

Вестник Евразийской науки / The Eurasian Scientific Journal <https://esj.today>

2018, №4, Том 10 / 2018, No 4, Vol 10 <https://esj.today/issue-4-2018.html>

URL статьи: <https://esj.today/PDF/56ECVN418.pdf>

Статья поступила в редакцию 22.08.2018; опубликована 10.10.2018

Ссылка для цитирования этой статьи:

Карсаков А.А., Картавый О.А., Бай Т.О. Перспективы реформирования системы контрольно-надзорных органов в сфере природопользования и охраны окружающей среды // Вестник Евразийской науки, 2018 №4, <https://esj.today/PDF/56ECVN418.pdf> (доступ свободный). Загл. с экрана. Яз. рус., англ.

For citation:

Karsakov A.A., Kartavyu O.A., Bay T.O. (2018). Prospects for reforming the system of control and supervisory authorities in the field of nature management and environmental protection. *The Eurasian Scientific Journal*, [online] 4(10). Available at: <https://esj.today/PDF/56ECVN418.pdf> (in Russian)

УДК 336

ГРНТИ 06.56.51

Карсаков Андрей Александрович

Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору, Москва, Россия
Начальник отдела реализации государственных программ
E-mail: A.Karsakov@gosnadzor.ru

Картавый Олег Анатольевич

Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору, Москва, Россия
Заместитель начальника управления – начальник отдела государственной политики и нормативно-правового регулирования
Кандидат экономических наук
E-mail: O.Kartavyu@gosnadzor.ru

Бай Татьяна Олеговна

Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору, Москва, Россия
Главный специалист-эксперт отдела реализации государственных программ
E-mail: T.Bay@gosnadzor.ru

Перспективы реформирования системы контрольно-надзорных органов в сфере природопользования и охраны окружающей среды

Аннотация. В целях сохранения и рационального использования невозобновляемых ресурсов, а также решения экологических проблем все большее внимание уделяется вопросам функционирования системы федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контрольно-надзорные полномочия в сфере природопользования и охраны окружающей среды.

В статье предложен подход к определению системы федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контрольно-надзорные функции в области природопользования и охраны окружающей среды на федеральном уровне. Предлагаемый подход основан на соответствии полномочий, закрепленных за ведомствами, целевому и адресному характеру расходов на их исполнение.

Приводится система контрольно-надзорных органов в сфере природопользования и охраны окружающей, аккумулирующая деятельность пяти ведомств. Рассматриваются особенности действующей системы, среди которых закрепление за одним ведомством функций одновременно по нескольким направлениям. Также дается оценка уровня автономности

контрольно-надзорных ведомств относительно министерств и его влияния на баланс системы контрольно-надзорных органов в сфере природопользования и охраны окружающей среды.

Реформирование системы контрольно-надзорных органов рассматривается с позиции понимания данного процесса как долгого и трудоемкого, в связи с чем делается акцент на определении его перспективных направлений. В качестве одного из них предлагается применить отказ от подчиненности служб и агентств министерствам, что позволит минимизировать зависимость контрольно-надзорных органов от органов, осуществляющих выработку государственной политики и нормативно-правовое регулирование.

Также одной из основных мер по минимизации несовершенств действующей системы является разработка единого документа стратегического планирования, объединяющего реализуемые ведомствами контрольно-надзорные мероприятия в рассматриваемой области. При этом в качестве наиболее перспективного направления повышения эффективности функционирования системы контрольно-надзорных органов в сфере природопользования и охраны окружающей среды предлагается применение инструментария проектного управления.

Ключевые слова: контроль и надзор; система федеральных органов исполнительной власти; система контрольно-надзорных органов; природопользование; охрана окружающей среды; стратегическое планирование; проектное управление; государственные программы

В связи с увеличением численности населения ежегодно повышается спрос на ресурсы, значительная часть которых является невозобновляемыми. Сохранение природных недр и комфортной среды обитания на максимально долгий период, необходимость минимизации негативного влияния на окружающую среду в процессе производства обуславливают важность не только разработки альтернативных источников получения ресурсов, но и осуществления охраны и рационального использования уже имеющихся резервов. В связи с этим одним из важных направлений является совершенствование государственного управления в области природопользования и охраны окружающей среды, в том числе реформирование осуществляемого на государственном уровне контроля и надзора.

В соответствии со статьей 72 Конституции Российской Федерации вопросы, связанные с охраной окружающей среды и природопользованием, находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов¹. Для сохранения и рационального использования находящихся в распоряжении государства ресурсов необходимо осуществлять комплекс мероприятий, исключающих возможность несоблюдения законодательно установленных требований в рассматриваемой области. В связи с этим возрастает роль контрольно-надзорного звена государственного управления.

На сегодняшний день сформирована достаточно сложная система органов в сфере природопользования и охраны окружающей среды, что обусловлено регулярными изменениями в структуре федеральных органов исполнительной власти.

В попытке сформировать оптимальную систему и уйти от дублирования полномочий неоднократно принимались меры, в ходе которых ряд ведомств объединялись между собой в одно более крупное либо реорганизовывались, делегируя полномочия другим ведомствам. Одним из примеров является разделение в 1996 году Министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации на Министерство природных ресурсов Российской Федерации и Государственный комитет Российской Федерации по охране

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) [Электронный ресурс] / Система КонсультантПлюс / (дата обращения 13.08.2018).

окружающей среды. Также следует отметить расширение функциональных обязанностей Министерства природных ресурсов вследствие упразднения Государственного комитета Российской Федерации по охране окружающей среды и Федеральной службы лесного хозяйства в 2000 году [1].

Регулярные изменения не способствовали решению проблем в области природопользования и охраны окружающей среды. Более того, значительное сокращение природоохранных ведомств и инспекторов привело к ухудшению функционирования имеющейся на тот момент системы контроля в данной сфере.

Одной из наиболее крупных и ощутимых реформ, которая фактически изменила всю систему федеральных органов исполнительной власти, стала административная реформа, проведенная в 2004 году в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003-2004 годах» [2]. Ее основной задачей являлось разделение контрольно-надзорных функций и функций по правовому регулированию между разными органами власти с целью разграничения полномочий во избежание конфликтов интересов и чрезмерной нагрузки на ведомства.

Действующая на сегодняшний день система федеральных органов исполнительной власти, включающая федеральные министерства, службы и агентства, определена Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (далее – Указ № 314)².

Указом № 314 также заложены основы разграничения закрепляемого за федеральными органами исполнительной власти функционала (таблица 1).

Таблица 1

Распределение функций между федеральными органами исполнительной власти²

№ п/п	Функция	Федеральный орган исполнительной власти		
		Федеральное министерство	Федеральная служба	Федеральное агентство
1	Выработка государственной политики и нормативно-правовое регулирование	+	–	–
2	Контроль и надзор	–	+	–
3	Управление государственным имуществом	–	–	+
4	Оказание государственных услуг	–	–	+

Вместе с тем положения Указа № 314 позволяют закреплять за ведомствами дополнительные функции при наличии соответствующего указа Президента Российской Федерации или постановления Правительства Российской Федерации, в связи с чем представляется необходимым провести анализ действующей системы в области природопользования и охраны окружающей среды на предмет соответствия основам разграничения закрепляемого за ведомствами функционала.

По состоянию на 1 августа 2018 г. в Российской Федерации в систему федеральных органов исполнительной власти входят 72 ведомства. Каждое из них осуществляет деятельность на основании положений, утвержденных указами Президента Российской Федерации или постановлениями Правительства Российской Федерации. Анализ положений ведомств на предмет наличия в них закрепленных полномочий в области природопользования и охраны окружающей среды, а также областях, способных оказать кросс-влияние на рассматриваемую сферу, показал, что в систему федеральных органов исполнительной власти

² Указ Президента Российской Федерации от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» [Электронный ресурс] / Система КонсультантПлюс / (дата обращения 13.08.2018).

в области природопользования и охраны окружающей могут быть включены более половины из них.

Учитывая, что финансирование деятельности федеральных органов исполнительной власти осуществляется за счет средств федерального бюджета, а также тот факт, что полномочия в определенной сфере не могут быть реализованы без бюджетных ассигнований на обеспечение деятельности уполномоченных органов, целесообразно сузить выборку ведомств, осуществляющих деятельность в области природопользования и охраны окружающей среды, с учетом предусмотренного федеральным бюджетом финансирования на указанные цели.

Расходам в области охраны окружающей среды в соответствии с бюджетной классификацией, утвержденной приказом Минфина России от 1 июля 2013 г. № 65н³, присваивается код бюджетной классификации по разделу 0600 «Охрана окружающей среды», который включает расходы в области охраны окружающей среды, на охрану объектов растительного и животного мира и среды их обитания, очистку сточных вод, сбор и удаление отходов, а также расходы на содержание и обеспечение деятельности органов исполнительной власти, осуществляющих надзор в сфере природопользования, и другие расходы в рассматриваемой сфере.

В соответствии с Федеральным законом от 5 декабря 2017 г. № 362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов»⁴ по разделу кода бюджетной классификации 0600 в рамках программных направлений деятельности финансируются следующие ведомства⁵:

- Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации;
- Министерство промышленности и торговли Российской Федерации;
- Министерство сельского хозяйства Российской Федерации;
- Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации;
- Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды;
- Федеральная служба по надзору в сфере природопользования;
- Федеральное агентство лесного хозяйства;
- Федеральное агентство по рыболовству.

Помимо указанного кода, расходы на обеспечение деятельности органов государственной власти в сфере природопользования и охраны окружающей среды отражаются по подразделу 0401 «Общэкономические вопросы».

Учитывая адресный характер расходов, представляется целесообразным дополнить определенный выше перечень федеральных органов исполнительной власти Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору, финансируемой по указанному подразделу. Деятельность Ростехнадзора напрямую не связана с

³ Приказ Минфина России от 01.07.2013 № 65н «Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации» [Электронный ресурс] / Система КонсультантПлюс / (дата обращения 13.08.2018).

⁴ Федеральный закон от 05.12.2017 № 362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» [Электронный ресурс] / Система КонсультантПлюс / (дата обращения 13.08.2018).

⁵ В перечень не включено Федеральное агентство научных организаций в связи с упразднением.

природопользованием и охраной окружающей среды, однако возникновение аварийных ситуаций на поднадзорных ей опасных объектах способно оказать непосредственное влияние на рассматриваемую сферу, поскольку аварии на них могут сопровождаться выбросами в атмосферу отравляющих веществ, вызывающих ухудшение экологической обстановки.

Включение Ростехнадзора в число ведомств, осуществляющих контрольно-надзорную деятельность в указанной сфере, обусловлено и историческим аспектом. Он был создан путем преобразования Федеральной службы по технологическому надзору и Федеральной службы по атомному надзору⁶. К числу его полномочий также были отнесены функции в сфере экологического надзора, которые ранее выполняла Федеральная служба по надзору в сфере экологии и природопользования, преобразованная в Федеральную службу по надзору в сфере природопользования. Кроме того, в период с 2008 по 2010 годы Ростехнадзор находился в ведении Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, что также указывает на его непосредственное участие в системе контрольно-надзорных органов в сфере природопользования и охраны окружающей среды.

Таким образом, на федеральном уровне система органов исполнительной власти в сфере природопользования и охраны окружающей среды может быть представлена девятью ведомствами, деятельность которых оказывает существенное влияние на исследуемую область.

Анализ положений о рассматриваемых органах власти показал, что семь из них наделены дополнительными функциями относительно основного перечня, определенного Указом № 314 (таблица 2).

Таблица 2

Функции федеральных органов исполнительной власти в сфере природопользования и охраны окружающей среды

Федеральный орган исполнительной власти	Направление Функционала	Выработка государственной политики и нормативно-правовое регулирование	Контроль и надзор	Управление государственным имуществом	Оказание государственных услуг	Иные функции
Минприроды России		✓	✗	✗	✗	✗
Минпромторг России		✓	✗	✓	✓	✓
Минсельхоз России		✓	✗	✓	✓	✗
Минстрой России		✓	✗	✓	✓	✓
Росгидромет		✗	✓	✓	✓	✗
Росприроднадзор		✗	✓	✗	✗	✗
Ростехнадзор		✓	✓	✗	✗	✗
Рослесхоз		✗	✓	✓	✓	✗
Росрыболовство		✗	✓	✓	✓	✗

Составлена авторами на основе положений об указанных федеральных органах исполнительной власти

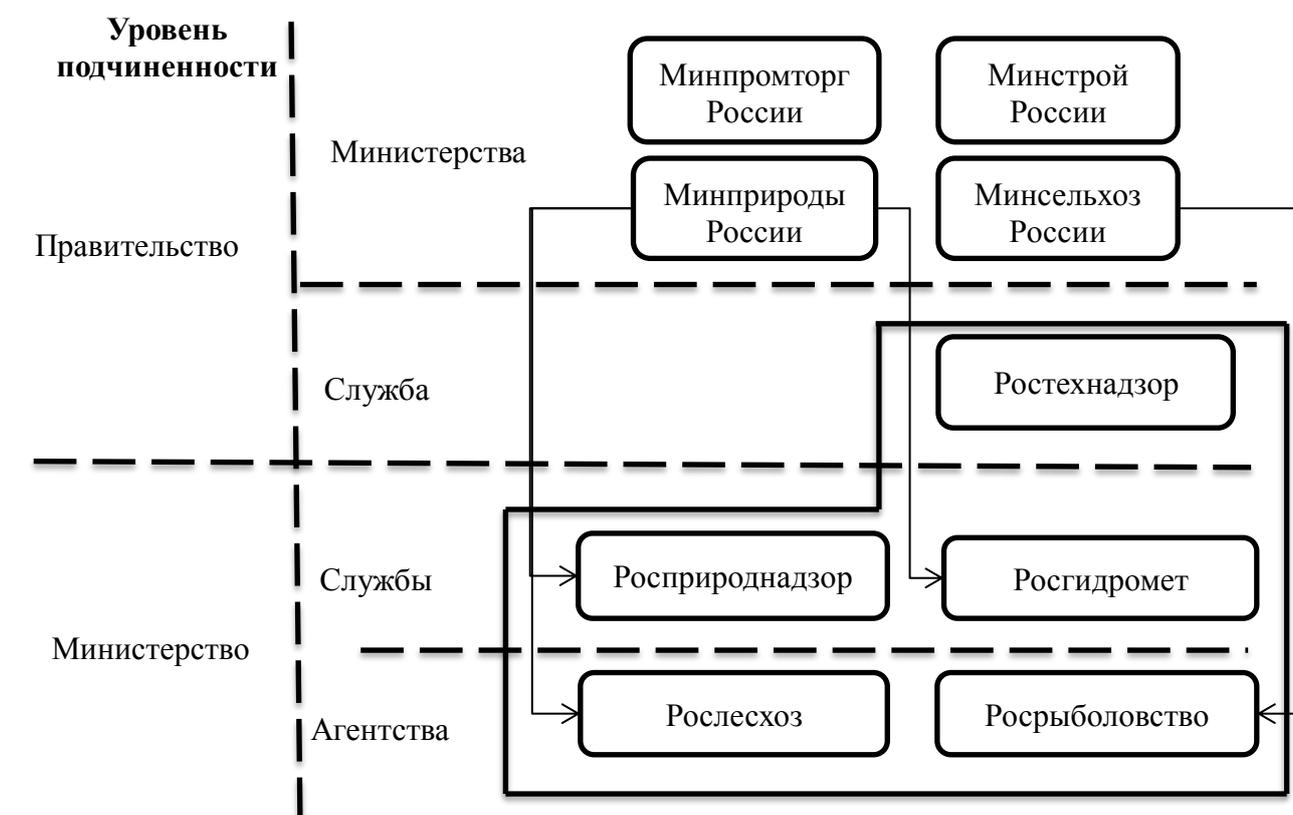
Возложение на министерства, службы и агентства функций по нескольким самостоятельным направлениям увеличивает риски появления конфликта интересов внутри ведомств, а также риски снижения эффективности деятельности как данных структур, так и системы федеральных органов исполнительной власти в целом.

Несоответствие выполняемого структурами функционала разделению, предусмотренному Указом № 314, в том числе осуществление функций по контролю и надзору

⁶ Указ Президента Российской Федерации от 20.05.2004 № 649 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» [Электронный ресурс] / Система КонсультантПлюс / (дата обращения 13.08.2018).

ведомствами, не относящимися к федеральным службам, является следствием отсутствия законодательного закрепления единой системы и структуры федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих федеральный государственный надзор и контроль в той или иной области [3]. При определении такого рода систем необходимо учитывать общую структуру федеральных органов, деятельность которых напрямую или косвенно влияет на рассматриваемую сферу, в связи с чем систему контрольно-надзорных органов в сфере природопользования и охраны окружающей среды необходимо рассматривать в общей системе ведомств в указанной сфере.

На федеральном уровне действующую систему федеральных органов исполнительной власти в области природопользования и охраны окружающей среды можно представить следующим образом (рисунок 1).



 – система контрольно-надзорных органов в сфере природопользования и охраны окружающей среды

Рисунок 1. Система федеральных органов исполнительной власти в сфере природопользования и охраны окружающей среды (составлено авторами)

Учитывая разделение функций, система контрольно-надзорных органов в сфере природопользования и охраны окружающей среды включает пять ведомств, на каждое из которых возложены следующие полномочия.

Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды осуществляет государственный надзор при проведении работ по активному воздействию на геофизические процессы (в том числе метеорологические) на территории Российской Федерации, учет поверхностных вод, включая ведение государственного водного кадастра в данной сфере, мониторинг атмосферного воздуха, континентального шельфа, экологической системы озера Байкал, выступает в качестве руководителя и контролирующего органа в части

вопросов, связанных с деятельностью Российской антарктической экспедиции, и другие виды деятельности⁷.

На Федеральную службу по надзору в сфере природопользования возложены функции по осуществлению федерального государственного экологического надзора, включающего такие аспекты как земельный надзор, рациональное использование недр и их охрана, геологическое изучение, обращение с отходами, использование водных объектов и их охрана, охрана атмосферного воздуха, лесной надзор на особо охраняемых территориях федерального значения, использование, воспроизводство и охрана объектов животного мира. Кроме того, данное ведомство осуществляет охрану водных биологических ресурсов, занесенных в Красную книгу Российской Федерации (за исключением водных биологических ресурсов, находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения), учет и контроль выполнения установленных нормативов утилизации в отношении отходов от использования товаров, произведенных на территории Российской Федерации или ввезенных в Российскую Федерацию, а также выполняет ряд иных функций, связанных с контрольно-надзорной или иной деятельностью в сфере природопользования и охраны окружающей среды⁸.

К полномочиям Федерального агентства по рыболовству в рассматриваемой сфере относится государственный контроль в области рыболовства, мониторинг (наблюдение за распределением, воспроизводством, численностью, средой обитания) и сохранение водных биологических ресурсов, имеющих во внутренних водах Российской Федерации, ежегодное установление их допустимых уловов, согласование размещения хозяйственных и иных объектов, а также внедрение новых технологических процессов, оказывающих влияние на состояние водных биологических ресурсов и среду их обитания⁹.

Федеральное агентство лесного хозяйства осуществляет федеральный государственный лесной надзор (лесную охрану), пожарный надзор в рамках своей компетенции и контроль за достоверностью представляемых уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации сведений о пожарной опасности, координацию сил и средств в случае необходимости тушения лесных пожаров, включая создание федерального штаба и соответствующих штабов в федеральных округах по указанному вопросу, и иные функции¹⁰.

Наиболее обширный перечень полномочий возложен на Федеральную службу по экологическому, технологическому и атомному надзору: контроль за ядерной, радиационной и технической безопасностью на объектах использования атомной энергии, в том числе за соблюдением установленных норм и правил и условиями действия лицензий, предоставляющих право ведения работ в данной области; за соблюдением требований промышленной безопасности при осуществлении работ на опасных производственных объектах (проектирование, строительство, эксплуатация, консервация и ликвидация), включая

⁷ Постановление Правительства РФ от 23 июля 2004 г. № 372 «О Федеральной службе по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды» [Электронный ресурс] / Система КонсультантПлюс / (дата обращения 13.08.2018).

⁸ Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 400 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2004 г. № 370» [Электронный ресурс] / Система КонсультантПлюс / (дата обращения 13.08.2018).

⁹ Постановление Правительства Российской Федерации от 11 июня 2008 г. № 444 «О Федеральном агентстве по рыболовству» [Электронный ресурс] / Система КонсультантПлюс / (дата обращения 13.08.2018).

¹⁰ Постановление Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2010 г. № 736 «О Федеральном агентстве лесного хозяйства» (вместе с «Положением о Федеральном агентстве лесного хозяйства») [Электронный ресурс] / Система КонсультантПлюс / (дата обращения 13.08.2018).

работу с техническими устройствами, применяемыми на указанных объектах (их изготовление, монтаж, наладка, обслуживание, ремонт) и транспортировании на них опасных веществ; за безопасным ведением работ, связанных с использованием недр, ¹¹ и другие.

По мнению экспертов «система органов государственного управления в сфере охраны окружающей среды в целом сформирована» [4]. При этом необходимо отметить, что при действующей системе руководство некоторыми контрольно-надзорными ведомствами осуществляют министерства, реализующие функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в той же сфере, что также влияет на результат деятельности подведомственных органов. Так, «характер взаимоотношений министерств с подведомственными службами и агентствами ставит последние в зависимое положение, что сводит на нет саму идею о разграничении функций между министерствами, службами и агентствами» [5].

В положениях, регламентирующих деятельность министерств, содержатся пункты, согласно которым министры имеют право давать руководителям подведомственных федеральных служб и агентств указания и осуществлять контроль за их исполнением. Действующая система подчиненности фактически «обязывает министров напрямую руководить деятельностью подчиненных им органов, в том числе иметь непосредственное влияние на то, как выполняются контрольно-надзорные функции федеральными службами». Вместе с тем «нахождение федеральных служб в непосредственном ведении министерств предполагает наделение последних важными организационными, финансово-бюджетными и контрольными функциями в отношении подчиненных им органов власти, поэтому говорить о невмешательстве министерств в деятельность последних не приходится» [5].

Указанные выше несовершенства способны существенно повлиять на баланс полномочий и систему сдержек и противовесов между ведомствами, а также оказать негативное влияние на заложенный Указом № 314 принцип разделения функционала. Во избежание неэффективного и нерационального функционирования системы органов контрольно-надзорной деятельности в рассматриваемой сфере важно определить перспективные подходы по ее совершенствованию.

Одной из ключевых задач, которую необходимо решить при реформировании данной структуры, является отказ от подчиненности служб и агентств министерствам. Это позволит избежать дублирования полномочий между ведомствами и минимизировать степень зависимости контрольно-надзорных органов от органов, осуществляющих выработку государственной политики и нормативно-правовое регулирование.

Четко установленные и разграниченные функциональные обязанности проверяющих органов упростят понимание деятельности контрольно-надзорного звена и сделают ее более прозрачной для всех заинтересованных сторон.

Еще одним из направлений повышения эффективности функционирования действующей системы является разработка единого документа стратегического планирования, объединяющего реализуемые ведомствами контрольно-надзорные мероприятия в области природопользования охраны и окружающей среды. В качестве такового может выступать

¹¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 401 «О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору» [Электронный ресурс] / Система КонсультантПлюс / (дата обращения 13.08.2018).

единая государственная программа, являющаяся документом стратегического планирования и содержащая комплекс взаимоувязанных по срокам, ресурсам и результатам мероприятий¹².

На сегодняшний день мероприятия пяти ведомств, образующих систему контрольно-надзорных органов в области природопользования и охраны окружающей среды, включены в состав двенадцати государственных программ Российской Федерации, из них в рамках четырех государственных программ мероприятия финансируются по разделу «Охрана окружающей среды» (государственные программы Российской Федерации «Воспроизводство и использование природных ресурсов», «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации», «Охрана окружающей среды» на 2012-2020 годы и «Развитие лесного хозяйства» на 2013-2020 годы). Новая государственная программа должна аккумулировать контрольно-надзорные мероприятия ведомств в области природопользования и охраны окружающей среды. При этом для нивелирования зависимости контрольно-надзорных органов от министерств, осуществляющих выработку государственной политики и нормативно-правовое регулирование, ответственным исполнителем государственной программы должно быть определено ведомство, находящееся в подчинении Правительства Российской Федерации.

Реформирование системы контрольно-надзорных органов в области природопользования и охраны окружающей среды путем разработки единого документа стратегического планирования целесообразно дополнить инструментарием активно внедряемого в настоящее время проектного управления. Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» определены двенадцать соответствующих национальным целям направлений, по каждому из которых необходима разработка национального проекта. Одним из направлений является «экология».

Разработка в рамках национального проекта «Экология» федерального проекта, аккумулирующего наиболее значимые мероприятия ведомств, составляющих систему контрольно-надзорных органов в области природопользования и охраны окружающей среды, позволит добиться эффекта синергии при достижении поставленных целей.

Таким образом, несмотря на периодическое изменение системы контрольно-надзорных органов в сфере природопользования и охраны окружающей среды, она не является совершенной и нуждается в дальнейшем реформировании. При этом важна разработка механизма совершенствования действующей системы не только формально соответствующего критериям применяемого инструментария стратегического планирования и проектного управления, но и обеспечивающего реальное достижение запланированного результата.

¹² Постановление Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» [Электронный ресурс] / Система КонсультантПлюс / (дата обращения 13.08.2018).

ЛИТЕРАТУРА

1. Ястребов А.Е. О структуре федеральных органов исполнительной власти в сфере природопользования и охраны окружающей среды // Журнал «Вестник государственного и муниципального управления», 2013 №2 [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=20190849>.
2. Административная реформа в России: научно-практическое пособие / под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. – М.: Юридическая фирма «КОНТРАКТ»: ИНФРА-М, 2006. – 352 с.
3. Туровская В.А. О некоторых проблемах построения эффективной системы федеральных органов исполнительной власти по надзору и контролю // Журнал «Государственная власть и местное самоуправление», 2017 №2 [Электронный ресурс] – Режим доступа: Система КонсультантПлюс.
4. Попов Н.В., Радченко С.Ю. Организация охраны окружающей среды и государственное управление природными ресурсами в Российской Федерации (федеральный и региональный уровень) // Журнал «Вопросы государственного и муниципального управления», 2013 №4 [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://vgmu.hse.ru/2013--4/106451435.html>.
5. Волков А.М. Проблемы и противоречия современного административного законодательства // Журнал «Административное право и процесс», 2014 №6 [Электронный ресурс] – Режим доступа: Система КонсультантПлюс.
6. Киселёва С.П., Семилетова Е.В. Государственное управление эколого-ориентированным развитием в РФ: история и перспективы // Интернет-журнал «Науковедение», 2015 №4 (том 7) [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://naukovedenie.ru/PDF/02EVN415.pdf>.
7. Тихомирова Л.А. Технологический надзор в Российской Федерации: проблемы правоприменения [Монография] / [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/499029437>.
8. Вишняков Я.Д., Киселёва С.П., Семилетова Е.В. Методологические подходы к оценке государственного управления эколого-ориентированным развитием // Интернет-журнал «Науковедение», 2016 №3 (том 8) [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://naukovedenie.ru/PDF/70EVN316.pdf>.
9. Бублик Н.Д., Дудников Ю.В., Чувилин Д.В. Совершенствование экологического контроля на основе разработки инновационных программ в сфере природопользования и охраны окружающей среды // Электронный научный журнал «Управление экономическими системами», 08.12.2014 [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://uecs.ru/logistika/item/3213-2014-12-08-07-43-24>.
10. Приоритеты национальной экологической политики / под ред. В.М. Захарова. – М.: ООО «Типография Левко», Институт устойчивого развития / Центр экологической политики России, 2009 – 152 с.

Karsakov Andrey Aleksandrovich

Federal service for ecological, technological and nuclear Supervision, Moscow, Russia
E-mail: A.Karsakov@gosnadzor.ru

Kartavyy Oleg Anatolyevich

Federal service for ecological, technological and nuclear Supervision, Moscow, Russia
E-mail: O.Kartavyy@gosnadzor.ru

Bay Tatyana Olegovna

Federal service for ecological, technological and nuclear Supervision, Moscow, Russia
E-mail: T.Bay@gosnadzor.ru

Prospects for reforming the system of control and supervisory authorities in the field of nature management and environmental protection

Abstract. In order to preserve and rationalize the use of non-renewable resources, as well as to solve environmental problems, increasing attention is paid to the functioning of the system of control and supervision executive authorities in the field of nature management and environmental protection.

The article proposes an approach to the definition of the system of federal executive authorities executing control and supervision in the field of nature management and environmental protection at the federal level.

The approach is based on the compliance between authorities' power and the targeted spend profile for their implementation.

The system of control and supervision executive authorities in the field of nature management and environmental protection accumulates the activities of five executive authorities.

One of the main features of the current system is the implementation of several functions by the same authority.

There is no autonomy of supervision authorities which has a direct impact on the balance of the system of control and supervisory authorities in the field of nature management and environmental protection.

Refusal of subordination of services and agencies to ministries is one of the main directions of reforming the system in this sphere.

The development of a single strategic planning document will minimize the negative consequences of the current system functioning.

The use of project management tools is also an important direction of reforming the system of control and supervisory authorities in the field of nature management and environmental protection.

Keywords: control and supervision; system of federal executive authorities; system of control and supervisory executive authorities; nature management; environmental protection; strategic planning; project management; state program