4847736

На правах рукописи

Бучакова Марина Александровна

Координация в системе государственного и муниципального управления охраной окружающей среды Российской Федерации

Специальность 12.00.06 — природоресурсное право; аграрное право; экологическое право
Специальность 12.00.14 — административное право, финансовое право, информационное право

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
доктора юридических наук

2 6 МАЙ 2011

Москва 2011

Диссертация выполнена в федеральном государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Омская академия Министерства внутренних дел Российской Федерации»

Научный консультант: Заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор **Казанник Алексей Иванович**

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор **Крассов Олег Игоревич**

Заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор **Бачило Иллария Лаврентьевна**

доктор юридических наук, доцент **Выпханова Галина Викторовна**

Ведущая организация: Мордовский государственный университет имени Н. П. Огарева

Защита состоится 29 июня 2011 г. в 11.00 часов на заседании диссертационного совета Д 002.002.01 при Учреждении Российской академии наук Институт государства и права РАН по адресу: 119991, г. Москва, ул. Знаменка, д. 10.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Учреждения Российской академии наук Институт государства и права РАН.

Автореферат разослан 18 мая 2011 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат юридических наук, доцент Г. Л. Землякова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Интенсивный технический прогресс, охвативший весь мир, привел к значительным изменениям в окружающей природной среде. С быстрым развитием науки и техники с середины XX в. усилилось негативное влияние человека на природную среду. В Указе Президента РФ от 1 апреля 1996 г. № 440 «О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию»[1] констатировалось, что возросшая мощь экономики стала разрушительной силой для биосферы и человека. Цивилизация, используя огромное количество технологий, негативно воздействующих на экосистемы, не предложила, по сути, ничего, что могло бы поддерживать регулирующие механизмы биосферы. При этом наблюдается неблагоприятная тенденция, обусловленная постоянно увеличивающимся загрязнением окружающей среды. Возникла реальная угроза жизненно важным интересам будущих поколений.

Экологические проблемы в России на фоне общего экономического, политического и духовного кризиса приводят к значительному снижению качества жизни, ухудшению здоровья населения. Согласно официальным данным, в 136 городах (55% городского населения) уровень загрязнения воздуха характеризуется как высокий или очень высокий, около 15% территории России по экологическим показателям находятся в критическом или околокритическом состоянии[2].

В этих условиях приобретают особую актуальность вопросы эффективности государственного воздействия на разные сферы общественной жизни и ее стабильности. Необходимым фактором перехода России к устойчивому социально-экономическому развитию является наличие сильной государственной власти, развитого местного самоуправления и оптимальной скоординированности их усилий в решении общегосударственных вопросов, в том числе в сфере охраны окружающей среды. Радикальное оздоровление экологической обстановки может быть достигнуто в результате серьезных экономических преобразований, разработки и принятия системы организационных, финансовых, экономических и других мер.

Значение координации в системе государственного и муниципального управления охраной окружающей среды Российской Федерации, ее возможнос-

---

[1] *Рос.* газета. 1996. 9 апр.

[2] Государственный доклад о состоянии окружающей среды за 2009 г. См.: *URL*: http://www.mnr.gov.ru/part/?act=more&id=6109&pid=1227 (дата обращения: 11.11.2010).

тей по разрешению имеющихся проблем обусловлено следующими обстоятельствами.

Во-первых, происшедшие радикальные изменения в системе управления государством, закрепление принципа разделения властей, формирование системы местного самоуправления, построение принципиально иных взаимоотношений между органами публичной власти различных уровней требуют новых подходов к их регулированию — координации с учетом современных реалий и прогнозируемых перспектив.

Во-вторых, множественность уполномоченных субъектов, осуществляющих охрану окружающей среды на соответствующей территории, обусловливает объективную необходимость координации, направленной на согласование природоохранной деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, юридических лиц, граждан и их объединений.

В-третьих, экологическая ситуация в различных регионах значительно отличается по видам и уровню антропогенных нагрузок. Будучи сложноорганизованным объектом государственного и муниципального управления, охрана окружающей среды требует соответствующего качества управленческой деятельности. С учетом этого и должна формироваться система органов исполнительной власти по управлению охраной окружающей среды на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Интенсивность и виды средств, используемых с учетом конкретной экологической ситуации, объективные потребности в установлении координационных отношений между различными уполномоченными природоохранными субъектами обусловлены самим объектом управления. В этой связи осуществляется поиск новых, эффективных моделей управления, пригодных для конкретных российских условий, с учетом особенностей регионов и отдельных экосистем.

В-четвертых, в нормативных правовых актах по вопросам охраны окружающей среды федерального, регионального и муниципального уровней имеют место несогласованность, противоречия, неясности, что негативно отражается на разрешении природоохранных проблем. Координация в системе правового регулирования в сфере охраны окружающей среды Российской Федерации должна быть определена в качестве важного его элемента, способствующего действенной управленческой деятельности. Гармонизация законодательства Российской Федерации и ее субъектов в сфере охраны окружающей среды является одной из важных гарантий оптимизации системы законодательного регулирования.

В-пятых, природоохранная деятельность в Российской Федерации осуществляется различными министерствами, федеральными службами и агентствами, выполняющими, как правило, одновременно функции природопользования и охраны окружающей среды. Отсутствует институционально независимый самостоятельный государственный орган, обладающий объективными

возможностями обеспечивать оптимальную территориальную и межведомственную координацию в системе государственного и муниципального управления охраной окружающей среды.

Правовое воздействие на общественные отношения в сфере охраны окружающей среды осуществляется с помощью определенных правовых средств, совокупность которых принято именовать механизмом правового регулирования. Комплексный характер управления в исследуемой области общественных отношений, с использованием механизмов координации, является составной частью исполнительно-распорядительной деятельности как области административного права. Сочетание территориальной, ведомственной, межведомственной координации в системе государственного и муниципального управления, разработка и принятие комплекса правовых, организационных и иных мер позволяют оптимизировать управленческую деятельность в данной сфере. Во многом от того, насколько скоординирована деятельность органов государственной власти и местного самоуправления, общественных объединений, населения и бизнеса, зависит состояние окружающей среды.

Состояние и степень научной разработанности проблемы. В современной юридической науке проблемы координации практически не представлены. Немногие положения, посвященные указанным вопросам, содержатся в работах, где координация не является предметом специального исследования. В то же время в 70–80-е гг. XX в. тема координации в управлении привлекала пристальное внимание ученых в области государственного и административного права. В этот период проведено несколько фундаментальных исследований, направленных на изучение координации в системе государственного и местного управления. В частности, начало изучению координации в системе управления положено в работах Г. В. Атаманчука, В. Г. Афанасьева, И. Л. Бачило, А. И. Казанника, Ю. М. Козлова, Б. М. Лазарева, А. Е. Лунева, С. А. Маевского, В. М. Манохина, Г. И. Петрова, В. С. Прониной, Ю. А. Тихомирова, В. А. Юсупова. Однако за последние десятилетия произошли коренные социально-экономические и политические изменения, сложилась новая система организации публичной власти в России, что потребовало иных подходов к пониманию и определению места координации в системе государственного и муниципального управления, в том числе в исследуемой сфере.

Стабилизация и совершенствование государственного и муниципального управления в сфере охраны окружающей среды неразрывно связаны с устойчивым развитием экономической, административной, социальной и иных сфер государства. Это предполагает создание правовой основы научного регулирования устойчивого развития, включающей совершенствование действующего природоохранного законодательства в части его систематизации, более четкое определение полномочий органов публичной власти, осуществляющих охрану окружающей среды, а также форм и механизмов их деятельно-

сти, с учетом международных обязательств России. Важной функцией в решении указанных задач является координация, которая должна осуществляться на всех этапах реализации государственной политики в изучаемой сфере общественных отношений. Координационные механизмы должны содержаться в стратегических планах и тех тактических приемах, которые используются для их эффективного осуществления, на основе соразмерности и адекватности действий поставленным целям, всех уполномоченных природоохранных субъектов, их согласованность и взаимодействие между собой должны гармонично сочетаться с организационными, правовыми и другими механизмами, используемыми в данной области.

Вместе с тем проблематика координации в системе государственного и муниципального управления охраной окружающей среды до настоящего времени не была предметом специального монографического исследования.

Объект и предмет исследования. Объектом исследования является система общественных отношений, возникающих в процессе осуществления государственного и муниципального управления охраной окружающей среды.

Предмет составляют нормы международного права, Конституция Российской Федерации, федеральные законы, иные нормативные правовые акты, регламентирующие систему управления в изучаемой сфере на государственном, муниципальном и общественном уровнях; научные труды по концептуальным вопросам теории права, социологии, экологического, конституционного и муниципального права, а также работы, связанные с проблемой координации в данной области общественной жизни.

Цель и задачи исследования. Целью диссертационного исследования является разработка концептуальной модели координации в системе государственного и муниципального управления охраной окружающей среды, а также предложений, направленных на совершенствование природоохранной деятельности в Российской Федерации. **Цель диссертационного исследования детерминировала постановку ряда взаимосвязанных задач:**

— выявить сущностные характеристики координации, ее значение для системы государственного и муниципального управления;

— сформулировать научно обоснованное определение понятия координации в системе государственного и муниципального управления охраной окружающей среды;

— обосновать объективную обусловленность координации многоуровневыми подходами к управлению природоохранной сферой, значительным количеством уполномоченных субъектов, осуществляющих охрану окружающей среды, учетом экологической ситуации и спецификой экосистем;

— проанализировать нормативные правовые акты, закрепляющие функцию координации в системе государственного и муниципального управления охраной окружающей среды, в том числе федеральные законы, нормативные

акты Президента и Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов, субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления;

— рассмотреть экологическую ситуацию в качестве сложноорганизованного объекта управления охраной окружающей среды соответствующей территории; ее специфику и адекватность мер, предпринимаемых уполномоченными субъектами в данной области;

— выявить особенности межрегиональной координации в сфере охраны окружающей среды, ее правовые и организационные механизмы;

— изучить деятельность исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления, осуществляющих координацию в сфере охраны окружающей среды;

— проанализировать основные проблемы правового регулирования координации органов исполнительной власти на федеральном, региональном и муниципальном уровнях;

— изучить межведомственную и внутриведомственную координацию в системе государственного и муниципального управления охраной окружающей среды;

— исследовать реализацию функции координации в государственном и муниципальном управлении охраной окружающей среды в Российской Федерации;

— на основе анализа эмпирических исследований изучить практику согласования деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации, субъектов Федерации и местного самоуправления по сохранению благоприятной окружающей среды;

— сформулировать рекомендации и предложения по совершенствованию государственного и муниципального управления охраной окружающей среды в Российской Федерации, повышению эффективности осуществления координации на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

Методология и теоретическая основа исследования.

Методологическую основу исследования составил комплекс общенаучных (диалектический, исторический, системный, прогностический, статистический) и частнонаучных (формально-юридический, сравнительно-правовой, конкретно-социологический и др.) методов познания.

Особенность методики данного исследования обусловлена многоплановостью рассматриваемого правового явления и потребностью изучения координации в государственном и муниципальном управлении охраной окружающей среды в качестве междисциплинарной проблемы, изучаемой на основе конституционного, экологического, муниципального, административного права с использованием достижений теории права и государства, теории управления и других отраслей научных знаний. Это позволило с применением

системного метода создать целостную картину координации в системе государственного и муниципального управления охраной окружающей среды. Применение научного анализа проявилось в формулировании определений и классификаций, без которых невозможно получить полное и всестороннее, системное представление о рассматриваемых понятиях. Синтез дал возможность выделить наиболее существенные свойства и закономерности координации. На основе функционального подхода исследованы различные виды координации. Метод социологического исследования способствовал выявлению основных проблем практического характера при осуществлении координации в государственном и муниципальном управлении охраной окружающей среды. Проведенный теоретический анализ данного феномена в исследуемой сфере правоотношений с использованием прогностического и системно-структурного методов позволил внести предложения по совершенствованию законодательства и на его основе — оптимизации деятельности в области государственного и муниципального управления охраной окружающей среды.

Теоретическую основу исследования составили труды ведущих правоведов в области общей теории права С. С. Алексеева, М. И. Байтина, А. Б. Венгерова, А. В. Малько, М. Н. Марченко, Н. И. Матузова, А. С. Пиголкина, Т. Н. Радько и др.

В диссертации использованы положения, сформулированные в работах ученых по проблемам государственного и муниципального управления. Значительный вклад в разработку этих важных государственно-правовых и административно-правовых проблем внесли А. Б. Агапов, А. П. Алехин, Г. В. Атаманчук, М. В. Баглай, И. Н. Барциц, Д. Н. Бахрах, И. Л. Бачило, К. С. Бельский, И. И. Веремеенко, В. Ф. Волович, Б. Н. Габричидзе, А. А. Гришковец, А. А. Демин, Н. М. Добрынин, Н. А. Игнатюк, Н. М. Конин, О. Е. Кутафин, Б. М. Лазарев, В. М. Манохин, С. Е. Нарышкин, А. Ф. Ноздрачев, Л. Л. Попов, Б. В. Россинский, Н. Г. Салищева, Ю. П. Соловей, Ю. Н. Старилов, М. С. Студеникина, Ю. А. Тихомиров, В. А. Туманов, Т. Я. Хабриева, Н. Ю. Хаманева, А. П. Шергин и др.

Важный вклад в разрешение экологических проблем внесли известные специалисты по экологическому праву С. А. Боголюбов, М. М. Бринчук, Г. Е. Быстров, М. И. Васильева, Н. Д. Вершило, Ю. Е. Винокуров, Г. В. Выпханова, А. К. Голиченков, О. Л. Дубовик, Б. В. Ерофеев, Э. Н. Жевлаков, Т. В. Злотникова, И. А. Игнатьева, А. И. Казанник, О. С. Колбасов, И. О. Краснова, О. И. Крассов, Г. А. Моткин, В. Л. Мунтян, В. В. Никишин, В. В. Петров, Т. В. Петрова, Г. Н. Полянская, Ф. М. Раянов, Г. П. Серов, Ю. И. Тютекин, Ю. С. Шемшученко, А. С. Шестерюк и др.

Вопросы теории и практики реализации полномочий органов местного самоуправления нашли отражение в работах С. А. Авакьяна, С. С. Алексеева, В. А. Баранчикова, О. В. Берг, А. Г. Воронина, И. В. Выдрина, Е. В. Гриценко, Н. А. Емельянова, М. Ю. Дитятковского, А. Н. Кокотова, О. Е. Кутафина, А. Н. Пи-

сарева, М. И. Пискотина, Н. В. Постового, В. В. Пылина, В. В. Таболина, А. А. Уварова, Е. Н. Хрусталева, К. В. Шеремета и др.

Работы названных и ряда других специалистов создают теоретическую основу настоящего исследования.

Эмпирическая и нормативно-правовая база исследования. Нормативно-правовую базу исследования составили Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, подзаконные нормативные акты федерального уровня, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Федерации и муниципальных образований. Было изучено законодательство 83 субъектов Федерации (конституции, уставы субъектов Федерации, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Федерации, муниципальные правовые акты, экологические программы), закрепляющее правовые механизмы деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере охраны окружающей среды.

В качестве эмпирического материала в работе использовались статистические данные федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов, осуществляющих природоохранную деятельность, материалы судебной и административной практики.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в разработке концепции координации как самостоятельного правового явления и определении ее значения в системе государственного и муниципального управления охраной окружающей среды. Впервые в отечественной юридической науке координация рассматривается как комплексная фундаментальная проблема. Результаты исследования представляют совокупность новых теоретико-правовых и методологических положений, позволяющих разрешить наиболее значимые проблемы, возникающие в исследуемой сфере правоотношений.

Самостоятельная, целостная авторская концепция открывает новые возможности и ориентиры для дальнейших научных изысканий, в том числе прикладного характера. В научный обиход вводится ряд новых теоретических понятий и конструкций. Примененные в работе познавательные подходы и методы направлены на совершенствование методологии научно-исследовательской деятельности.

Научную новизну диссертационного исследования определяют также **основные положения, выносимые на защиту:**

1. Авторская концептуальная модель координации в системе государственного и муниципального управления охраной окружающей среды основывается на: конституционном разделении единой государственной власти на законодательную, исполнительную, судебную; разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации; установлении самостоятельного уровня осуществления публичной власти — мест-

ного самоуправления. Содержание данной интегрированной модели образуют сущностные характеристики, на основе которых сформулировано авторское определение: *«Координация в системе государственного и муниципального управления охраной окружающей среды представляет собой осуществляемое на основе сочетания территориального и ведомственного (межведомственного) управления согласование деятельности органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных и иных некоммерческих объединений, юридических и физических лиц в целях поддержания оптимального состояния окружающей среды, рационального использования природных ресурсов и создания благоприятных условий для жизнедеятельности людей».*

2. Усиление значения координации в системе государственного и муниципального управления охраной окружающей среды обусловлено кардинальными изменениями в обществе, развитием новых управленческих принципов и правил, усложнением всей управленческой деятельности государства. В этой связи совершенствование координационных отношений в исследуемой сфере предполагает:

— включение координационных начал в правотворческую деятельность;

— оптимальное распределение властных полномочий между различными уровнями исполнительной власти: федеральным, региональным, муниципальным;

— согласованность действий исполнительных органов государственной власти между собой (горизонтальная координация);

— обеспечение взаимосвязи, взаимодействия исполнительных органов государственной власти и исполнительных органов местного самоуправления (вертикальная координация), преемственности государственных и муниципальных начал в системе исполнительной власти.

3. Концепция устойчивого развития предполагает комплексный подход к окружающей среде как целостной системе управления, который возможен при скоординированной, целенаправленной, гармоничной деятельности в политической, экономической, социальной, экологической и иных сферах. Эффективная экономическая и социальная политика и стратегия всегда содержат экологический компонент. Экономический рост, улучшение качества жизни населения невозможны без модернизации производства и внедрения новых технологий. В целом это позволяет рассматривать координацию природоохранной деятельности как обязательную составляющую социально-экономического развития соответствующей территории.

4. Согласованное развитие экономики, природопользования и охраны окружающей среды в межрегиональном сотрудничестве должно рассматриваться в качестве основы устойчивого развития регионов. Природоохранные

меры, предпринимаемые в рамках межрегиональной координации, представляют собой совокупность средств сбалансированного равновесия, направленных на обеспечение гармоничных взаимоотношений общества и природы на соответствующей территории. Межрегиональная координация посредством использования интеграционных связей позволяет усилить возможности регионов в обеспечении баланса экологических и социально-экономических интересов. Данное направление сотрудничества требует соответствующего правового закрепления в Федеральных законах от 17 декабря 1999 г. № 211-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации», от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».

5. Управление в сфере охраны окружающей среды должно осуществляться с учетом современных реалий и прогнозируемых перспектив, *последовательного внедрения принципа кластера*. Под *кластером* здесь понимается устойчивое территориально-отраслевое партнерство, объединенное инновационной программой внедрения передовых производственных, инжиниринговых и управленческих технологий в целях повышения эффективности осуществляемой деятельности. По своей сущности кластер содержит в себе координационные начала, объединяя территориальное, отраслевое или межотраслевое управление с сочетанием современных технологий и инновационным развитием. В этих интегрированных свойствах кластера должен быть в обязательном порядке учтен экологический аспект, позволяющий усилить эффект кластерного производства, его возможности для инновационного и производственного роста.

6. Эффективность природоохранной деятельности в экономически развитых государствах обусловлена функционированием государственных органов, имеющих и исполнительно-распорядительный, и консультативный, совещательный характер. Упразднение должности советника по вопросам экологии и Совета по экологической политике при Президенте Российской Федерации, деятельность которых носила консультативный характер, негативно отражается на государственной политике в сфере охраны окружающей среды. Представляется необходимым восстановление при Президенте Российской Федерации постоянного органа по вопросам экологии и охраны окружающей среды.

7. В структуре исполнительных органов субъектов Федерации функционируют разные по правовому статусу, объему полномочий, подведомственности природоохранные органы, что обусловлено отсутствием законодательного закрепления признаков и функциональных критериев конкретных видов органов межотраслевой и отраслевой компетенции, а также типов их полномочий. Необходимо на законодательном уровне конкретизировать полномочия, осуществляемые органами исполнительной власти субъектов Федерации в сфере охраны окружающей среды, а также установить типологию органов государ-

ственной власти субъектов Федерации с внесением изменений в Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

8. Реализация положений Концепции устойчивого развития делает необходимым включение экологического фактора в систему основных социально-экономических показателей. Указами Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации», от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» установлены показатели эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Федерации и местного самоуправления, в которых экологические показатели отсутствуют. Необходимо расширить эти перечни с включением в них *нормативов качества окружающей среды*. Эти показатели должны входить в индикаторы устойчивого развития, т. е. учитываться в совокупности показателей экологических, социальных и экономических.

9. Компетенция органов местного самоуправления в сфере охраны окружающей среды реализуется в практической деятельности исходя из законодательно установленных полномочий, критерием формирования и определения которых является круг общественно значимых экологических проблем, с учетом комплекса факторов объективного и субъективного характера. Анализ правового регулирования деятельности органов местного самоуправления свидетельствует о несогласованности нормативных положений, отсутствии целостного правового механизма регулирования управленческих отношений и должного взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления, что негативно отражается на разрешении экологических проблем. В целях усиления координационных начал муниципального управления в данной сфере необходима структуризация российского экологического законодательства, включающая конкретизацию полномочий органов местного самоуправления и характера их участия в охране окружающей среды; создание целостного правового механизма регулирования управленческих отношений.

Представляется целесообразным внесение в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» следующих изменений:

— часть 1 статьи 14 дополнить пунктом 35 следующего содержания: «организация мероприятий по охране окружающей среды»;

— часть 1 статьи 15 дополнить пунктом 29 следующего содержания: «участие в проведении экологической экспертизы на территории муниципального района»;

— часть 1 статьи 16 дополнить пунктом 39 следующего содержания: «участие в проведении экологической экспертизы в границах городского округа»;

— закрепить за органами местного самоуправления функцию координации на территории муниципального образования.

Предлагается в Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» внести изменение *в части восстановления муниципального экологического контроля.*

10. Правовая конструкция отнесения федеральных служб, осуществляющих контрольно-надзорную деятельность в сфере охраны окружающей среды, к ведению федерального министерства противоречит законодательно установленному принципу независимости контрольно-надзорной деятельности. Контрольно-надзорные полномочия в исследуемой сфере входят в компетенцию федеральных служб и федеральных агентств. Для преодоления противоречий в действующей системе федеральных органов исполнительной власти требуется принятие Федерального закона *«О системе федеральных органов исполнительной власти».*

11. Отсутствие единого организационного центра управления охраной окружающей среды в России свидетельствует о слабой координации управления данной сферой общественных отношений, ведет к разрозненности и дублированию в деятельности полномочных государственных органов. В существующей системе федеральных органов исполнительной власти необходимо: *создание федерального органа исполнительной власти, обладающего объективной возможностью обеспечивать оптимальную координацию в системе государственного и муниципального управления охраной окружающей среды. Представляется, что это должно быть Министерство охраны окружающей среды, в структуру которого могут входить: Федеральная служба по надзору в сфере природопользования; Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору; Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды; Федеральное агентство по особо охраняемым природным территориям. Нужно передать Министерству функции по контролю и надзору за водными биологическими ресурсами и средой их обитания, осуществляемые Федеральным агентством по рыболовству.*

12. Недостаточная правовая регламентация координационных отношений в системе государственного и муниципального управления охраной окружающей среды требует *разработки административных регламентов межведомственного взаимодействия*, определяющих согласованный порядок административных действий при принятии решений по вопросам охраны окружающей среды, входящих в компетенцию федеральных органов исполнительной власти, их структурных подразделений и должностных лиц, федеральных органов исполнительной власти с органами исполнительной власти субъектов Россий-

ской Федерации и местного самоуправления, а также порядок их взаимодействия с гражданами, организациями при исполнении государственных функций или предоставлении государственных услуг.

13. Эффективность координации применительно к системе правовых механизмов управления охраной окружающей среды должна проявляться в:

— гармоничном сочетании экономических и административно-правовых (организационных) механизмов охраны окружающей среды;

— системности действий уполномоченных субъектов в их применении, четком определении полномочий исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления.

Теоретическое и практическое значение исследования. Авторский подход к определению сущности координации в системе государственного и муниципального управления охраной окружающей среды, сформулированные в диссертации выводы, а также предложения по совершенствованию действующего законодательства и практике его применения направлены на повышение качества нормотворческой деятельности при разработке проектов нормативных правовых актов, эффективности исполнительной власти при выработке конкретных решений по оптимизации и унификации деятельности органов государственного и муниципального управления в исследуемой сфере правоотношений.

Основные положения диссертации, связанные с реальными современными процессами, могут быть использованы в научной и учебной юридической литературе, в учебном процессе при преподавании таких дисциплин, как «Административное право», «Экологическое право», «Муниципальное право».

Апробация результатов исследования. Результаты исследования докладывались диссертантом и обсуждались на 30 научно-практических конференциях (в том числе 25 — международного и всероссийского уровня) в гг. Омске (2001, 2004, 2005, 2008, 2009, 2010, 2011 гг.), Томске (2008, 2009 гг.), Барнауле (2008 г.), Владивостоке (2008 г.), Тюмени (2007, 2009 гг.), Челябинске (2008 г.), Кисловодске (2008 г.), Улан-Удэ (2008 г.), Кемерово (2008 г.), Тольятти (2008 г.), Красноярске (2008 г.), Белгороде (2008 г.), Иркутске (2009 г.).

Основные положения, а также выводы диссертации опубликованы в 47 научных работах (общий объем более 48 п. л.), включая две монографии объемом 24,4 п. л. и 16 научных статей в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, рекомендованных ВАК Минобрнауки России.

Материалы диссертации внедрены в образовательный процесс Омской академии МВД России и Омского государственного университета им. Ф. М. Достоевского.

Структура диссертации. Диссертация состоит из введения, шести глав, семнадцати параграфов, содержащих последовательное изложение научного исследования и раскрывающих тему, перечня источников, использованных в работе, и приложений.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы, определяются объект, предмет, цель, задачи, а также методологическая основа исследования, характеризуется степень разработанности проблемы координации в системе государственного и муниципального управления охраной окружающей среды, теоретическая и практическая значимость, сформулирована научная новизна, содержатся сведения об апробации результатов исследования, структуре диссертации.

В **первой главе** «Теоретико-методологические основы координации в управлении охраной окружающей среды» раскрывается авторская концепция координации в управлении на основе методологических, теоретико-правовых, мировоззренческих подходов к данному феномену.

В *первом параграфе* «Понятие, сущность и виды координации» исследуется понятийный аппарат категории «координация». Изучение научной мысли классической школы управления (А. Файоль, Д. Муни, Г. Минцберг) позволяет уяснить роль координационных процессов в современных государственных структурах и оценить их влияние на эффективность организации управленческих систем.

Диссертант отмечает, что проблематика координации входит в круг научных исследований крупных методологических направлений экономических и юридических наук, тем не менее, эта тема не представлена в отечественной учебной и научной литературе в достаточной мере. Происшедшие в последние десятилетия радикальные изменения в системе управления государством путем закрепления принципа разделения властей, создания системы местного самоуправления, построения принципиально иных взаимоотношений между органами публичной власти различных уровней привели к необходимости изучения данного феномена с учетом сложившейся обстановки и прогнозируемых перспектив.

Координация, имеющая важное методологическое значение в управленческих процессах, приобретает особый интерес прикладного характера. Анализ научных трудов в сфере государственного и муниципального управления, нормативных правовых актов, регламентирующих процессы согласования, подтверждает, что существуют серьезные различия описательно-объяснительных интерпретаций координации. Координацию рассматривают как функцию, метод, принцип управления, один из процессов в социальных организациях. Кроме того, координация, будучи неотъемлемым свойством управления, приобретает философское, этическое, психологическое и иное звучание в контексте ее включенности в механизмы взаимодействия природы, человека, общества, в зависимости от тех направлений научной деятельности, которые подлежат исследованию. Вместе с тем главное предназначение категории координа-

ции заключается в том, что она выступает одной из основных функций управленческой деятельности.

Диссертантом проводится классификация видов координации по различным основаниям, за основу которой взяты характер устанавливаемых отношений, функциональное назначение, территория действия и пр. Подчеркивается, что основными видами в системе государственного и муниципального управления являются территориальная и ведомственная (межведомственная) координация, наиболее полно отражающие содержание координационных отношений. Выделяются свойства координации, на их основе дается авторское понятие координации в системе управления, в соответствии с которым координация представляет собой многоаспектную категорию, применяемую в различных областях общественных отношений, имеющую многофункциональное назначение, характеризующуюся длительными, устойчивыми связями между частями координируемой системы и направленную на согласование этапов управления в целях повышения эффективности управленческого процесса в целом.

Во *втором параграфе* «Значение координации в системе государственного и муниципального управления» отмечается, что системный подход к государственному и муниципальному управлению, его изучение имеют прежде всего методологическое значение, ориентированное на анализ целостных интегративных свойств объекта, выявление его связей и структуры. Возрастание роли системного подхода обусловлено усложнением всех общественных процессов, необходимостью поиска адекватных форм для выражения этих сложных структур при их анализе, а также созданием организационных моделей, которые будут способствовать эффективному решению поставленных задач и претворению намеченных целей. Административные преобразования в обществе должны быть направлены на усиление координации в сфере государственного и муниципального управления, а координационные механизмы — обеспечивать согласованность действий органов публичной власти различных уровней. При этом их укрепление в области государственного и муниципального управления как в России, так и в западных странах обусловлено интенсивным поиском новых моделей административно-государственного управления. В целом в современном обществе сильны тенденции к расширению разнообразных координационных связей и созданию координирующих органов управления.

Координация в современном обществе становится одной из важнейших функций в системе государственного и муниципального управления. Она приобретает особую значимость и в системе управления Российской Федерации, что связано с усложнением управленческой деятельности, кардинальными изменениями в системе государственного и муниципального управления. Эффективность государственного и муниципального управления зависит во многом не только от оптимального распределения властных полномочий между

различными уровнями публичной власти: федеральным, региональным, муниципальным, но также и от согласованности действий органов государственного и муниципального управления и их взаимоотношений с гражданским обществом. Вопросы координации органов государственного и муниципального управления и создаваемых ими межведомственных форм сотрудничества регламентируются нормативными правовыми актами Российской Федерации. Федеральный Конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»[3] называет функцию координации в деятельности Правительства Российской Федерации. Определенное значение в дальнейшем усилении координационных связей имеют Указы Президента РФ и Постановления Правительства РФ, направленные на совершенствование государственного управления в части усиления согласованности в деятельности Президента Российской Федерации и органов исполнительной власти. Однако практика показывает, что чаще всего субъекты государственного и муниципального управления действуют разобщенно, не создана действенная система их взаимодействия и координации. Многие из средств координации не используются вообще или используются недостаточно.

Диссертантом подчеркивается, что отсутствие единых методологических подходов и общих законодательных критериев в отношении системы государственного и муниципального управления привело к тому, что каждый орган исполнительной власти имеет свой, «ведомственный» взгляд на то, в каких структурных параметрах и в каком правовом режиме ему надлежит функционировать. Недостаточная регламентация координационных отношений в системе государственного и муниципального управления приводит к снижению эффективности деятельности указанных органов и дублированию осуществляемых ими функций.

В *третьем параграфе* «Охрана окружающей среды как объект государственного и муниципального управления» отмечается, что объект является базовым элементом в системе государственного и муниципального управления, определяя характер и пределы управленческого действия. Изменения в составе объекта выступают в качестве определяющего фактора совершенствования данной системы управления. Проблемность исследуемой тематики — охраны окружающей среды в качестве объекта государственного и муниципального управления — состоит в том, что до настоящего времени отсутствуют единые подходы к пониманию категории «окружающая среда». Произошли значительные изменения в правовом регулировании экологических проблем, приняты многочисленные нормативные акты, регламентирующие правоотношения в исследуемой сфере. Однако не прекращаются дискуссии по вопросу правового толкования терминов «окружающая среда», «природная среда»

---

[3] *Рос.* газета. 1997. 23 дек.

и др. Федеральным законом от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» расширено понятие «окружающая среда» с включением в перечень объектов охраны совокупности компонентов природной среды, природных, природно-антропогенных, а также антропогенных объектов. Однако не закреплены средства охраны антропогенных объектов нормами экологического права.

В работе отмечается, что экологическая ситуация относится к числу сложноорганизованных объектов государственного и муниципального управления. Ее особенности на определенном территориальном пространстве оказывают воздействие на качество управленческой деятельности в сфере охраны окружающей среды. Интенсивность и виды средств, используемых применительно к конкретной экологической ситуации, объективные потребности в установлении координационных отношений между различными уполномоченными природоохранными субъектами обусловлены спецификой объекта управления охраной окружающей среды. С учетом этого и должна формироваться единая система органов исполнительной власти по управлению охраной окружающей среды на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

Объект управления выступает исходным элементом в системе управления, однако без субъекта управления, его организующей и направляющей силы воздействия на объект управления управленческий процесс невозможен. Для осуществления управления необходимо взаимодействие между субъектом и объектом, т. е. сам процесс управления. При этом эффективное управление возможно лишь в том случае, если реакции управляемой системы будут адекватны управляющим воздействиям.

Управление в сфере охраны окружающей среды основывается на положениях, свойственных публичному управлению в целом, и представляет собой специфический вид управленческой деятельности, обусловленный особенностями объекта и определенным набором методов управления. Комплексность и межотраслевой характер государственного и муниципального управления охраной окружающей среды заключается в том, что оно направлено на регулирование широкого спектра правоотношений. Данное обстоятельство обусловливает его специфику, которая проявляется в основных задачах, принципах и функциях управления в рассматриваемой сфере. Основу управления в той или иной сфере деятельности составляет политика государства. Представляя собой стратегически осмысленную деятельность, она имеет систему целей и концептуальных идей, отражающих наиболее значимые аспекты перспективы построения общественных отношений. Экологическая политика Российской Федерации была сформулирована в Указах Президента РФ от 4 февраля 1994 г. № 236 «О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития» и от 1 апреля

1996 г. № 440 «О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию», Федеральном законе от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» и др. В этих основополагающих документах определены не только основные задачи и цели государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды, но и содержатся координационные начала деятельности органов государственного и муниципального управления. Более того, важнейшие положения государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития являются основой для конструктивного взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, органов местного самоуправления, предпринимателей и общественных объединений в ходе комплексного решения проблем сбалансированного развития экономики и улучшения состояния окружающей среды[4]. Вместе с тем отсутствует системный, комплексный подход к решению экологических проблем органами публичной власти, что обусловлено слабым финансированием природоохранных мероприятий, отсутствием научно обоснованной системы органов государственного и муниципального управления охраной окружающей среды, их согласованности в решении исследуемых проблем.

В исследовании подчеркивается, что управление в сфере охраны окружающей среды должно осуществляться с учетом современных реалий и прогнозируемых перспектив, последовательного внедрения принципа кластера. Под кластером здесь понимается устойчивое территориально-отраслевое партнерство, объединенное инновационной программой внедрения передовых производственных, инжиниринговых и управленческих технологий с целью повышения эффективности осуществляемой деятельности. По своей сущности кластер содержит в себе координационные начала, объединяя территориальное, отраслевое или межотраслевое управление с сочетанием современных технологий и инновационным развитием. В этих интегрированных свойствах кластера должен быть в обязательном порядке учтен экологический аспект, позволяющий усилить эффект кластерного производства, его возможности для инновационного и производственного роста.

Отмечается, что эффективное государственное и муниципальное управление в сфере охраны окружающей среды возможно при скоординированной, целенаправленной, гармоничной деятельности в политической, экономической, социальной, экологической и других сферах, без чего переход к устойчивому развитию общества невозможен.

В *четвертом параграфе* «Объективная обусловленность координации в сфере охраны окружающей среды» отмечается, что разноплановость территорий, подвергшихся антропогенному воздействию, его характер и интенсив-

---

[4] Там же. 1994. 9 февр.

ность, множественность субъектов, осуществляющих охрану окружающей среды на соответствующей территории, ставят вопрос о необходимости территориальной координации природоохранной деятельности. В Российской Федерации правовая охрана окружающей среды и управление ее качеством осуществляются в соответствии с иерархическим построением биосферы: на глобальном (международном), федеральном, региональном и местном уровнях, что обусловливает особенности координации на каждом из указанных уровней. В глобальном масштабе это предполагает объединение усилий международного сообщества и развитие международного права, и здесь требуются четкие, согласованные усилия субъектов международного права — государств и международных организаций. Глобальный уровень международно-правовой охраны окружающей среды закреплен в Уставе ООН, Программе развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Программе Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП), а также других двусторонних и многосторонних программ содействия и сотрудничества.

Для координации действий по охране окружающей среды и устойчивого использования ресурсов требуются эффективные международно-правовые механизмы регулирования, направленные на сохранение среды обитания человека через предупреждение и ограничение неблагоприятных воздействий на окружающую среду в единстве с национальными правовыми мерами. Тенденция к согласованному правовому регулированию охраны окружающей среды становится определяющей в формировании экологического национального законодательства с учетом норм и принципов международного экологического права, неукоснительным выполнением международных обязательств России, что проявляется в расширении сотрудничества с другими государствами по гармонизации нормативной правовой базы в части охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности.

Природоохранная деятельность в Российской Федерации осуществляется многими субъектами управления: федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, органами государственной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления. Каждый из этих субъектов имеет объем полномочий в сфере природоохранной деятельности в границах соответствующих территорий, создает органы, необходимые для решения вопросов в исследуемой сфере.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации (ст. 72) охрана окружающей среды относится к совместной компетенции Российской Федерации и входящих в нее субъектов. Федеральный уровень правовой охраны окружающей среды находит свое реальное проявление в полномочиях Российской Федерации и полномочиях ее субъектов по осуществлению природоохранительной функции государства, в системе законодательства об охране окружающей среды. В этой связи координация призвана объединять усилия органов

государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации по разрешению проблем в исследуемой сфере. Определенная часть полномочий в области охраны окружающей среды осуществляется на муниципальном уровне органами местного самоуправления. При этом нет четкого разграничения полномочий, осуществляемых органами публичной власти, что порождает дублирование функций и параллелизм в их работе. Кроме того, несхожесть организации муниципальной публичной власти в разных видах муниципальных образований влияет и на объем их полномочий в исследуемой сфере.

Федеральным законом «Об охране окружающей среды» предусмотрено участие в охране окружающей среды и иных субъектов: общественных и иных некоммерческих объединений, физических и юридических лиц. Данная группа участников достаточно разнопланова, для большинства из них указанная деятельность является, скорее, правом, чем обязанностью. Это обусловливает необходимость согласования потребностей, целей, действий всех природоохранных субъектов управления, а также субъектов, принимающих участие в охране окружающей среды.

Диссертантом подчеркивается, что при создании органов управления должны учитываться природно-ресурсный потенциал территории, состояние природной среды, обусловленное воздействием хозяйственного освоения природных ресурсов, степень и виды нагрузок антропогенного влияния на природные комплексы. Для восстановления экосистем требуются формы, методы, механизмы правового, экономического, организационного, социально-психологического характера в деятельности государственных и муниципальных структур, направленные на поддержание экобаланса соответствующей территории. Стратегия управления такой экосистемой должна строиться на основе приоритета традиционных форм природопользования и учета социально-культурного развития коренного населения региона. Региональные и муниципальные органы управления должны ориентироваться на этот вектор развития региона в целях разрешения всего комплекса социально-экономических проблем. Здесь необходима координация в системе управления охраной окружающей среды, которая заключается в согласованном характере использования необходимых природоохранных средств, акценте на механизмах, способствующих эффективному осуществлению охраны окружающей среды.

Объективная обусловленность координации в сфере охраны окружающей среды проявляется в сочетании территориальной координации в системе управления охраной окружающей среды с ведомственной (межведомственной) координацией, основанной на управлении, осуществляемом министерствами, федеральными службами и федеральными агентствами в пределах своей отрасли или сферы деятельности либо с распространением полномочий на все или несколько отраслей управления.

Эффективная экономическая стратегия всегда содержит экологический компонент, так как экономический рост, улучшение качества жизни населения невозможны без модернизации производства и внедрения новых технологий. В целом это позволяет рассматривать координацию природоохранной деятельности как обязательную составляющую социально-экономического развития соответствующей территории.

Территориальная и ведомственная (межведомственная) координация в системе управления охраной окружающей среды тесно взаимосвязаны и взаимозависимы. Оптимальное сочетание данных видов координационных отношений в системе государственного и муниципального управления охраной окружающей среды способствует эффективности управленческого процесса охраной окружающей среды. На этой основе дается авторское определение координации в системе государственного и муниципального управления охраной окружающей среды.

Вторая глава «Координация в системе государственного управления охраной окружающей среды Российской Федерации» состоит из четырех параграфов.

В *первом параграфе* «Координирующие полномочия Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации в системе государственного управления охраной окружающей среды» отмечается, что в системе высших органов государства Президент и Правительство Российской Федерации являются основными координаторами экологической политики государства: определяют ее задачи и пути их решения; выполняют правовые, организационные и контрольные функции; устанавливают модели оптимального управления в природоохранной сфере.

Координационные полномочия Президента РФ проявляются в том, что, реализуя государственную власть в качестве главы государства, он принимает участие в осуществлении каждой разновидностью единой государственной власти своих функций, непосредственно взаимодействуя с органами законодательной, исполнительной и судебной власти. Из этих конституционных положений следует, что именно Президент РФ устанавливает вектор экологической политики государства, определяя направления российской внутренней и внешней политики, является гарантом прав и свобод человека и гражданина. С введением института Президента в Российской Федерации при главе государства создавались органы координационного и совещательного характера по вопросам экологии. В частности, был сформирован Координационный совет по экологической политике при Президенте Российской Федерации, который затем был преобразован в Совет при Президенте РФ по экологической политике[5].

---

[5] *Собрание* актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1992. № 14. Ст. 1093.

Указом Президента РФ от 24 февраля 1992 г. № 183 «О Государственном советнике Российской Федерации по политике в области экологии и охраны здоровья» была введена должность советника Президента РФ. Создание координационного органа в экологической сфере при Президенте РФ, введение должности советника стали важными событиями на пути осуществления экологоориентированной государственной политики. Однако впоследствии указанная должность советника была упразднена, прекратил свое действие данный Совет при Президенте РФ. В связи с глобальным изменением климата, утверждением Президентом Российской Федерации 17 декабря 2009 г. «Климатической доктрины Российской Федерации» учреждена должность советника Президента Российской Федерации по вопросам изменения климата, на которого возложена ответственность за формирование позиции России по данному направлению. Представляется необходимым более широко подходить к исследуемым вопросам, назрела необходимость восстановления деятельности постоянного органа при Президенте РФ по вопросам экологии и охраны окружающей среды, возможно, Совета, имеющего совещательный характер.

Координационные полномочия Правительства РФ определяются исходя из законодательных положений о том, что оно является высшим органом исполнительной власти, обязано координировать природоохранную деятельность федеральных органов исполнительной власти, выполняющих отдельные функции в области охраны окружающей среды в соответствии с предоставленными им полномочиями, а также органов исполнительной власти субъектов Федерации.

Во *втором параграфе* «Координационные начала деятельности полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах в сфере охраны окружающей среды» указывается, что координация как способ управления, механизм воздействия на управленческие процессы в федеральном округе становится основной функцией в деятельности полномочного представителя. Координационные начала деятельности полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральном округе проявляются в согласовании интересов и целей государственных и общественных структур, входящих в состав федерального округа. Диссертантом отмечается, что полномочный представитель Президента РФ обладает объективными возможностями для обеспечения территориальной и межведомственной координации в системе государственного и муниципального управления охраной окружающей среды на территории федерального округа.

В *третьем параграфе* «Межрегиональная координация в сфере охраны окружающей среды» отмечается, что конкретизация полномочий, осуществляемых каждым уровнем публичной власти, неразрывно связана с развитием регионов, их взаимодействием и сотрудничеством. В этих отношениях гармоничное, согласованное развитие экономики, природопользования и охраны

окружающей среды в рамках межрегиональной координации должно рассматриваться в качестве основы устойчивого развития регионов, что позволит без привлечения больших финансовых ресурсов повысить конкурентоспособность и устойчивость многих отраслей экономики сотрудничающих регионов, в том числе по должному осуществлению охраны окружающей среды. В процессе межрегиональной интеграции используются такие организационные механизмы, как кластеры, технопарки, центры трансферта технологий и др. Эти инструменты способствуют поднятию интеграции на новый уровень регионального развития и превращению ее в решающий источник устойчивости, сбалансированности и социальной ориентации всего общественного развития. Правовое регулирование межрегионального сотрудничества осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 17 декабря 1999 г. № 211-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации»[6]. Между тем данный Закон во многом имеет декларативный характер, не отражает сложившиеся межрегиональные интегративные связи и инновационную направленность субъектов Федерации. В нем в качестве одного из направлений межрегионального сотрудничества не закреплена экологическая составляющая, что противоречит основам устойчивого развития общества, а также процессу модернизации. Учитывая необходимость совершенствования правового регулирования в исследуемой сфере, представляется целесообразным закрепить данное направление деятельности в Федеральном законе № 211-ФЗ.

В *четвертом параграфе* «Координационная функция органов государственной власти субъекта Российской Федерации в области охраны окружающей среды» отмечается, что основным координатором в системе государственного и муниципального управления охраной окружающей среды данного территориального уровня выступают органы государственной власти субъекта Российской Федерации. Специфика координации при этом заключается в том, что региональная законодательная деятельность осуществляется с соблюдением норм федерального законодательства, регулирующего природоохранную компетенцию органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления, и одновременно неотъемлемым компонентом и условием реализации региональной экологической политики является наличие собственной нормативно-правовой базы регионального и муниципального уровня. Системный подход к развитию законодательства субъекта Федерации обеспечивается с помощью планирования законотворческой деятельности, необходимого для координирования действий всех участников законотворческого процесса, и способствует упорядоченному развитию законодательства, формированию полноценной правовой базы.

---

[6] *Рос.* газета. 1999. 17 дек.

Координационные начала взаимодействия органов законодательной и исполнительной власти субъектов Федерации, их взаимоотношения с федеральными органами исполнительной власти и территориальными органами, органами местного самоуправления получают определенное закрепление в конституционном (уставном) регулировании в субъектах Российской Федерации.

Подчеркивается, что охрана окружающей среды неразрывно связана с устойчивостью социально-экономического развития региона в целом, обусловлена оптимальным использованием комплекса факторов такого развития. В этой связи при разрешении всего комплекса социально-экономических проблем региональными и муниципальными органами приоритеты должны быть отданы экологическим и социальным вопросам, так как именно от их решения зависит качество жизнеобеспечения населения. Критериями эффективности управленческой деятельности государственных и муниципальных органов служат оценочные показатели. Управление на основе оценки результатов — важная часть реформы государственного и муниципального управления.

В природоохранной сфере эффективное государственное и муниципальное управление также предполагает выработку оптимальных показателей деятельности природоохранных субъектов, которые позволили бы объективно и всесторонне ее оценивать. На необходимость совершенствования национальной статистики для создания системы устойчивого развития общества указывалось на Международной конференции ООН в Рио-де-Жанейро 1992 г. Эти показатели, в соответствии с программными документами конференции, должны удовлетворять основным критериям, а именно: сочетать экологические, социальные и экономические аспекты.

Указами Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации», от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» утверждены перечни показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Федерации и местного самоуправления. Однако экологический фактор в них не учтен. Предлагается расширить перечень оценочных показателей эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Федерации и местного самоуправления, с включением в него нормативов качества окружающей среды. Эти показатели должны входить в индикаторы устойчивого развития, т. е. учитываться в совокупности показателей экологических, социальных и экономических.

Глава 3 «Координация в системе муниципального управления охраной окружающей среды» состоит из двух параграфов.

В *первом параграфе* «Координационная функция органов местного самоуправления в сфере охраны окружающей среды» отмечается, что коорди-

нация в системе муниципального управления охраной окружающей среды является разновидностью территориальной координации, с ярко выраженной спецификой, обусловленной уровнем осуществления публичной власти — местным самоуправлением. Она призвана повысить эффективность решения местных задач, отнесенных к ведению муниципальных образований; обеспечить защиту интересов населения муниципальных образований в процессе деятельности органов местного самоуправления; наладить тесную связь населения с органами и должностными лицами местного самоуправления. На территории муниципального образования координация осуществляется, во-первых, применительно к субъектам, находящимся между собой в отношениях власти и подчинения, с использованием императивных методов управления; во-вторых, между равноправными субъектами, при отсутствии иерархической подчиненности, с применением диспозитивных методов регулирования; в-третьих, посредством правовых средств она используется в отношении всех видов субъектов, функционирующих на территории муниципального образования.

Координационная деятельность, присущая органам местного самоуправления в природоохранной сфере, обусловлена функционированием на территории муниципального образования различных полномочных субъектов, которые в той или иной форме задействованы в охране окружающей среды или обладают потенциальными возможностями в ее осуществлении. Это органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Федерации; предприятия, учреждения и организации различной формы собственности и ведомственной подчиненности; общественные объединения и некоммерческие организации, граждане. Органы местного самоуправления находятся с ними в организационных отношениях, представляющих собой особую разновидность административно-правовых отношений. Однако на территории муниципального образования именно органы местного самоуправления выступают основными координаторами деятельности в сфере охраны окружающей среды.

Правовой основой координационной деятельности органов местного самоуправления в области охраны окружающей среды является Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Координационные полномочия органов местного самоуправления реализуются в практической деятельности исходя из законодательно установленных для органов местного самоуправления полномочий. Однако сложно бывает провести грань между полномочиями органов местного самоуправления и государственными в исследуемой сфере. Кроме того, анализ правового регулирования полномочий органов местного самоуправления в сфере охраны окружающей среды свидетельствует о несогласованности нормативных положений, отсутствии це-

лостного правового механизма регулирования управленческих отношений, должного взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления, что в целом негативно отражается на реализации полномочий в исследуемой сфере правоотношений. Неопределенность и размытость границ правового статуса муниципальных образований создают сложности в реализации координационных мер, установлении субъектов-координаторов и координируемых субъектов, правильном выборе форм и методов координации.

Диссертантом подчеркивается, что в целях усиления координационных начал в системе муниципального управления охраной окружающей среды необходима структуризация российского экологического законодательства, включающая конкретизацию полномочий органов местного самоуправления и характера их участия в охране окружающей среды, создание целостного правового механизма регулирования управленческих отношений в данной сфере. Разработаны предложения, направленные на внесение изменений и дополнений в Федеральные законы от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».

Отмечается, что важным направлением координационной деятельности муниципальных образований становится межмуниципальное сотрудничество. При этом уровень межмуниципальной координации является показателем осознания муниципальными образованиями возможности сотрудничества для решения общих задач, в том числе в природоохранной сфере, реализации органами местного самоуправления своих прав и обязанностей при решении вопросов местного значения.

Во *втором параграфе* «Координация деятельности общественных объединений, некоммерческих организаций, граждан в обеспечении охраны окружающей среды» отмечается, что государство, выступая координатором и гарантом успешной реализации и охраны прав личности в лице органов публичной власти, тем самым способствует укреплению связей органов государственной власти и местного самоуправления с населением, общественными формированиями. При этом именно органы муниципального управления выступают основными координаторами деятельности общественных объединений, некоммерческих организаций, физических лиц в исследуемой сфере. Подчеркивается, что процесс развития гражданского общества должен идти по пути гармонизации интересов развития государства и институтов гражданского общества, с использованием государственно-правового механизма, который состоит в создании благоприятных правовых, организационных, материальных и иных условий для его формирования и поддержки. Важный аспект осуществления охраны окружающей среды в Российской Федерации, ее эффективности заключается в скоординированности деятельности всех природоохранных

субъектов с точки зрения обеспечения баланса их интересов в создании благоприятной окружающей среды.

Четвертая глава «Межведомственная координация в системе управления охраной окружающей среды Российской Федерации» включает два параграфа.

В *первом параграфе* «Система федеральных органов исполнительной власти в сфере охраны окружающей среды» рассматривается действующая система федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих природоохранную деятельность. Она была сформирована Указом Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти». Сложность межведомственной координации в данной сфере управления обусловлена прежде всего тем, что до настоящего времени федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие природоохранные функции, подвержены перманентным процессам реформирования и реорганизации. Существовавший с 1988 г. Государственный комитет РСФСР по экологии и природопользованию в 1991 г. был преобразован в Министерство экологии и природных ресурсов РФ. В 1992 г. Минэкологии РФ переименовано в Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов РФ. В 1993 г. природоресурсные органы, на базе которых создавался Государственный комитет по экологии и природопользованию, вышли из его состава и стали вновь самостоятельными государственными структурами. При очередном реформировании в 1996 г. структуры органов федеральной исполнительной власти решением Президента РФ Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов РФ было упразднено, вместо него создан Государственный комитет РФ по охране окружающей среды (Госкомэкология). Одновременно на базе упраздненного Министерства, Комитета РФ по водному хозяйству и Комитета РФ по геологии и использованию недр было образовано Министерство природных ресурсов РФ. Следует отметить, что Государственный комитет РФ по охране окружающей среды имел более низкий правовой статус, однако в 2000 г. и этот орган был упразднен. Одновременно Указом Президента РФ от 17 мая 2000 г. № 867 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» [7] было сформировано Министерство природных ресурсов РФ с последующим переименованием в Министерство природных ресурсов и экологии РФ, для которого определены функции управления в области охраны окружающей среды и государственного регулирования природопользования. Очередное реформирование федеральных органов исполнительной власти произошло в 2010 г., о чем свидетельствуют Указы Президента РФ от 23 июня 2010 г. № 780 и от 27 августа 2010 г. № 1074.

Глубинные причины множественных реорганизаций органов государственного управления обусловлены, по мнению автора, в том числе отсутстви-

---

[7] *Рос. газета. 2000. 20 мая.*

ем федерального закона о федеральных органах исполнительной власти. Необходимость данного федерального закона объясняется недостаточным научным обоснованием разграничения функций, осуществляемых разными федеральными органами исполнительной власти.

Диссертантом подчеркивается, что осознание западными государствами мирового экологического кризиса в конце 60-х — начале 70-х гг. проявилось в создании ими специализированных органов государственного управления в данной сфере, а также в принятии законодательства, адекватного современным экологическим реалиям. Так, в США еще в 1970 г. было создано Федеральное агентство по охране окружающей среды. Во Франции после президентских выборов 2007 г. образовано 15 министерств, в том числе Министерство экологии и устойчивого развития. В ФРГ действует Федеральное министерство по окружающей среде, охране природы и обеспечению безопасности реакторов, включающее в свой состав Федеральные службы по защите природы; по защите от радиации; по охране окружающей среды. В Испании в числе 16 министерств функционирует Министерство окружающей среды. В Италии действует Министерство охраны территории и окружающей среды. Наряду с природоохранными структурами в этих странах, как правило, действуют государственные органы, полномочные в сфере природопользования по отдельным направлениям: рыболовству, лесному хозяйству, земельным правоотношениям и др.

Отсутствие единого организационного центра управления охраной окружающей среды в Российской Федерации, специализированных органов консультативно-совещательного характера ведет к разрозненности и дублированию в деятельности полномочных государственных органов. Между тем Концепция административной реформы в Российской Федерации и другие программные документы ставят задачу оптимизации государственных функций.

Во *втором параграфе* «Координационная функция Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации в сфере охраны окружающей среды» рассматриваются проблемы координации в деятельности Министерства природных ресурсов и экологии РФ, которые обусловлены сложностью и многочисленностью объектов управления, значительным числом уполномоченных субъектов, а также разноплановостью управленческой деятельности, проявляющейся в многообразии форм и методов правового регулирования.

Координация, осуществляемая данным федеральным органом, может быть классифицирована на межведомственную и внутриведомственную. Межведомственная координация, осуществляемая Министерством природных ресурсов и экологии РФ, имеет многоуровневый характер и включает:

— межведомственную координацию международного уровня, при осуществлении которой Министерство вступает в равноправные отношения

с природоохранными ведомствами других государств, международными организациями по вопросам своей деятельности, участвуя в заключении и реализации международных соглашений и договоров;

— межведомственную координацию государственного уровня, которая проявляется в выработке государственной политики в экологической сфере, нормотворческой деятельности, разработке федеральных целевых программ и др.

Межведомственная координация проявляется во взаимодействии с институционально независимыми и самостоятельными федеральными министерствами, федеральными службами и агентствами, их территориальными органами, а также органами государственной власти субъектов Федерации и местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями. Основу такого взаимодействия составляют федеральные законы и иные нормативные правовые акты, определяющие основные задачи и стратегические цели, стоящие перед уполномоченными органами государственного и муниципального управления в природоохранной сфере. Данные отношения обусловлены спецификой деятельности, выполняемой уполномоченными государственными органами, их полномочиями в исследуемой сфере. Диссертант отмечает, что слабая правовая регламентация координационных отношений в системе государственного и муниципального управления охраной окружающей среды требует разработки административных регламентов межведомственного взаимодействия, определяющих согласованный порядок административных действий при принятии решений по вопросам охраны окружающей среды, входящих в компетенцию федеральных органов исполнительной власти, их структурных подразделений и должностных лиц, федеральных органов исполнительной власти с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, а также порядок их взаимодействия с гражданами, организациями при исполнении государственных функций или предоставлении государственных услуг.

Пятая глава «Внутриведомственная координация в системе управления охраной окружающей среды» включает три параграфа.

В *первом параграфе* «Проблемы координации деятельности федеральных служб и федеральных агентств в сфере охраны окружающей среды» исследуется внутриведомственная координация в деятельности Министерства природных ресурсов и экологии РФ в отношении подведомственных служб и агентств, других федеральных органов исполнительной власти в исследуемой сфере, их взаимоотношения с территориальными органами. Отмечается, что внутриведомственная координация Министерства природных ресурсов и экологии РФ осложнена в связи с тем, что оно координирует деятельность неоднородных по характеру выполняемых функций ведомств. Результаты деятельности федерального агентства обусловлены, прежде всего, качеством и количеством пре-

доставляемых услуг; эффективностью управления вверенным ему ведомством и переданным имуществом. Применительно к федеральным службам это эффективность осуществления контрольно-надзорной, лицензионной деятельности, которая должна оцениваться не только по количеству проверок и составленных административных протоколов по результатам выявленных нарушений, но и по качеству состояния окружающей среды, ее отдельных компонентов на территории действия контрольно-надзорного органа.

Система контроля и координации в деятельности Министерства природных ресурсов и экологии РФ имеет двойственный характер, обусловленный тем, что одновременно координируется деятельность ведомств, осуществляющих управление в области природопользования и имеющих хозяйственно-эксплуатационный характер, а с другой — деятельность ведомств, осуществляющих контрольно-надзорные функции в исследуемой сфере. Автор отмечает, что в научной литературе неоднократно поднимался вопрос о придании организационно-правовой самостоятельности федеральным службам как органам, осуществляющим государственный контроль (надзор). В этой связи важна реализация законодательно установленного принципа независимости контрольно-надзорной деятельности федеральных служб в сфере охраны окружающей среды и их институциональной самостоятельности. Только таким путем может быть обеспечена объективность экологического контроля и надзора и эффективность действия права охраны окружающей среды в целом.

Автор подчеркивает, что серьезные проблемы в управленческой деятельности по охране окружающей среды, многочисленные реорганизации природоохранных государственных органов, смешение функций, осуществляемых различными видами государственных органов, обусловлены отсутствием научных подходов к пониманию системы организации федеральных органов, призванных осуществлять охрану окружающей среды.

На протяжении нескольких лет высказывается мнение о необходимости воссоздания специализированного государственного органа в сфере охраны окружающей среды в Российской Федерации. Поддерживая данную позицию, диссертант полагает, что функция охраны окружающей среды должна стать основной для вновь созданного государственного органа. Эффективная координация в системе государственного управления охраной окружающей среды, подчеркивает автор, возможна лишь при условии формирования научно обоснованной системы государственных органов, ее осуществляющих. В этой связи поддерживается идея о создании институционально независимого государственного органа, осуществляющего координацию в сфере охраны окружающей среды. Представляется целесообразным включение в состав предложенного Министерства охраны окружающей среды следующих ведомств: *Федеральной службы по надзору в сфере природопользования, Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору, Феде-*

ральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромета), Федерального агентства по особо охраняемым природным территориям (создание которого планируется). Кроме того, необходимо передать в его ведение функцию по контролю и надзору за водными биологическими ресурсами и средой их обитания во внутренних водах Российской Федерации, осуществляемую Федеральным агентством по рыболовству. Именно такая организационно-правовая структура способна быть сильным координирующим центром по охране окружающей среды.

Во *втором параграфе* «Координирующая деятельность природоохранных органов субъектов Федерации» указывается, что исполнительные органы субъекта Федерации природоохранной направленности призваны выполнять функции в соответствии с законодательно установленными нормами, регламентирующими данную деятельность. Сравнительно-правовой анализ организации природоохранной деятельности субъектов Федерации показывает, что в структуре исполнительных органов субъектов Федерации функционируют разные по правовому статусу, объему полномочий, подведомственности природоохранные органы. Это проявляется в том, что управление одними и теми же сферами жизнедеятельности регионов могут осуществлять различные по правовому статусу органы, с разным объемом управленческих функций и полномочий. Отсутствие законодательного закрепления признаков и функциональных критериев конкретных видов органов межотраслевой и отраслевой компетенции, а также типов их полномочий обусловило произвольное использование их наименований в нормативных правовых актах субъектов Федерации. Более того, функциональная направленность деятельности не опосредована конкретным видом природоохранного органа. Наблюдается несогласованность полномочий, установленных в Федеральных законах «Об охране окружающей среды» и «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». В целях устранения правовых коллизий предлагается в Федеральном законе от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» конкретизировать полномочия, осуществляемые исполнительными органами субъекта Федерации в сфере охраны окружающей среды.

В *третьем параграфе* «Координирующая деятельность природоохранных органов муниципальных образований» отмечается, что сложная экологическая ситуация на территории муниципальных образований обусловливает потребность в усилении управленческих природоохранных функций, осуществляемых исполнительными органами местного самоуправления, а также в создании сильных координационных механизмов, позволяющих конкретному муниципальному образованию объединять усилия различных уполномочен-

ных природоохранных субъектов. В этой связи исследуется координационная функция в сфере охраны окружающей среды разных органов местного самоуправления: представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, исполнительного органа муниципального образования. Указывается, что особенности ее осуществления обусловлены законодательно установленными полномочиями, которые призван осуществлять конкретный орган муниципального образования в исследуемой сфере применительно к виду муниципального образования, состоянию экологической ситуации определенной территории. Координация необходима и в совместной деятельности представительного органа, исполнительного органа и главы муниципального образования, так как они призваны решать единые задачи, направленные на удовлетворение интересов местного сообщества. Сравнительно-правовой анализ уставов муниципальных образований свидетельствует о разных подходах муниципальных образований к вопросам координации и взаимодействия в системе местного самоуправления по вопросам охраны окружающей среды. В одних уставах данный аспект управленческой деятельности находит закрепление, уточняются виды и формы координационных отношений, в других эта сфера деятельности не получила должного правового закрепления. При этом состояние правового регулирования в сфере охраны окружающей среды влияет на эффективность осуществляемой деятельности. При построении структуры органов муниципального управления, связанных с природоохранными направлениями деятельности, должны создаваться подразделения, способные выполнить установленный нормативными предписаниями объем полномочий.

Шестая глава «Реализация функции координации в государственном и муниципальном управлении охраной окружающей среды» включает два параграфа.

В *первом параграфе* «Организационно-правовые формы координации в государственном и муниципальном управлении охраной окружающей среды» отмечается, что координацией в системе форм управленческой деятельности в природоохранной сфере выступает целенаправленная деятельность исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления по обеспечению внешнего выражения согласованного функционирования объектов координационного воздействия для эффективного решения поставленных задач по охране окружающей среды.

Значимыми формами координации в природоохранной сфере выступают договоры и соглашения, которые в настоящее время все больше входят в сферу публичного права, позволяя согласовывать интересы, позиции и действия государств, властных структур, общественных организаций, различных слоев общества. Автором обосновывается, что к перспективным сферам относятся разработка и реализация долгосрочных программ и планов социально-эконо-

мического развития территорий; совместных экологических программ, способствующих налаживанию координации и взаимодействия между муниципальными образованиями и органами государственной власти, а также муниципальных образований между собой. Экологические программы федерального, регионального и муниципального уровня выступают важной формой координации уполномоченных субъектов в природоохранной сфере, содержащей методы достижения поставленных целей по охране окружающей среды на соответствующей территории. Эффективность реализации экологических программ определяется скоординированностью составляющих ее частей, соответствием их содержания экологической ситуации региона и объективными потребностями в их принятии.

Во *втором параграфе* «Координация и система методов государственного и муниципального управления охраной окружающей среды» указано, что координация не является одним из методов правового регулирования в области охраны окружающей среды, однако ее эффективность для системы методов управления заключается в возможности их согласованного и унифицированного использования в экологической сфере.

В **заключении** содержатся наиболее значимые выводы и предложения, обобщающие результаты диссертационного исследования и представляющие собой авторскую концепцию исследуемой проблемы.

Основные положения диссертационного исследования опубликованы в следующих работах:

Монографии

1. *Бучакова М. А.* Территориальная координация в сфере охраны окружающей среды в Российской Федерации: монография. Омск, 2009. 131 с. (7,6 п. л.).

2. *Бучакова М. А.* Координация в системе государственного и муниципального управления охраной окружающей среды: монография. Омск, 2010. 271 с. (16,8 п. л.).

Статьи в ведущих рецензируемых научных журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации для публикации результатов диссертационного исследования

3. *Бучакова М. А.* Некоторые теоретические аспекты координации в управлении // «Черные дыры» в российском законодательстве. 2008. № 5. С. 179–181. (0,4 п. л.).

4. *Бучакова М. А.* Координационные начала в осуществлении охраны окружающей среды // Вестник Московского университета МВД России. 2008. № 9. С. 63–68. (0,6 п. л.). (в соавторстве, авторство не разделено).

5. *Бучакова М. А.* К проблеме осуществления органами местного самоуправления полномочий в области охраны окружающей среды //«Черные дыры» в российском законодательстве. 2008. № 6. С. 14–16. (0,33 п. л.).

6. *Бучакова М. А.* Органы местного самоуправления. Осуществление отдельных государственных полномочий в области охраны окружающей среды // Закон и право. 2008. № 9. С. 43–48. (0,7 п. л.). (в соавторстве, авторство не разделено).

7. *Бучакова М. А.* Правовые основы экологического страхования // Закон и право. 2008. № 11 С. 5–7. (0,6 п. л.). (в соавторстве, авторство не разделено).

8. *Бучакова М. А.* Координация органов государственного и муниципального управления в области охраны окружающей среды // «Черные дыры» в российском законодательстве. 2009. № 1. С. 80–82. (0,4 п. л.).

9. *Бучакова М. А.* Экологический аудит: теоретические и практические проблемы // Вестник Российского государственного торгово-экономического университета. 2009. № 1. С. 153–158. (0,6 п. л.). (в соавторстве, авторство не разделено).

10. *Бучакова М. А.* Координация в системе государственного управления // Вестник Томского государственного университета. 2009. № 11. С. 96–98. (0,25 п. л.).

11. *Бучакова М. А.* Проблемы международно-правового управления охраной окружающей среды // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2010. № 1. С. 7–11. (0,4 п. л.).

12. *Бучакова М. А.* Координационные начала деятельности полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах в сфере охраны окружающей среды // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2010. № 2. С. 36–42. (0,6 п. л.).

13. *Бучакова М. А.* Теоретические и практические проблемы реализации региональных экологических программ //Вестник Томского государственного университета. 2010. № 3. С. 100–102. (0,25 п. л.).

14. *Бучакова М. А.* Координация в системе местного самоуправления в сфере охраны окружающей среды // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2010. № 3. С. 59–69. (0,7 п. л.).

15. *Бучакова М. А.* Значение координации в системе государственного и муниципального управления // Вестник Омского университета. 2010. № 3. С. 196–201. (0,7 п. л.).

16. *Бучакова М. А.* Межрегиональная координация в сфере охраны окружающей среды // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2010. № 4. С. 80–86. (0.7 п. л.).

17. *Бучакова М. А.* Координация охраны окружающей среды в законодательных актах субъектов Российской Федерации // Научный вестник Омской академии МВД России. 2011. № 1. С. 22–26. (0,6 п. л.).

18. *Бучакова М. А.* Координация и система методов охраны окружающей среды // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2011. № 1. С. 84–92. (0,8 п. л.).

Учебные пособия

19. *Бучакова М. А.* Конституционное право Российской Федерации (учебное пособие). Омск, 2005. 72 с. (общ. объем 4,2/1,3 п. л.). (в соавторстве, авторство разделено).

20. *Бучакова М. А.* Формы непосредственной демократии в системе местного самоуправления (учебное пособие). Омск, 2008. 110 с. (6 п. л.).

Статьи и тезисы

21. *Бучакова М. А.* Местное самоуправление в России: некоторые проблемы становления и развития // О роли органов государственной власти и местного самоуправления в обеспечении социально-экономического развития Омской области в переходный период: мат-лы науч.-практ. конф. Омск, 2001. С. 118–121. (0,2 п. л.).

22. *Бучакова М. А.* О формах непосредственной демократии в системе местного самоуправления // Проблемы местного самоуправления в Российской Федерации: мат-лы III науч.-практ. конф. Омск, 2004. С. 63–68. (0,3 п. л.).

23. *Бучакова М. А.* К вопросу о формах непосредственной демократии в системе местного самоуправления // Права и свободы человека и гражданина в современном мире: мат-лы междунар. науч.-практ. конф. Омск, 2005. С. 39–43. (0,3 п. л.).

24. *Бучакова М. А.* К вопросу о координации в сфере охраны окружающей среды // Совершенствование деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью в современных условиях: мат-лы междунар. науч. конф. Тюмень, 2007. Вып. 4. С. 129–131. (0,2 п. л.).

25. *Бучакова М. А.* Экологическая культура как мера охраны окружающей среды // Роль правоохранительных органов в современном обществе: проблемы научно-практического обеспечения: мат-лы междунар. конф. Улан-Удэ, 2008. С. 316–317. (0,15 п. л.).

26. *Бучакова М. А.* Полномочия органов местного самоуправления в области охраны окружающей среды // Правовые проблемы укрепления российской государственности: мат-лы Всероссийской науч.-практ. конф. Томск, 2008. С. 157–159. (0,15 п. л.).

27. *Бучакова М. А.* Некоторые аспекты муниципального управления в области охраны окружающей среды // Татищевские чтения: актуальные проблемы науки и практики: мат-лы V юбилейной междунар. науч.-практ. конф. Тольятти, 2008. С. 218–226. (0,3 п. л.).

28. *Бучакова М. А.* Особенности правового регулирования полномочий органов местного самоуправления в области охраны окружающей среды //

Актуальные проблемы права России и стран СНГ-2008: мат-лы междунар. науч. конф. в Южно-Уральском государственном университете. Челябинск, 2008. С. 207–209. (0,25 п. л.).

29. *Бучакова М. А.* Деятельность органов внутренних дел в области охраны окружающей среды // Актуальные проблемы права и правоприменения: мат-лы Всерос. науч.-практ. конф. Кемерово, 2008. С. 37–38. (0,3 п. л.).

30. *Бучакова М. А.* Координация в области государственного управления охраной окружающей среды // Философия, социология, право в системе обеспечения социальной безопасности региона: классические, постнеклассические подходы: мат-лы Всерос. науч. конф. Красноярск, 2008. С. 174–178. (0,3 п. л.).

31. *Бучакова М. А.* Конституционное право на благоприятную окружающую среду // Права человека и гражданина в современном мире: мат-лы межвузовской конф. Вестник Омского юридического института. Омск, 2008. № 1. С. 92–95. (0,25 п. л.).

32. *Бучакова М. А.* Экологическое страхование как мера охраны окружающей среды // Актуальные проблемы экономики и права на современном этапе развития России: мат-лы междунар. науч.-практ. конф. Барнаул, 2008. С. 73–74. (0,35 п. л.).

33. *Бучакова М. А.* Полномочия органов местного самоуправления в области охраны окружающей среды в свете реализации реформ государственного и муниципального управления // Проблемы местного самоуправления в Российской Федерации: мат-лы VI науч.-практ. конф. Омск, 2008. С. 92–101. (0,35 п. л.).

34. *Бучакова М. А.* Право на благоприятную окружающую среду и его реализация в Российской Федерации // Права человека и роль правовых органов в их обеспечении: мат-лы междунар. науч.-практ. конф. Белгород, 2008. С. 55–58. (0, 3 п. л.).

35. *Бучакова М. А.* Государственное управление в сфере охраны окружающей среды // Влияние правовой доктрины на правоохранительную и правоприменительную деятельность: сборник мат-лов межвуз. конф. Владивосток, 2009. С. 12–15. (0, 2 п. л.).

36. *Бучакова М. А.* Оптимизация полномочий органов местного самоуправления в области охраны окружающей среды // Международные юридические чтения: мат-лы науч.-практ. конф. Омск, 2008. С. 7–10. (0,2 п. л.).

37. *Бучакова М. А.* Правовые средства координации и взаимодействия органов государственного и муниципального управления в области охраны окружающей среды на территории субъекта Федерации // Повышение конкурентоспособности российской экономики в современных условиях: управленческие, финансовые, коммерческие аспекты: мат-лы междунар. науч.-практ. конф.: в 2 ч. Ч. 1. Омск, 2008. С. 65–72. (0,3 п. л.).

38. *Бучакова М. А.* Координация в управлении: теоретические подходы // Научный вестник Омской академии МВД России. 2009. № 2. С. 3–7 (0,4 п. л.).

39. *Бучакова М. А.* Экологическое образование в системе механизмов охраны окружающей среды // Психопедагогика в правоохранительных органах. 2009. № 3. С. 72–74. (0,33 п. л.).

40. *Бучакова М. А.* К вопросу об оценочных показателях деятельности органов государственного и муниципального управления в природоохранной сфере на территории субъекта РФ // Правовые проблемы укрепления российской государственности: мат-лы Всерос. науч.-практ. конф. Томск, 2009. С. 154–156. (0,15 п. л.).

41. *Бучакова М. А.* Охрана окружающей среды как объект государственного управления // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2009. № 3. С. 21–27. (0,4 п. л.).

42. *Бучакова М. А.* Объективная обусловленность территориальной координации в области охраны окружающей среды // Вопросы правовой теории и практики: сб. науч. тр. Омск, 2009. Вып. 5. С. 28–36. (0,4 п. л.).

43. *Бучакова М. А.* Управление в сфере охраны окружающей среды в контексте территориального развития // Традиция. Духовность. Правопорядок: мат-лы 4-й Всерос. науч. конф. Тюмень, 2009. С. 171–172. (0,15 п. л.).

44. *Бучакова М. А.* Координационные механизмы охраны окружающей среды // Право и политика: история и современность: мат-лы регион. науч.-практ. конф. Омск, 2009. С. 23–25. (0,15 п. л.).

45. *Бучакова М. А.* Теория и практика проведения экологических референдумов в России // Международные юридические чтения: мат-лы ежегодной науч.-практ. конф. Омск, 2009. С. 197–202. (0,25 п. л.).

46. *Бучакова М. А.* Координационные полномочия Правительства Российской Федерации в области охраны окружающей среды // Экономические и экологические проблемы в меняющемся мире: мат-лы междунар. науч.-практ. конф. Омск, 2009. С. 312–314. (0,4 п. л.). (в соавторстве, авторство не разделено)

47. *Бучакова М. А.* Межмуниципальное сотрудничество в сфере охраны окружающей среды как разновидность координации деятельности муниципальных образований // Достижения, проблемы, перспективы современной науки: мат-лы межвуз. (заочной) науч.-практ. конф. М., 2010. С. 177–181. (0,3 п. л.).

Подписано в печать 10.05.2011 г.

Усл. печ. л. 2,33 Уч.-изд. л. 2,39

Тираж 120 экз. Заказ № 168

УОП Омской академии МВД России

644092, г. Омск, пр-т Комарова, д. 7