 обращений;

из других источников – 1349 обращения.

Более половины поступивших обращений касается загрязнения окружающей среды выбросами и сбросами различных предприятий, а также санкционированных и несанкционированных размещений всех видов отходов – 5427 обращений.

Далее следуют обращения о нарушениях водного законодательства, строительства в водоохраных зонах, ведущегося с нарушением закона и нанесением ущерба экологии и населению – 881 обращение, о жестоком обращении с животными

– 538 обращений, о вопросах проведения государственной экологической экспертизы – 457 обращений.

Кроме этого, зарегистрированы и рассмотрены о нарушениях в сфере недропользования – 285 обращения, о нарушениях в сфере обращения с животными и растениями, занесенными в Красную книгу Российской Федерации или находящимися под угрозой исчезновения (СИТЕС) – 112 обращений, о нарушениях лесного законодательства – 199 обращений, обращения по вопросам нарушения законодательства об особо охраняемых природных территориях (ООПТ), о незаконной рубке ценных пород деревьев, незаконной застройке территории ООПТ, о вопросах экологической обстановки на Байкальской природной территории – 130 обращений.

Также актуальны обращения о нарушении природоохранного законодательства при строительстве на землях поселений, ведущемся с нарушением закона и с нанесением ущерба экологии и населению – 38 обращений, о нарушениях земельного законодательства – 145 обращений, по вопросам охоты и рыбалки – 259 обращений, о получении разрешительных документов, связанных с обращением с отходами, трансграничном перемещении отходов, выбросами, о паспортизации отходов, а также расчете и внесении платы за НВОС и оплате госпошлины – 91 обращение.

Из поступивших в 2022 году в территориальные органы Росприроднадзора обращений рассмотрены 45117, остальные 865 обращений находятся на рассмотрении (по состоянию на 20.01.2023). Анализ результатов рассмотрения обращений показал, что:

меры приняты – 3954;

разъяснено – 14312;

направлено по принадлежности в другие организации – 17544;

рассмотрено с выездом на место – 5274.

В Росприроднадзоре постоянно совершенствуется работа по рассмотрению обращений граждан и организаций, а также повышению ответственности должностных лиц за работу с обращениями граждан, обсуждаются пути решения затронутых в обращениях вопросов.

7. МЕРЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ КАК СОВРЕМЕННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ ПЛАНИРОВАНИЯ И УПРАВЛЕНИЯ

7.1. Планирование как обязательное условие прогрессивного развития современного общества

Современное общество достаточно развито для того, чтобы управлять процессом своего развития. Ставя перед собой определенные цели, выявляя социальные проблемы, правительство как выразитель идей и потребностей национальных государственных систем планирует развитие страны. Успех современного государства во многом предопределен качеством планирования, т.е. тем, насколько полно задействованы имеющиеся ресурсы (финансовые, трудовые, сырьевые, энергетические и др.), насколько возможно сконцентрировать их в нужное время и на нужном направлении, скоординировать усилия в пространстве (региональном разрезе) и на перспективу.

Планирование – это одна из функций управления, гарантирующая оптимальное и целерациональное использование ресурсов. Оно применяется для управления любыми или социальными системами (фирмами, государством, регионом и т.п.), что дает им возможность наиболее полно реализовать свои возможности, уточнить цели и задачи своего развития, а также подвести его итоги, проанализировав причины успехов и (или) неудач.

Планирование – сложный и многофакторный процесс, включающий в себя совокупность разнообразных средств и методов, предопределяющих оптимальность распределения финансовых, материальных и трудовых ресурсов системы, последовательность действий, обоснованность выбора направлений развития и т.д.

Из истории планирования

В сфере государственного управления планирование применяется по мере развития бюджетных отношений для регулирования сбора и распределения налогов на год. В Великобритании этот процесс начался в XII в., в большинстве стран Европы – в XVI в., а в России составление простейших смет датируется XVII в. Так, известна смета доходов и

расходов государства, составленная на 1645 г. Тогда же планы доходов и расходов стали составлять русские города.

Ряд историков, однако, видят признаки планирования и в более раннем историческом периоде – в деятельности по сбору дани в период нашествия Орды. Например, Иван Калита (1296-1340), начиная с 1327 г., получив от Орды ярлык на княжение, составлял планы по сбору дани на год. Напомним, что прозвище «калита» означает кошелек. Разумность подхода подтолкнула Владимирского князя к тому, чтобы заранее распределять налоги, по территории княжества.

Системное планирование экономики датируется XX в. Представляется, что лидером этого процесса был СССР. При переходе после революции к новой системе хозяйствования, при которой практически отсутствовали рынок и частная собственность, стране потребовались новые методы управления. Нужно было создать новый механизм, который бы заменил собой рыночную систему производственной коммуникации. Уже в декабре 1917 г. был создан первый орган, призванный управлять единым народно-хозяйственным комплексом, – Высший Совет народного хозяйства), который сразу приступил к составлению планов по выпуску базовой продукции по отраслям (топливо, металл).

В 1920 г. по инициативе В. И. Ленина был разработан первый 10-летний план – ГОЭЛРО, который стал первым в мире комплексным перспективным планом развития страны. Первый годовой план был разработан в 1929 г., а 5-летний - в 1928-1932 гг.

За границей планы экономического развития стали создаваться позднее. Теоретическую предпосылку им заложил Дж. Кейнс, который в своей работе «Общая теория занятости, процента и денег» (1936) на фоне сложных кризисных процессов 1930-х гг. обосновал возможность влияния на экономику через систему мультипликаторов, таких как ставка процента, уровень цен, размер безработицы.

Франция была лидером национального планирования за рубежом. Здесь в 1946 г. был создан план развития страны под руководством Жана Моне. Тогда же был создан и первый плановый орган (Commissariat General du Plan). С 1953 г. планирование становится основным макроэкономическим инструментом в Португалии, чуть позднее в Италии, Японии и Южной Корее. Гораздо позднее, уже в 1990-х гг., государственные планы развития стали создавать в США. Здесь было более развито планирование корпораций, от государственного планирования

осознанно отказывались, видя в этом вмешательство в дела бизнеса.

Советские и европейские планы различались и по целям, и по методам. Советские планы создавались «под индустриализацию», т.е. скорейшее восстановление разрушенного хозяйства и создание собственной национальной промышленной базы. Страна была в окружении и должна была обеспечить автономное существование экономики. Зарубежные авторы называют их «взвинченными» планами, имея в виду их функцию подстегивать производство и производителей.

Зарубежные планы, наоборот, строились с целью рационального и экономного хозяйствования. Они были демократичными, к их созданию в качестве экспертов привлекались выдающиеся экономисты и авторитетные граждане страны. Планы защищались перед парламентом, что не могло не обеспечить их социальной ориентации.

В 1920–1930-е гг. планирование становится предметом научной деятельности, ему обучаются, а передовые технологии распространяются в виде знаний и навыков. К числу выдающихся специалистов в этой области можно отнести С. Струмилина, В. Немчинова, В. Базарова, Н. Кондратьева, Г. Кржижановского, Л. Канторовича и др. Среди зарубежных исследователей выделялся предшественник Дж. Кейнса – Дж. Брукмайер, который в 1911 г. опубликовал работу, обосновывающую систему индикаторов-индексов как потенциальных факторов, влияющих на экономику: банковские кредиты, цены и общая экономическая активность. Заметную роль сыграл К. Ландауэр, который в «Теории национального экономического планирования» (1944) обосновал потенциал индикативного планирования. Он раскрыл возможность воздействия правительства на экономику через координацию действий частных компаний, предоставляя им нужную информацию (по конъюнктуре, ценам, заработной плате и т.д.).

Важную роль сыграли работы американского экономиста русского происхождения Василия Леонтьева. Он стал лауреатом Нобелевской премии за разработку балансов производства по видам продукции на основе моделей «затраты-выпуск». Этот метод был создан им при составлении балансов производства в

России. Переехав в США, он применил его здесь, написав в 1953 г. «Исследование структуры американской экономики».

Выделяют следующие базовые методы планирования: прогнозирование, планы (собственно планирование), программирование, а также его современные способы: стратегическое планирование, бизнес-планы, социальная диагностика и т.д.

Прогнозирование – метод аналитического предвидения будущего. Он составляется на основании научных расчетов, построенных по нескольким вариантам: лучшим, средним, худшим. На практике наиболее распространенным является метод экстраполяции, т.е. перенесение в будущее тенденций, действующих в настоящем.

Прогнозы (документальное воплощение прогнозирования) – вид научного предвидения, который не носит обязательного для исполнения характера, а выявляет тенденции развития объекта оценивания. Их составление существенно улучшает качество планирования; они разрабатываются на макро- и микроуровнях. Макроуровень включает составление государственных, региональных и отраслевых прогнозов, микро- предплановые расчеты в рамках внутрифирменного и бюджетного планирования. Прогнозы в обязательном порядке применяются при составлении годовых (а тем более 5- или 10-летних) планов. С их помощью определяются на перспективу демографические и социальные проблемы, изменение цен на сырье и ресурсы (топливо, энергию), инфляционные процессы и инвестиционные тренды.

Лидером по составлению прогнозов развития национальных экономик можно рассматривать СССР, где их разработка была обязательным условием составления 5-летних планов. Особенно значимыми в силу научной достоверности считаются прогнозы, составленные к первым планам, включая ГОЭЛРО. Их разработка С.С. Новожиловым и В.А. Леонтьевым составляет методологическую основу метода. Позднее прогнозы были заменены идеологическими установками.

В мировой практике наиболее известными прогнозами являются 5-летние планы развития Нидерландов, составленные Я. Тинбергенем. Сейчас (в XXI в.) акцент делается на отраслевые прогнозы – конъюнктуры цен, инфляции, как более простые и

предсказуемые. Возрастание политической и социальной неопределенности негативно сказывается на прогнозировании и программировании, но при этом не умаляет их необходимости.

Разновидностью прогнозов является моделирование, или исследование объектов познания на их моделях, т.е. выявление существенных сторон объекта или процесса и фиксация их в абстрактных схемах, при анализе (в том числе с помощью математики) которых можно предсказать пути и проблемы развития в реальности. Первые модели функционирования государства разработаны в США при участии В. Леонтьева.

Планирование, или точнее планы, воплощают перспективное распределение ресурсов, координацию действий системы на заданный период: год, пять лет и др. Планы – это документы директивного характера. Они обязательны для исполнения, рассчитываются в единственном варианте и жестко предписывают действия подсистем. Помимо директивности, отличительной особенностью планов является их преемственность. Каждый последующий план составляется на базе предыдущего с корректировкой показателей в соответствии с новыми потребностями и возможностями.

Планы бывают оперативные (текущие), годовые, среднесрочные (3-, 5- и 10-летние) и долгосрочные. Они составляются для территорий, отраслей или процессов. Степень их жесткости может быть различной. Жесткие планы называются директивными, а не жесткие – индикативными. Исследователи выделяют и определенные, наиболее распространенные типы планов: стратегические (направленные на достижение заданной цели), бизнес-планы (составленные под конкретную бизнес-программу).

В период СССР планы были наиболее распространенной технологией планирования, что соответствовало специфике управления государством, построенного на доминировании общественной собственности, и воплощалось в централизованных и директивных методах воздействия на хозяйствующие субъекты.

Итак, планирование – признак цивилизованности или культуры хозяйственной системы. Все страны, регионы, отрасли, предприятия создали соответствующие органы (отделы), которые планируют свои возможности исходя из поставленных целей.

Рекомендуется даже в масштабах семьи сопоставлять доходы и расходы, т.е. планировать семейный бюджет. Планирование помогает не только распределять ресурсы во времени и по направлениям, но и создать резерв на случай непредвиденных обстоятельств. В целях планирования применяются методы составления прогнозов и планов, однако самым современным методом считаются программы.

7.2. Программный подход как основной метод планирования развития в государстве

За рубежом наиболее распространенным методом планирования на уровне государства являются программы – директивные документы, действие которых дискретно, т.е. рассчитано либо на срок, либо на достижение цели. Инициирование программ, как правило, связано с конкретным именем (руководителем). В ходе выборов претенденты сравниваются электоратом по программам. Соответственно, выбирая руководителя, они тем самым подтверждают актуальность его обещаний.

Отличие программ от планов заключается в целях. Программы призваны решить конкретные социальные, производственные или технические задачи. По мере их достижения или при выявлении потери их актуальности происходит смена руководства или создание новой программы. Планы призваны обеспечить устойчивость в распределении ресурсов по принципу преемственности.

В мировой практике формирование государственных программ датируется 1930-ми гг. Призванные решить социальные проблемы (рост занятости, выравнивание развития регионов страны), они стали основой социальной государственной политики большинства стран. Так, широкую известность получили программы Ф. Д. Рузвельта (1930-е гг., США), поддерживающие уровень занятости. Принятые им законы о социальном страховании предусматривали создание двух фондов: социальной помощи и занятости, которые предполагали обязательные отчисления для всех. Те, кто попадают в ситуацию риска: безработные, заболевшие и др., – получают из них дотации.

Дж. Кеннеди пытался внедрить программы борьбы с бедностью, предусматривавшие выдачу талонов на питание людям, чей доход ниже определенного уровня. Л. Джонсон инициировал принятие законов, содействующих бесплатному приобретению профессиональной подготовки (Job Corps).

До сих пор действуют программы медицинского страхования (MEDICAID и MEDICARE), а также среднего обучения, или «воспитанного общества» (HEAD START).

Наряду с отраслевыми программами крайне важными являются национальные программы, составленные для преодоления определенных трудностей национального масштаба. Так, широко известен план (программа) Людвига Эрхарда (министра экономики, а позднее канцлера Германии) по выводу страны из послевоенной разрухи. План охватывал период с 1948 по 1953 г. и был призван вернуть страну из централизованной экономики, которая сложилась в ходе войны, в русло рыночных методов. Он предусматривал 25 реформ, основными из которых были: денежная, освобождение цен на товары, преодоление сложившихся централизованных норм и директив, поощрение мелкого и среднего бизнеса, участие рабочих в управлении предприятием и др. Уже за первые полгода Германии удалось остановить рост цен, а к 1950 г. – добиться прироста экономики. Залогом успеха плана считаются абсолютное доверие к канцлеру, готовность населения (на время) пожертвовать личным благополучием ради процветания страны, прозрачность информации и постоянная отчетность правительства о переменах. Важную роль сыграла финансовая помощь США.

Программы за рубежом и популярны, и разнообразны. Особенно актуально это направление было в 1960–1980-е гг., в период так называемых больших программ (Grands Programmes). Они могли быть общенационального масштаба, а могли охватывать развитие отраслей, регионов, решать социальные проблемы. К национальным программам развития можно отнести: программу Л. Эрхарда; программу «500 дней», разработанную в 1991 г. С. Шаталиным и Г. Явлинским для перехода к рынку в России, но не поддержанную Государственной Думой РФ; программы поддержки экспорта в Японии, развития научно-технической базы промышленности в Италии, ускорения роста

промышленности на основе IT-технологий в Южной Корее, развития экспортного потенциала нефтедобычи в Норвегии и др.

Для ряда стран актуальны программы территориального выравнивания, т.е. перераспределения населения и производственных мощностей между более обжитыми территориями в пользу менее освоенных. Такие программы есть в Канаде («Стратегия развития севера», 2009), Финляндии, Италии. В США действует программа поддержки центральных районов. В нашей стране программами такого типа были развитие целинных земель, освоение территорий северо-западной нечерноземной зоны и др.

Отраслевые программы призваны поощрять развитие отдельных отраслей и предполагают преференции в налогообложении, финансовую поддержку и т.д. В Германии действует программа развития энергетики (с 2009 г.), призванная обеспечить производственную базу для возобновляемых источников энергии, в США – программа реформирования здравоохранения, во Франции – программа развития атомной промышленности, авиации, космоса, в Италии – программа развития энергетики и т.д.

Во многих странах действуют социальные программы: развития рабочих мест в Финляндии (с 1996 г.), повышения эффективности государственного сектора в Норвегии, помощи неимущим (США), поддержки мигрантов (Франция, Италия), помощи семьям с зависимыми (больными) детьми (США). Практически во всех странах действуют пенсионные программы и т.д.

Особый интерес в рамках нашей тематики представляют программы по совершенствованию системы государственного управления. Приведем примеры.

Пристальное внимание в обществе в силу ее важности и успешности реализации заслуживает программа Open, разработанная в Южной Корее, а точнее в ее столице – г. Сеуле его мэром Гох Куном (1999). Механизм ее функционирования прост. Как только человек приходит с конкретной просьбой, ее автоматически включают в реестр на сайте соответствующего ведомства. Таких сфер в Интернете 54. За 1999 г. было подано примерно 48 тыс. заявлений. Судьба каждого запроса фиксируется

через Дорожную карту, доступную для изучения. В случае блокирования запроса или превышения сроков по сравнению с регламентом проситель выясняет причину, а при несогласии подаст жалобу в вышестоящую инстанцию. Правительство выявляет сферы, где решения блокируются чаще других, делая соответствующие выводы. Благодаря программе коррупция снизилась в шесть раз. В ней выделяют четыре направления:

1) превентивные меры, выразившиеся в ослаблении государственного вмешательства в дела департаментов и органов управления (муниципалитеты);

2) репрессивные меры;

3) прозрачность деятельности администрации;

4) тесное сотрудничество между частными лицами и государственными службами.

Другой пример – Program rating assessment tool («Система рейтинговой оценки программ»), разработана в США в 2001–2004 гг. при участии Дж. Буша-младшего. Она призвана повысить эффективность государственных программ, основываясь на их профессиональной оценке специалистами, используя разработанную систему критериев.

Программы – важнейший и самый современный (удобный в свете перманентности политического руководства) метод планирования. Программы чрезвычайно разнообразны по целям и направлениям. По мере развития рыночных отношений они стали широко применяться и в управлении развитием нашей страны.

7.3. Структура государственных программ Российской Федерации

Наша страна была лидером развития программ, их внедрения в практику управления страной. Достаточно вспомнить ГОЭЛРО, а также одиозную, но все-таки прописанную в документах программу строительства коммунизма. Были еще и такие программы, как развитие целины, продовольственная (1982), призванная преодолеть дефицит продовольствия; постоянно воспроизводимые в каждом 5-летнем плане программы научно-технического прогресса и др. Их, как и планы, можно охарактеризовать как «взвинченные», выделив тем самым функцию стимулирования действия как их основу. Многие из них

так и остались нереализованными, что отразило неготовность общества, но при этом они накопили навык программирования.

Современные программы создаются другими, более научными методами. Соответственно, их и идентифицируют иначе – как целевые комплексные программы (ЦКП). Они широко применяются на практике, хотя сейчас в Российской Федерации (как и за рубежом) их авторитет как действенного метода управления уменьшился.

Целевые программы классифицируются по государственному статусу, функциональной ориентации и срокам реализации.

По государственному статусу выделяют межгосударственные, федеральные, региональные и отраслевые программы.

По функциональной ориентации программы подразделяются на:

- программы фундаментальных исследований, направленных на раскрытие фундаментальных зависимостей развития социальной сферы; инновационные, обеспечивающие внедрение и распространение научно-технических достижений в социальную систему; социальные, предусматривающие меры социальной поддержки населения, а также научно-технические и структурные преобразования сферы образования, культуры и услуг;

- научно-технические, связанные с решением прикладных проблем в науке, технике, технологиях; социально-экономические, формирующие целенаправленное преобразование социальных и экономических отношений общества; экологические, направленные на осуществление крупных природоохранных мероприятий.

По срокам реализации программы делятся на краткосрочные (на срок менее трех лет), среднесрочные (от трех до пяти лет), долгосрочные (свыше пяти лет).

Инновационные программы могут быть только краткосрочными, а научно-технические – также и среднесрочными, остальные – любой длительности.

Сегодня в России действуют и разрабатываются различные государственные социальные программы. Их действие способствует, с одной стороны, повышению эффективности механизма решения неотложных мер по поддержке различных

категорий населения, с другой – перспективному исследованию на основе прогнозирования развития экономической и социальной ситуации в стране и отдельных ее регионов, возможных вариантов действий государственных органов и социальных служб.

Целевые государственные программы разрабатываются в виде единого документа, который содержит следующие разделы:

1) содержание проблемы и необходимость ее решения программным методом;

2) основные цели и задачи;

3) система программных мероприятий;

4) ресурсное обеспечение;

5) организационно-технический механизм реализации программы;

6) организация управления программой и контроль хода ее реализации;

7) оценка ожидаемой эффективности и социально-экономических последствий от реализации программы.

Государственная программа представляет собой согласованный по ресурсам, исполнителям и срокам реализации комплекс научно-исследовательских, социально-экономических, производственных, организационно-хозяйственных и других мероприятий, направленных на решение проблем наиболее эффективными путями в устанавливаемые сроки и требующих государственной поддержки.

Она может включать несколько подпрограмм, направленных на реализацию конкретных задач. Количество подпрограмм определяется исходя из масштабов и степени сложности программных проблем.

Государственный заказчик социальной программы несет полную ответственность за ее разработку и реализацию. Она должна содержать паспорт, состоящий из следующих блоков: наименование; документ, подтверждающий принятие решения о разработке программы; заказчик; основные разработчики проекта; исполнители мероприятий; цель, задачи и сроки реализации, объем финансирования, ожидаемые результаты реализации и система контроля.

В программу включается также анализ социально-экономической ситуации программируемого социального объекта. Наиболее часто он осуществляется с целью определения, с одной стороны, субъектов программы (категории населения региона) и

их численности, а с другой – финансовых и иных возможностей ее реализации. Оценка проводится на основе анализа показателей, характеризующих демографическую структуру, уровень жизни и социальной защиты населения в базисном периоде и их прогнозируемых изменений в предстоящем году. Источниками информации являются данные статистической отчетности по региону и материалы социологических обследований населения.

Обязательной частью социальной программы являются программные мероприятия, которые представляются тематическими блоками, важнейшим из которых является раздел финансового обоснования программных мероприятий. Затраты на социальную программу складываются из затрат на ее разработку, осуществление и включают вложения как единовременного, так и текущего характера. В составе единовременных затрат выделяют капитальные затраты. К текущим (операционным) относятся стоимость научных исследований и разработок, а также расходы по содержанию и переподготовке персонала, эксплуатации и ремонту оборудования по кругу программных мероприятий. Затраты оцениваются как совокупность прямых финансовых вложений собственно в мероприятия программы и ассигнований в сопряженные сферы производства.

Программы были и остаются важной технологией планирования и управления социально-экономическими процессами в стране.

7.4. Оценка государственных программ: типы оценок и методика проведения программной оценки

Оценка программ – аналитическая процедура, предназначенная для измерения прямых эффектов, результативности и долгосрочных последствий реализации государственных программ, отраслевых политик, оценки воздействия, а также программ развития, проектов некоммерческого сектора, корпоративных программ.

В ходе оценки программ решаются следующие задачи:

– выработка прогнозов возможных последствий, результатов реализации государственной программы, воздействия законопроекта (на этапе разработки);

- обеспечение обратной связи с теми категориями населения, для кого программы собственно разрабатываются;
- оценка степени достижения намеченных целей;
- оценка того, как и в какой мере наблюдаемые изменения связаны с проведенными мероприятиями программы;
- предоставление в распоряжение заказчика дополнительной информации, доказательств и аргументов для усиления политической поддержки данной программы.

В современных условиях за рубежом оценка – это уже сложившаяся индустрия на специфическом рынке услуг, расширение которого связано со специализацией компаний, с профилизацией научных департаментов, образовательных программ, развитием профессиональных журналов, национальных и международных ассоциаций, которые создали соответствующие стандарты оценки.

Сейчас в мире насчитывается более 60 профессиональных сообществ, которые работают в сфере оценки. Их количество и численность их членов продолжают с каждым годом увеличиваться. К числу этих национальных профессиональных сообществ относятся ассоциации по оцениванию в США, Германии, Швейцарии; общества по оцениванию в Великобритании и Франции. Существуют международные организации: Европейское общество по оцениванию, Международная сеть «Оценка программ» (СНГ, с 2000 г.), Австрало-Азиатское общество оценки, Африканская ассоциация по оценке; Латино-Американская и Карибская сети по оценке; Международная организация по сотрудничеству в области оценки (ЮСЕ); Международная ассоциация оценки развития.

Благодаря их деятельности были разработаны многочисленные стандарты оценивания, к числу которых, например, можно отнести:

- Program Evaluation Standards Объединенного комитета по оцениванию в образовании (США, 2007);
- Guiding Principles for Evaluators Американской ассоциации по оцениванию (2004);
- Evaluations-Standards Германского Общества по оцениванию (2004);

- Evaluations-Standards Швейцарского Общества по оцениванию (2000);
- Good Practice Guidelines Общества по оцениванию Великобритании (2003);
- La Charte de l'Evaluation Общества по оцениванию Франции (2006);
- Принципы оценки Международной сети «Оценка программ» (2000).

Выделим основные типологии оценивания:

1) логически-функциональная типология:

- предварительное (прогнозное) оценивание;
- определение «оцениваемости» программы;
- сопровождающее оценивание (мониторинг);
- итоговое (суммирующее) оценивание;
- мета-оценивание (оценка проведенных исследований в конкретном секторе);

2) типология по исполнителю работ:

- академические оценочные исследования;
- коммерческие оценочные исследования;

3) типология по способу организации оценки:

- внутреннее оценивание;
- самооценивание;
- внешнее оценивание.

Внутреннее оценивание и самооценивание: субъектами внутреннего оценивания являются сотрудники диагностируемой организации, не принимающие участие в программе; в свою очередь, субъектами самооценивания являются непосредственно участники программы.

Внешнее оценивание инициируется решением независимых деятелей и (или) проводится сторонними наблюдателями (чаще всего экспертами или специально созданными комиссиями), что обеспечивает большую объективность результатов, хотя и требует значительных временных затрат, поскольку обычно предполагает больший объем работ по сравнению с внутренним оцениванием и самооцениванием.

Привлечение независимых экспертов считается более надежным, однако на практике не все страны используют внешнее оценивание для оценки государственной политики и программ на

рынке труда. В основном оценку проводят агентства, которые находятся в непосредственном подчинении у министерств.

Практические этапы:

1) договориться с сопричастными лицами о целях и выгодах оценивания;

2) уточнить объект оценки, условия проведения и постановку вопроса;

3) составить план и методический дизайн исследования;

4) осуществить сбор, ввод и измерения релевантных данных;

5) сделать выводы и интерпретировать их;

6) направить заказчику предварительный вариант отчета для комментариев;

7) подготовить финальный вариант отчета с предложениями о применении результатов оценки.

Методологические сложности оценивания:

- трудности в определении целей, особенно вследствие того, что мероприятия реформ проводятся, как правило, не по отдельности;

- трудности в переводе целей в измеримые показатели;

- сложности в получении достоверных эмпирических данных для описания показателей: чем более значим показатель, тем сложнее получить данные;

- чем отдаленнее цель, тем сложнее придать показателям конкретную форму;

- сложность прогнозирования побочных эффектов и непреднамеренных последствий.

Для преодоления этих сложностей используются следующиеходы:

- оценка с опорой на факты (сопровождающий мониторинг);

- использование смешанных методов (количественные, качественные, статистические, анализ издержек-выгод и т.д.);

- формирование исследовательской команды из представителей различных секторов (экономисты, социологи, политологи, отраслевые эксперты);

- адаптация лучшего иностранного опыта к местным реалиям (бенч-маркинг).

В результате анализа практической работы по формированию и реализации социальных программ просматриваются следующие отрицательные тенденции.

1. Решения и поручения по разработке новых и тенденции действующих программ часто не увязываются с реальными возможностями их финансирования. Число утвержденных программ неуклонно растет, в результате чего утрачиваются основной смысл программно-целевого подхода концентрации ресурсов на ограниченном круге наиболее приоритетных направлений и достижение ощутимых результатов в заданные сроки.

2. Федеральный бюджет рассматривается государственными заказчиками федеральных целевых программ, прежде всего, как источник безвозвратного финансирования. Несмотря на явно недостаточное финансирование и, следовательно, невозможность достижения целей программ в установленные сроки, государственные заказчики ни разу не ставили вопроса о прекращении реализации программ или о кардинальном пересмотре их целей и задач.

3. Заказчики программ недостаточно занимаются привлечением внебюджетных источников финансирования и средств бюджетов субъектов РФ, недопустимо сужая при этом финансовую базу, принятую при утверждении федеральных целевых программ и обеспечивающую реализацию программных мероприятий.

4. Недофинансирование социальных программ нарушает комплексность реализации программных мероприятий, затягивает сроки достижения целей и задач программы, так как финансируются только отдельные инвестиционные проекты и научные работы. В конечном счете, снижается эффективность программно-целевых методов в решении социально-экономических проблем.

5. Продолжается практика разработки и утверждения социальных программ, имеющих близкие или совпадающие цели, задачи и программные мероприятия, одного и того же государственного заказчика.

6. Лавинообразно увеличивается количество программ социально-экономического развития регионов, решающих

отдельные, частные вопросы развития районов и даже небольших городов, но имеющих высокий статус федеральной целевой программы.

7. Слабый контроль над ходом реализации программ со стороны государственных заказчиков и отсутствие государственной статистической отчетности, что способствует снижению эффективности расходования выделяемых бюджетных средств.

Эти недостатки не позволили реализовать в полном объеме программные мероприятия по многим социальным программам, существующим в стране.

Оценка – важнейший и необходимый этап планирования и реализации программ. За рубежом оценочные процедуры вошли в практику и стали обязательными, в нашей стране формирование института оценивания лишь начинается. При этом культура управления актуализирует внимание как на самих оценках, так и на процедуре их публичного ознакомления.

ЛИТЕРАТУРА

1. Атаманчук Г.В. Управление как общественное явление. Виды управления // Наша власть: дела и лица. 2005. № 3 (50). С. 20–21.
2. Багмет А.М. Муниципальное право России. Схемы и определения: учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция», по специальностям «Правовое обеспечение национальной безопасности», «Правоохранительная деятельность» / А.М. Багмет, С. Г. Соловьев, Е. И. Бычкова. – Москва : ЮНИТИ-ДАНА, 2020. – 263 с.
3. Балашов А.Н., Демкина Е.А., Зубова Л.В. и др. Порядок рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: справочно-практическое пособие; ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия». – Саратов: Изд-во ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», 2019. – 108 с.
4. Глазунова Н.И. Методологические основы изучения современного государственного управления // Управление. 2014. № 1 (3). С. 34-39.
5. Деменкова Н.Г., Игнатова М.С. Основные теоретические подходы к определению понятия «государственное управление» // Национальная Ассоциация Ученых. 2015. № 1-2 (6). С. 14-16.
6. Дицевич Я.Б. Прокурорский надзор за исполнением органами местного самоуправления законодательства об охране окружающей среды // Вопросы российского и международного права. 2016. № 2. С. 35–53.
7. Дунаева Н.С. Теории происхождения института местного самоуправления: концептуальное осмысление // Проблемы современной науки и образования. – 2015. № 12 (42). – С. 269-271.
8. Марихова Н. Прокурорский надзор за исполнением экологического законодательства // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. – 2016. – № 1. С. 108-111.
9. Марчук К.А. Государственное управление в области природопользования и охраны окружающей природной среды // Молодой ученый. – 2019. – № 22 (260). – С. 326-328.

10. Меньшикова Г.А. Основы государственного и муниципального управления (Public Administration): учебник и практикум для вузов / Г.А. Меньшикова [и др.]; под редакцией Г.А. Меньшиковой, Н.А. Пруеля. – Москва: Издательство Юрайт, 2022.– 340 с.
11. Меньшикова Г.А. Основы государственного и муниципального управления. Агенты и технологии принятия политических решений: учебник и практикум для вузов / Г.А. Меньшикова [и др.]; под редакцией Г.А. Меньшиковой. – Москва: Издательство Юрайт, 2022. – 387 с.
12. Миронова Н.И. Социокультурный смысл и контекст местного самоуправления в современной России // Социокультурный анализ и развитие территорий России: проблемы и решения. М.: ФОРУМ, 2012. С. 273-276.
13. Кирса А.С. Прокурорский надзор за соблюдением экологического законодательства // Молодой ученый. – 2021. – № 38 (380). – С. 98-100.
14. Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс]. СПС КонсультантПлюс.
15. Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления [Электронный ресурс]. федер. закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ. СПС КонсультантПлюс.
16. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс]. федер. закон 06.10.2003 № 131-ФЗ. СПС КонсультантПлюс.
17. Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации [Электронный ресурс]. федер. закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ. СПС КонсультантПлюс.
18. Об организации личного приема граждан [Электронный ресурс]. приказ Росприроднадзора от 26.12.2016 № 833. СПС КонсультантПлюс.
19. Об утверждении Инструкции о порядке рассмотрения обращений граждан и организаций в Федеральной службе по надзору в сфере природопользования [Электронный ресурс]. приказ Росприроднадзора от 19.10.2015 № 832. СПС КонсультантПлюс.

20. Об утверждении Методических рекомендаций по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации [Электронный ресурс]. приказ Минэкономразвития России от 17.08.2021 № 500. СПС КонсультантПлюс.
21. Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации [Электронный ресурс]. приказ Минэкономразвития России от 16.09.2016 № 582. СПС КонсультантПлюс.
22. Об охране окружающей среды [Электронный ресурс]. федер. закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ. СПС КонсультантПлюс.
23. Овчинников И.И. Муниципальное право: Учебник и практикум для академического бакалавриата / И. И. Овчинников, А. Н. Писарев. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Издательство Юрайт, 2017. — 362 с.
24. О Государственном Совете Российской Федерации [Электронный ресурс]. федер. закон от 08.12.2020 № 394-ФЗ. СПС КонсультантПлюс.
25. О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года [Электронный ресурс]. указ Президента Российской Федерации от 21.07.2020 № 474. СПС КонсультантПлюс.
26. О мониторинге и анализе результатов рассмотрения обращений граждан и организаций [Электронный ресурс]. указ Президента РФ от 17.04.2017 № 171. СПС КонсультантПлюс.
27. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации [Электронный ресурс]. федер. закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ. СПС КонсультантПлюс.
28. Органы власти в РФ: структура и полномочия [Электронный ресурс]. URL: <http://duma.gov.ru/news/49137/> (дата обращения: 09.03.2023).
29. О системе управления государственными программами Российской Федерации [Электронный ресурс]. постановление Правительства Российской Федерации от 26.05.2021 № 786. СПС КонсультантПлюс.
30. Примак Е.А., Зуева Н.В., Алексеев Д.К., Воякина Е.Ю. Нормирование и снижение негативного воздействия на водные экосистемы: учебное пособие для высших учебных заведений. — СПб.: РГГМУ, 2020. — 114 с.

31. Прокурорский надзор за исполнением экологического законодательства: пособие / под общ. ред. начальника Главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации, государственного советника юстиции 2 класса, кандидата юридических наук, заслуженного юриста Российской Федерации А.В. Паламарчука. – М., 2014. – 336 с.
32. Тюльпанов Ф.М. Некоторые вопросы прокурорского надзора в сфере экологии // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2019. № 4 (23). – С. 79-84.
33. Что изменится в системе публичной власти в России? [Электронный ресурс]. URL: <http://duma.gov.ru/news/54464/> (дата обращения: 09.03.2023).
34. Шегаев И.С. Институт местного самоуправления: формы, признаки и трактовки // Молодой ученый. –2013. – № 8 (55). – С. 343-344.
35. Хаустов А.П. Нормирование и снижение загрязнения окружающей среды: учебник и практикум для вузов / А.П. Хаустов, М.М. Редина. – 3-е изд., перераб. и доп.– Москва : Издательство Юрайт, 2022. –454 с.

Примерная рабочая программа дисциплины «Государственное и муниципальное управление в природопользовании»

1. Цель и задачи освоения дисциплины

Цель освоения дисциплины – подготовка магистров по направлению 05.04.06 «Экология и природопользование», владеющих знаниями в объеме необходимом для реализации грамотного управления в области охраны окружающей среды и природопользования.

Задачи:

- изучение нормативно-правовых документов в области государственного и муниципального управления в природопользовании;
- освоение понятийного аппарата в области государственного и муниципального управления в природопользовании;
- рассмотрение современных методов диагностики ресурсного и экологического состояния территории;
- ознакомление с государственными программами в области охраны окружающей среды и природопользования;
- применение полученных знаний при решении конкретных практических задач.

2. Место дисциплины в структуре основной профессиональной образовательной программы

Дисциплина «Государственное и муниципальное управление в природопользовании» для направления подготовки 05.04.06 «Экология и природопользование» относится к блоку дисциплин, формируемых участниками образовательных отношений.

Для освоения курса обучающимся рекомендуется предварительно изучить разделы дисциплин: «Правовые основы природопользования и охраны окружающей среды», «Основы природопользования», «Экологический мониторинг», «Охрана окружающей среды», «Нормирование и снижение загрязнения окружающей среды», «Техногенные системы и экологический риск», «Устойчивое развитие и международное сотрудничество в области охраны окружающей среды».

3. Перечень планируемых результатов обучения

Процесс изучения дисциплины направлен на формирование компетенций: УК-1, УК-4, ПК-4.

Таблица 1.

Универсальные компетенции

Код и наименование универсальной компетенции	Код и наименование индикатора достижения универсальной компетенции	Результаты обучения
УК-1 Способен осуществлять критический анализ проблемных ситуаций на основе системного подхода, выработать стратегию действий.	УК-1.1 Анализирует проблемную ситуацию как систему, выявляя ее составляющие и связи между ними.	Знать основы критического анализа и синтеза информации. Уметь выделять базовые составляющие поставленных задач. Владеть методами анализа и синтеза в решении задач.
УК-4 Способен применять современные коммуникативные технологии, в том числе на иностранном(ых) языке(ах), для академического и профессионального взаимодействия.	УК-4.2 Составляет в соответствии с нормами русского языка деловую документацию разных жанров.	Знать особенности стилистики официальной и неофициальной переписки на русском языке. Уметь учитывать особенности стилистики официальной и неофициальной переписки на русском языке. Владеть способностью вести деловую переписку на русском языке.

Таблица 2.

Профессиональные компетенции

Код и наименование профессиональной компетенции	Код и наименование индикатора достижения профессиональной компетенции	Результаты обучения
ПК-4 Способен проводить исследования процессов функционирования экосистем для разработки мероприятий по управлению ими.	ПК-4.1 Критически анализирует методы исследований систем, выбирает оптимальные способы решения поставленных задач.	Знать основные методы исследований их сущность и особенности. Уметь использовать методы исследований. Владеть способностью критически анализировать и выбирать оптимальные способы решения задач.

4. Структура и содержание дисциплины

4.1. Объем дисциплины

Объем дисциплины составляет 3 зачетные единицы, 108 академических часа.

Таблица 3.

Объем дисциплины по видам учебных занятий в академических часах

Объём дисциплины	Всего часов		
	очная форма обучения	очно-заочная форма обучения	заочная форма обучения
Объем дисциплины	108	-	-
Контактная работа обучающихся с преподавателем (по видам аудиторных учебных занятий) – всего:			
в том числе:			
лекции	14	-	-
занятия семинарского типа:		-	-
практические занятия	28	-	-
лабораторные занятия	-	-	-
Самостоятельная работа (далее – СРС) – всего:	66	-	-
в том числе:			
курсовая работа		-	-
контрольная работа		-	-
Вид промежуточной аттестации	зачет		

4.2. Структура дисциплины

Таблица 4.

Структура дисциплины для очной формы обучения

№ п/п	Раздел и тема дисциплины	Семестр	Виды учебной работы, в т.ч. самостоятельная работа студентов, час.			Формы текущего контроля успеваемости	Формируемые компетенции	Индикаторы достижения компетенций
			Лекции	Лабораторные работы, практические или семинарские занятия	Самостоятельная работа			
1	Государственное и муниципальное управление как объект научного изучения	3	2	0	2	устный опрос	УК-4	УК-4.2
2	Основы государственного управления	3	2	4	10	устный опрос	УК-1	УК-1.1
3	Основы муниципального управления	3	2	4	10	устный опрос	УК-1	УК-1.1
4	Управление природопользованием	3	4	6	14	устный опрос	УК-1	УК-1.1
5	Программы как современные технологии государственного планирования и управления	3	2	6	14	устный опрос	ПК-4	ПК-4.1
6	Зарубежный опыт управления в области природопользования	3	2	8	16	устный опрос	ПК-4	ПК-4.1
	ИТОГО:		14	28	66			

4.3. Содержание разделов/тем дисциплины

4.3.1 Государственное и муниципальное управление как объект научного изучения

Основные подходы к пониманию сущности государственного управления. Методологические основы необходимости государственного управления. Муниципальное управление: понятие, генезис взглядов ученых. Отличительные черты менеджмента в публичном и частном секторах.

4.3.2 Основы государственного управления

Структура органов власти Российской Федерации. Система разделения властей в государственном управлении. Роль президента в системе государственного управления. Законодательная власть в системе управления государством. Роль органов исполнительной власти в государственном управлении. Судебная власть в системе государственного управления. Распределение государственных функций по уровням управления.

4.3.3 Основы муниципального управления

Основные теории местного самоуправления. Принципы и функции местного самоуправления. Организационно-правовые основы местного самоуправления в России. Территориальные основы местного самоуправления. Структура органов муниципального управления.

4.3.4 Управление природопользованием

Механизмы управления природопользованием и качеством окружающей среды. Нормативно-правовые документы в области охраны окружающей среды и природопользования.

Основы управления в области охраны окружающей среды. Полномочия органов государственной власти Российской Федерации в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды. Органы исполнительной власти, осуществляющие государственное управление в области охраны окружающей среды. Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды и природопользованием. Полномочия органов местного самоуправления в

сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды и природопользованием.

4.3.5 Программы как современные технологии государственного планирования и управления

Планирование как обязательное условие прогрессивного развития современного общества. Программы как основной метод планирования развития в государстве. Структура государственных программ Российской Федерации. Оценка государственных программ: типы оценок и методика проведения программной оценки.

4.3.6 Зарубежный опыт управления в области природопользования

Административные системы современных государств. Основные модели местного самоуправления в зарубежных странах. Глобальные правовые нормы по охране окружающей среды и природопользования. Международное право природопользования и охраны окружающей среды. Правовые основы природопользования и охраны окружающей среды в зарубежных государствах.

4.4. Содержание занятий семинарского типа

Таблица 5. Содержание практических занятий для очной формы обучения

№ темы дисциплины	Тематика практических занятий	Всего часов	В том числе часов практической подготовки
1	Сущность и содержание государственного и муниципального управления	2	2
2	Государственная власть в Российской Федерации	2	2
2	Проблемы взаимоотношений органов государственной власти РФ и органы государственной власти субъектов России	2	2
3	Местное самоуправление как особая форма публичного управления	2	2
3	Информационное обеспечение деятельности органов государственного и муниципального управления	2	2
4	Эколого-экономическая оценка природно-ресурсного потенциала как основа устойчивого развития	2	2

4	Экономические и рыночные методы управления природопользования вопросами	2	2
4	Экологическое страхование	2	2
5	Государственные программы с области охраны окружающей среды в субъектах Российской Федерации	2	2
6	Система государственного управления зарубежных стран	2	2
6	Международное сотрудничество в области охраны окружающей среды	2	2
6	Программы мировых организаций в области охраны окружающей среды и природопользования	2	2

5. Перечень учебно-методического обеспечения самостоятельной работы обучающихся по дисциплине

Самостоятельная работа студентов является составной частью учебной работы и имеет целью закрепление и углубление полученных знаний и навыков, поиск и приобретение новых знаний, а также выполнение учебных заданий, подготовку к предстоящим занятиям, зачетам и экзаменам.

Самостоятельная работа предусматривает, как правило, выполнение вычислительных работ, графических заданий к лабораторным работам, подготовку к практическим занятиям.

Работа с литературой предусматривает самостоятельное изучение теоретического материала, разработку рефератов и других творческих заданий.

При самостоятельной работе над разделами дисциплины, при выполнении практических работ, при подготовке к тестам, дискуссиям и к промежуточному контролю студент должен изучить соответствующие разделы основной и вспомогательной литературы по дисциплине, а также использовать указанные в перечне интернет-ресурсы.

В процессе самостоятельной учебной деятельности формируются умения: анализировать свои познавательные возможности и планировать свою познавательную деятельность; работать с источниками информации: текстами, таблицами, схемами; анализировать полученную учебную информацию, делать выводы; анализировать и контролировать свои учебные действия; самостоятельно контролировать полученные знания.

6. Оценочные средства для текущего контроля успеваемости и промежуточной аттестации по итогам освоения дисциплины

Учет успеваемости обучающегося по дисциплине осуществляется по 100-балльной шкале.

Максимальное количество баллов по дисциплине за один семестр – 100:

– максимальное количество баллов за выполнение всех видов текущего контроля – 75;

– максимальное количество баллов за посещение лекционных занятий – 10;

– максимальное количество баллов за прохождение промежуточной аттестации – 30;

– максимальное количество дополнительных баллов – 15.

6.1. Текущий контроль

Типовые задания, методика выполнения и критерии оценивания текущего контроля по разделам дисциплины представлены в Фонде оценочных средств по данной дисциплине.

6.2. Промежуточная аттестация

Форма промежуточной аттестации по дисциплине – **зачет**.

Форма проведения экзамена: устно по билетам

Перечень примерных вопросов для подготовки к зачету:

1. Основные подходы к пониманию сущности государственного управления.
2. Методологические основы необходимости государственного управления.
3. Муниципальное управление: понятие, генезис взглядов ученых.
4. Структура органов власти Российской Федерации.
5. Структура органов муниципального управления.
6. Нормативно-правовые документы в области охраны окружающей среды и природопользования.
7. Основы управления в области охраны окружающей среды.
8. Полномочия органов государственной власти Российской Федерации в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды.
9. Органы исполнительной власти, осуществляющие государственное управление в области охраны окружающей среды.
10. Полномочия органов государственной власти субъектов

Российской Федерации в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды и природопользованием.

11. Полномочия органов местного самоуправления в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды и природопользованием.

12. Экологическое страхование.

13. Технологии принятий управленческих решений.

14. Государственные программы с области охраны окружающей среды.

15. Зарубежный опыт управления в области природопользования.

Перечень практических заданий к зачету: нет

6.3. Балльно-рейтинговая система оценивания

Таблица 6.

Распределение баллов по видам учебной работы

Вид учебной работы, за которую ставятся баллы	Баллы
Посещение лекционных занятий	0-10
Устный опрос	0-2
Расчетно-графические работы	0-5
Промежуточная аттестация	0-30
ИТОГО	0-100

Таблица 7.

Распределение дополнительных баллов

Дополнительные баллы (баллы, которые могут быть добавлены до 100)	Баллы
Участие в НИРС	0-5
Участие в Олимпиаде	0-5
Активность на учебных занятиях	0-5
ИТОГО	0-15

Минимальное количество баллов для допуска до промежуточной аттестации составляет 40 баллов при условии выполнения всех видов текущего контроля.

Таблица 8.

Балльная шкала итоговой оценки на зачете

Оценка	Баллы
зачтено	40-100
незачтено	0-39

7. Методические рекомендации для обучающихся по освоению дисциплины

Методические рекомендации ко всем видам аудиторных занятий, а также методические рекомендации по организации самостоятельной работы, в том числе по подготовке к текущему контролю и промежуточной аттестации представлены в Методических рекомендации для обучающихся по освоению дисциплины «Государственное и муниципальное управление в природопользовании».

Вид учебных занятий	Организация деятельности студента
Лекции	В ходе лекционных занятий необходимо вести конспектирование учебного материала. Обращать внимание на формулировки основных дефиниций, законов, процессов, явлений. Подробно записывать математические выводы формул. Желательно оставить в рабочих конспектах поля, на которых делать пометки из рекомендованной литературы, дополняющие материал прослушанной лекции, а также подчеркивающие особую важность тех или иных теоретических положений.
Практические занятия	Практическое занятие – это занятие, проводимое под руководством преподавателя в учебной аудитории, направленное на углубление научно- теоретических знаний и овладение определенными методами самостоятельной работы. В процессе таких занятий вырабатываются практические умения. Перед практическим занятием следует изучить конспект лекции и рекомендованную литературу, обращая внимание на практическое применение теории. Для ведения записей на практических занятиях обычно заводят отдельную тетрадь. Логическая связь лекций и практических занятий заключается в том, что информация, полученная на лекции, в процессе самостоятельной работы на практическом занятии осмысливается и перерабатывается, при помощи преподавателя анализируется до мельчайших подробностей, после чего прочно усваивается.
Лабораторная работа	Лабораторные занятия имеют целью практическое освоение студентами научно-теоретических положений изучаемой дисциплины, овладение ими техникой экспериментальных исследований и анализа полученных результатов, привитие навыков работы с лабораторным оборудованием, контрольно-измерительными приборами и вычислительной техникой. По выполнению лабораторной работы студенты представляют отчет и защищают его. Защищенные отчеты студентов хранятся на кафедре до завершения изучения дисциплины.

Вид учебных занятий	Организация деятельности студента
Внеаудиторная работа	<p>Представляет собой вид занятий, которые каждый студент организует и планирует самостоятельно. Самостоятельная работа студентов включает:</p> <ul style="list-style-type: none"> – самостоятельное изучение разделов дисциплины; – подготовка к выполнению лабораторных работ, выполнение вычислительных и графических заданий к лабораторным работам, подготовку к практическим занятиям, решение индивидуальных задач; – выполнение дополнительных индивидуальных творческих заданий; – подготовку рефератов, сообщений и докладов.
Подготовка к экзамену, зачету	<p>Зачет служит формой проверки выполнения студентами лабораторных и контрольных работ, усвоения материала практических занятий. Экзамен имеет целью проверить и оценить уровень теоретических знаний, умение применять их к решению практических задач, а также степень овладения практическими умениями и навыками в объеме требований учебных программ.</p> <p>Подготовка к экзамену предполагает изучение конспектов лекций, рекомендуемой литературы и других источников, повторение материалов практических занятий</p> <p>К экзамену допускаются студенты, выполнившие все требования учебной программы и сдавшие зачет по данной дисциплине, предусмотренный в текущем семестре.</p>

8. Учебно-методическое и информационное обеспечение дисциплины

8.1. Перечень основной и дополнительной учебной литературы

Основная литература

1. Основы государственного и муниципального управления. Агенты и технологии принятия политических решений: учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры / Г. А. Меньшикова [и др.]; под ред. Г. А. Меньшиковой. – М.: Издательство Юрайт, 2019. – 387 с.
2. Правовое обеспечение государственного и муниципального управления: учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры / В. И. Осейчук. – М.: Издательство Юрайт, 2019. – 269 с.

Дополнительная литература

1. Морозова, О. А. Информационные технологии в государственном и муниципальном управлении: учеб. пособие для бакалавриата и магистратуры / О. А. Морозова, В. В. Лосева, Л. И. Иванова. – 2-е изд., испр. и доп. – М. : Издательство Юрайт, 2019. – 142 с.

2. Экономика и управление природопользованием. Ресурсосбережение: учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры / А. Л. Новоселов, И. Ю. Новоселова, И. М. Потравный, Е. С. Мелехин. – М.: Издательство Юрайт, 2019. – 343 с.
3. Кузнецов, Л. М. Основы природопользования и природообустройства: учебник для академического бакалавриата / Л. М. Кузнецов, А. Ю. Шмыков; под ред. В. Е. Курочкина. – М.: Издательство Юрайт, 2019. – 304 с.

8.2. Перечень ресурсов информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»

- 1 ResearchGate — бесплатная социальная сеть и средство сотрудничества учёных всех научных дисциплин - <https://www.researchgate.net/>
2. Большая российская энциклопедия -<https://bigenc.ru/>

8.3. Перечень программного обеспечения

MicrosoftOffice — офисный пакет приложений

8.4. Перечень информационных справочных систем

СПС Консультант Плюс

8.5. Перечень профессиональных баз данных

1. Научная электронная библиотека eLIBRARY.RU
<https://www.elibrary.ru/>
2. Электронная библиотечная система РГГМУ «ГидрометеоОнлайн»
<http://elib.rshu.ru/>
3. База данных издательства SpringerNature

9. Материально-техническое обеспечение дисциплины

Учебная аудитория для проведения занятий лекционного типа – укомплектована специализированной (учебной) мебелью, набором демонстрационного оборудования и учебно-наглядными пособиями, обеспечивающими тематические иллюстрации, соответствующие рабочим учебным программам дисциплин (модулей).

Учебная аудитория для проведения занятий семинарского типа – укомплектована специализированной (учебной) мебелью, техническими

средствами обучения, служащими для представления учебной информации.

Учебная аудитория для групповых и индивидуальных консультаций – укомплектована специализированной (учебной) мебелью, техническими средствами обучения, служащими для представления учебной информации.

Учебная аудитория для текущего контроля и промежуточной аттестации – укомплектована специализированной (учебной) мебелью, техническими средствами обучения, служащими для представления учебной информации.

Помещение для самостоятельной работы – укомплектовано специализированной (учебной) мебелью, оснащено компьютерной техникой с возможностью подключения к сети «Интернет» и обеспечено доступом в электронную информационно-образовательную среду организации

10. Особенности освоения дисциплины для инвалидов и лиц с ограниченными возможностями здоровья

Обучение обучающихся с ограниченными возможностями здоровья при необходимости осуществляется на основе адаптированной рабочей программы с использованием специальных методов обучения и дидактических материалов, составленных с учетом особенностей психофизического развития, индивидуальных возможностей и состояния здоровья таких обучающихся (обучающегося).

При определении формы проведения занятий с обучающимся-инвалидом учитываются рекомендации, содержащиеся в индивидуальной программе реабилитации инвалида, относительно рекомендованных условий и видов труда.

При необходимости для обучающихся из числа инвалидов и лиц с ограниченными возможностями здоровья создаются специальные рабочие места с учетом нарушенных функций и ограничений жизнедеятельности.

11. Возможность применения электронного обучения и дистанционных образовательных технологий

Дисциплина может реализовываться с применением электронного обучения и дистанционных образовательных технологий.

Учебное издание

Примак Екатерина Алексеевна, канд. геогр. наук
Алексеев Денис Константинович, канд. геогр. наук
Зуева Надежда Викторовна, канд. геогр. наук

У ч е б н о е п о с о б и е

**ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО И
МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В
ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИИ**

Печатается в авторской редакции

Подписано в печать 14.03.2024 г.
Формат 60x84 1/16. Бумага офсетная. Печать цифровая.
Усл. печ. л. 7,2. Тираж 50 экз.

Отпечатано с готового оригинал-макета заказчика
в ООО «Издательство “ЛЕМА”»
199004, Россия, Санкт-Петербург, 1-я линия В.О., д.28
тел.: 323-30-50, тел./факс: 323-67-74
e-mail: izd_lemma@mail.ru
<http://www/lemaprint.ru>