

Проектирование органов государственного управления и оптимизация численности государственных служащих

Опыт применения инструментария функциональных обзоров:
на примере государственного органа исполнительной власти
субъекта Российской Федерации специальной компетенции

Настоящее исследование проводилось в одном из субъектов Российской Федерации, в ходе которого был проведен функциональный обзор деятельности ряда государственных органов исполнительной власти этого субъекта, в том числе и Департамента природных ресурсов (название условно). Целью данного исследования являлись анализ текущей организации исполнения функций и подготовка предложений по структуре и оптимизации численности государственных органов исполнительной власти.

Содержание

1. Постановка проблемы: низкая организационная эффективность структуры Департамента природных ресурсов	3
2. Формирование полного перечня функций Департамента природных ресурсов	5
3. Схемы управления в отраслях регулирования: основные игроки, их компетенции, характер взаимодействия	8
Использование, охрана, защита и воспроизводство лесов	8
Использование и охрана водных объектов и/или их частей	16
Использование и охрана недр	20
Использование, охрана и воспроизводство объектов животного мира и водных биологических ресурсов	24
Охрана окружающей среды	30
4. Аудит исполнения функций государственного органа	35
5. Матрица функций государственного органа	44
Типология функций: от предмета к характеру деятельности структурных подразделений	44
Матрица функций: пространство проектирования организационных изменений	47
Матрица функций: выделение зон неисполняемых функций	50
Матрица функций: определение границ первичных структурных подразделений	55
6. Предложения по оптимизации организационно-функциональной структуры и численности государственного органа	58

1. Постановка проблемы: низкая организационная эффективность структуры Департамента природных ресурсов

1.1 Департамент на начало исследования состоял из 2 управлений (включающих 9 отделов), 6 разноплановых отделов и общей численностью сотрудников - 99 человек. Текущая структура и предельная штатная численность были утверждены Распоряжением Правительства субъекта Российской Федерации.

1.2 В составе Департамента имеются следующие функциональные отделы:

- отдел охраны окружающей среды (6¹);
- отдел водо- и недропользования (6);
- отделы в составе Управления охотопользования и рыболовства:
 - отдел охотопользования (10);
 - отдел развития и восстановления поголовья диких животных и водных биоресурсов (4);
 - отдел рыболовства (5);
 - отдел профилактики правонарушений в сфере охотопользования и рыболовства (4);
- отделы в составе Управлений лесами:
 - отдел лесопользования (8);
 - отдел воспроизводства лесов (5);
 - отдел охраны и защиты леса (4);
 - отдел лесного комплекса(5);
- отдел государственного контроля и надзора (10).

Помимо них в Департаменте имеются отделы, деятельность которых направлена на обеспечение функционирования всего Департамента. К таковым отделам относятся:

- отдел экономики природопользования (7);
- отдел бухгалтерского учета и контроля (5);
- отдел вооружения и технических средств (в составе Управления охотопользования и рыболовства) (4);
- организационно-кадровый отдел (7).

1.3 Текущая структура Департамента не сбалансирована по характеру и типу его деятельности. Одна из возможных причин – история его формирования. Структура отражает:

¹ Здесь и далее в скобках указывается число штатных должностей структурного подразделения.

- передачу с 01.01.2008 года на уровень субъектов Российской Федерации полномочий Российской Федерации по управлению использованием, охраной, защитой и воспроизводством лесного фонда, объектами животного мира и водными биологическим ресурсами;
- слияния и разделения структурных единиц в сфере природопользования и охраны окружающей среды, произошедшие в субъекте Российской Федерации в течение 2007-2009 годов.

В ходе проведения функционального обзора были выделены следующие типы «организационно-управленческих конфликтов»:

- конфликт между ожиданиями Губернатора субъекта Российской Федерации, Правительства субъекта Российской Федерации изменения ситуации в управлении в сферах компетенции Департамента (по факту принятия новой структуры и предельной численности) и фактическим положением в сферах его компетенции;
- конфликт ожидания единой политики Департамента и фактом конгломерата несогласованных, с разным уровнем проработанности политик (решений) отдельных отделов (управлений);
- конфликт не разграниченной ответственности (по типам исполняемых функций) между отделами Департамента;
- конфликт типологически различных практик управления и компетенций внутри отделов между его специалистами;
- конфликт задач (планов) отделов и компетенций/навыков отдельного специалиста Департамента.

Наличие такого числа конфликтов не может не сказываться на результативности деятельности Департамента, проведении им эффективной политики управления природными ресурсами и охраны окружающей среды. Текущая организация деятельности в сфере регулирования использования и охраны природных ресурсов не удовлетворяла политическое руководство субъекта Российской Федерации. Проведение функционального обзора было обусловлено необходимостью реструктуризации органа и перехода к организации, которая способна обеспечить достижение поставленных перед Департаментом целей.

2. Формирование полного перечня функций Департамента природных ресурсов

2.1 Исходным шагом функционального обзора стало построение полного перечня государственных функций и функций государственного органа, которые закреплены за Департаментом как за органом исполнительной власти специальной компетенции, их типология и соотнесение с предметами его компетенции.

В качестве источников функций Департамента использовались:

- Положение о Департаменте, утвержденное Постановлением Правительства ...;
- федеральные законы и законы субъекта Российской Федерации, определяющие полномочия и сферу компетенции субъекта Российской Федерации (уполномоченного исполнительного органа) в сфере использования природных ресурсов и охраны окружающей среды, в том числе:
 - охрана окружающей среды;
 - охрана атмосферного воздуха;
 - обращение отходов производства и потребления;
 - функционирование особо охраняемых природных территорий;
 - использование и охрана недр;
 - использование и охрана водных объектов и/или их частей;
 - использование, охрана, защита и воспроизводство лесов;
 - использование и охрана объектов животного мира и водных биологических ресурсов.
- информация, полученная в ходе интервью сотрудников Департамента при уточнении содержания деятельности.

2.2 Положение о Департаменте, утвержденное Постановлением Правительства, устанавливает 109 функций. Формулировки функций из Положения об органе представляют собой некритическое заимствование формулировок норм из текстов нормативных правовых актов федерального и регионального значения.

К основным недостаткам указанных формулировок функций относятся:

- указание на внутреннюю деятельность как на функции Департамента;
- указание на различные формы общего взаимодействия Департамента с государственными и муниципальными органами, организациями, физическими лицами как на функции Департамента;
- указание на отдельные процедуры взаимодействия с иными государственными органами как на функции Департамента;
- указание на деятельность, исполняемую в первую очередь иными организациями, как на функции Департамента;

- указание на фактически отдельные самостоятельные направления государственного регулирования (являющиеся как суммой нескольких функций, так и реализацией планов, проектов, программ, отдельных мероприятий) как на функции Департамента;
- общая неструктурированность перечня формулировок функций;
- построение списка функций Департамента как суммы функций составляющих его структурных подразделений (как следствие, в разделе регулирования специальных сфер появляются функции, относящиеся к деятельности Департамента в целом);
- отсутствие стилистико-синтаксического единства в построении формулировок функций.

2.3 Основным источником для построения рабочего перечня государственных функций и функций государственных органов стало федеральное законодательство и законодательство субъекта Российской Федерации.

Итак, в качестве устанавливающих источников для формулировок государственных функций и функций государственных органов использовались:

- Водный кодекс Российской Федерации;
- Лесной кодекс Российской Федерации;
- Федеральный закон «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации» (устанавливающий переходные положения);
- Федеральный закон «О недрах»;
- Федеральный закон «Об охране окружающей среды»;
- Федеральный закон «Об экологической экспертизе»;
- Федеральный закон «Об охране атмосферного воздуха»;
- Федеральный закон «Об отходах производства и потребления»;
- Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях»;
- Федеральный закон «О безопасности гидротехнических сооружений»;
- Федеральный закон «О животном мире»;
- Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»;
- Закон субъекта Российской Федерации «О порядке пользования недрами в ...»;

Федеральные законы и законы субъекта Российской Федерации анализировались на предмет выявления формулировок функций и установления однозначного соответствия между формулировкой государственной функцией и нормой соответствующего закона.

2.4 Анализ текстов указанных нормативных правовых актов позволил построить первичный перечень государственных функций и функций государственного органа, предписанных Департаменту (см. рисунок 1). Данный перечень выступил основной для проведения серии интервью с сотрудниками Департамента для его уточнения и анализа фактического исполнения нормативно предписанных функций (при проведении аудита функций).

С учетом полученных в ходе интервью уточнений был представлен базовый перечень государственных функций и функций государственного органа Департамента. Перечень функций сформирован в разрезе предметных сфер регулирования, напротив каждой функции указываются реквизиты нормативного правового акта ее устанавливающего, дается формулировка соответствующей нормы. Все формулировки функций построены на основе единого стилистико-синтаксического стандарта.

Сформированный перечень государственных функций и функций государственного органа явился основой для формирования новой структуры Департамента.

Рисунок 1. Нормативные источники государственных функций и функций государственного органа Департамента природных ресурсов

ФЗ «Об охране окружающей среды»

проекты НПА в сфере охраны окружающей среды	ежегодный доклад о состоянии и охране окружающей среды	экологический паспорт территорий субъекта РФ
целевые программы в сфере охраны окружающей среды	ведение Красной книги субъекта РФ	экологический прогноз изменения окружающей среды
гос. контроль охраны окружающей среды на объектах хоз. деятельности	гос. экологический мониторинг	учет источников негативного воздействия на окружающую среду
гос. контракты по охране и эколог. мониторингу окружающей среды	контроль платы за негативное воздействие на окружающую среду	

ФЗ «Об охране атмосферного воздуха»

проекты НПА в сфере охраны атмосферного воздуха	целевые программы охраны атмосферного воздуха	гос. контракты по охране атмосферного воздуха
сроки достижения предельно допустимых выбросов в атмосферу	разрешение выброса вредных (загрязняющих) веществ в атмосферу	информирование о состоянии (загрязнении) атмосферного воздуха
гос. контроль и надзор за охраной атмосферного воздуха	гос. мониторинг атмосферного воздуха	

ФЗ «Об отходах производства и потребления»

проекты НПА в сфере обращения отходов	целевые программы в сфере обращения отходов	кадастр отходов производства и потребления
согласование порядка производствен. контроля обращения с отходами	информирование об обращении отходов	гос. контракты на работы в сфере обращения отходов
гос. контроль в сфере обращения отходов		

ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»

проекты НПА в сфере организации и функционирования ООПТ	целевые программы использования, охраны и функционирования ООПТ	проекты решений об образовании типов ООПТ
проекты положений о типах ООПТ	установление границ и режима ООПТ	порядок финансирования ООПТ
гос. контракты на работы, связанные с функционированием ООПТ	главный распорядитель бюджетных средств на содержание ООПТ	гос. контроль и надзор организации и функционирования ООПТ

ФЗ «Об экологической экспертизе»

гос. экологическая экспертиза объектов регионального уровня

Лесной кодекс РФ

проекты НПА в сфере использования, охраны и воспроизводства лесов	целевые программы использования, охраны и воспроизводства лесов	проект лесного плана субъекта РФ
лесохозяйственные регламенты лесничеств и лесопарков	гос. экспертиза проектов освоения лесов	гос. лесной реестр субъекта РФ
разрешение работ, не связанных с освоением лесов	перевод земель лесного фонда в земли иных категорий	перечень приоритетных инвестиционных проектов освоения лесов
передача лесов в пользование, аренду, купля-продажа насаждений	организатор аукциона по продаже права пользования лесными участками	контроль лесопользования и качества работ по охране лесов
гос. контракты по охране, защите и воспроизводству лесов	главный распорядитель бюджетных средств на содержание лесничеств	администратор платежей за пользование лесным фондом
гос. лесной контроль и надзор		

ФЗ «О введении в действие Лесного кодекса РФ»

лесорубочные билеты, ордера и (или) лесные билеты на срок 1.01.2008	лесорубочные билеты, ордера и (или) лесные билеты на срок 1.01.2009
---	---

Постановление Правительства субъекта РФ

добровольная аккредитация предприятий ЛПК

ФЗ «О недрах»

проекты НПА в сфере использования и охраны недр	целевые программы в сфере недропользования	предложения о выделении недр федерал., регион. и местн. значения
ведение терр.фонда геологической информации	баланс запасов и кадастр месторождений ОРПИ	учет участков недр, использ. при строительстве подземных сооружений
гос. регистрация геологоразведочных работ	участие в гос. экспертизе геологической информации о разведанных запасах	предложения об условиях пользования месторождениями
гос. экспертиза запасов и месторождений ОРПИ	представление интересов субъекта РФ в Роснедрах	разрешения (лицензии) недропользования ОРПИ
гос. контракты по геолог. изучению недр, воспроизводству ОРПИ		

Закон субъекта РФ «О порядке пользования недрами»

перечень общераспространенных полезных ископаемых (ОРПИ)	перечень участков ОРПИ, предоставляемых на конкурс или аукционе	способ, сроки, порядок и условия предоставления недр ОРПИ в пользование
организатор аукциона по продаже права недропользования ОРПИ	гос. мониторинг геолог. изучения недр ОРПИ	надзор соблюдения лицензионных требований недропользования ОРПИ
гос. контроль недропользования	контроль достоверности геолог. информации	контроль качества геологического изучения недр

Водный кодекс РФ

проекты НПА в сфере использования и охраны водных объектов	целевые программы в сфере использования и охраны водных объектов	перечень поднадзорных водных объектов в субъекте РФ
участие в деятельности Бассейнового совета	предоставление водных объектов в пользование	резервирование источников питьевого водоснабжения
организатор аукциона по предоставлению водных объектов в пользование	гос. контракты по охране водных объектов	гос. мониторинг водных объектов
гос. контракты по предотвращению негативного воздействия вод	администратор платежей за пользование водными объектами	гос. контроль и надзор использования и охраны водных объектов
контроль водопользования и работ по охране водных объектов		

ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений»

проекты НПА в сфере безопасности гидротех. сооружений	целевые программы в сфере использования гидротех. сооружений	инвентаризация гидротех. сооружений
реестр гидротех. сооружений субъекта РФ	гос. контракты по обеспечению безопасности гидротех. сооружений	мобилизацион. запасы для ликвидации аварий гидротех. сооружений

ФЗ «О животном мире»

проекты НПА в сфере использования и охраны диких животных	целевые программы и охраны диких животных	прогноз состояния и использования диких животных
ведение ограничений использования диких животных	представление организационных заказников	перечень диких животных, которые подлежат регулированию
перечень диких животных, отнесенных к объектам охоты	гос. учет численности диких животных	гос. кадастр диких животных
заклучение о получении диких животных в пользование	разрешение содержания диких животных в подвольных условиях	разрешение добычи диких животных, отнесенных к объектам охоты
разрешение добычи диких животных, не отнесенных к объектам охоты	разрешение использования диких животных в гуманитарных целях	организатор конкурса по продаже права пользования дикими животными
гос. контракты по охране, использ. и воспроизводству диких животных	гос. мониторинг состояния объектов животного мира	гос. надзор охраны и использования диких животных
гос. контроль и надзор за использованием капканов и ловушек		

ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биоресурсов»

проекты НПА в сфере использования и охраны водных биоресурсов	целевые программы использования и охраны водных биоресурсов	перечень рыбопромысловых участков субъекта РФ
промышленные квоты добычи/вылова водных биоресурсов	квоты добычи биоресурсов для любительского и спортивного рыболовства	реестр рыбопромысловых участков субъекта РФ
гос. контракты по охране водных биоресурсов	гос. надзор в сфере охраны водных биоресурсов	

3. Схемы управления в отраслях регулирования: основные игроки, их компетенции, характер взаимодействия

Использование, охрана, защита и воспроизводство лесов

Схемы управления в отраслях регулирования, отнесенных к компетенции Департамента, были построены в целях выделения ключевых субъектов управления отраслью, сопоставления ожидаемой политической деятельностью субъекта Российской Федерации и фактически реализуемой Департаментом активности в области природопользования и природоохраны. Расхождение между ожиданиями руководства региона и фактической деятельностью Департамента давало представление о дефицитах в организации работы самого органа, определяло задание для исправления текущей ситуации при проектировании его структуры.

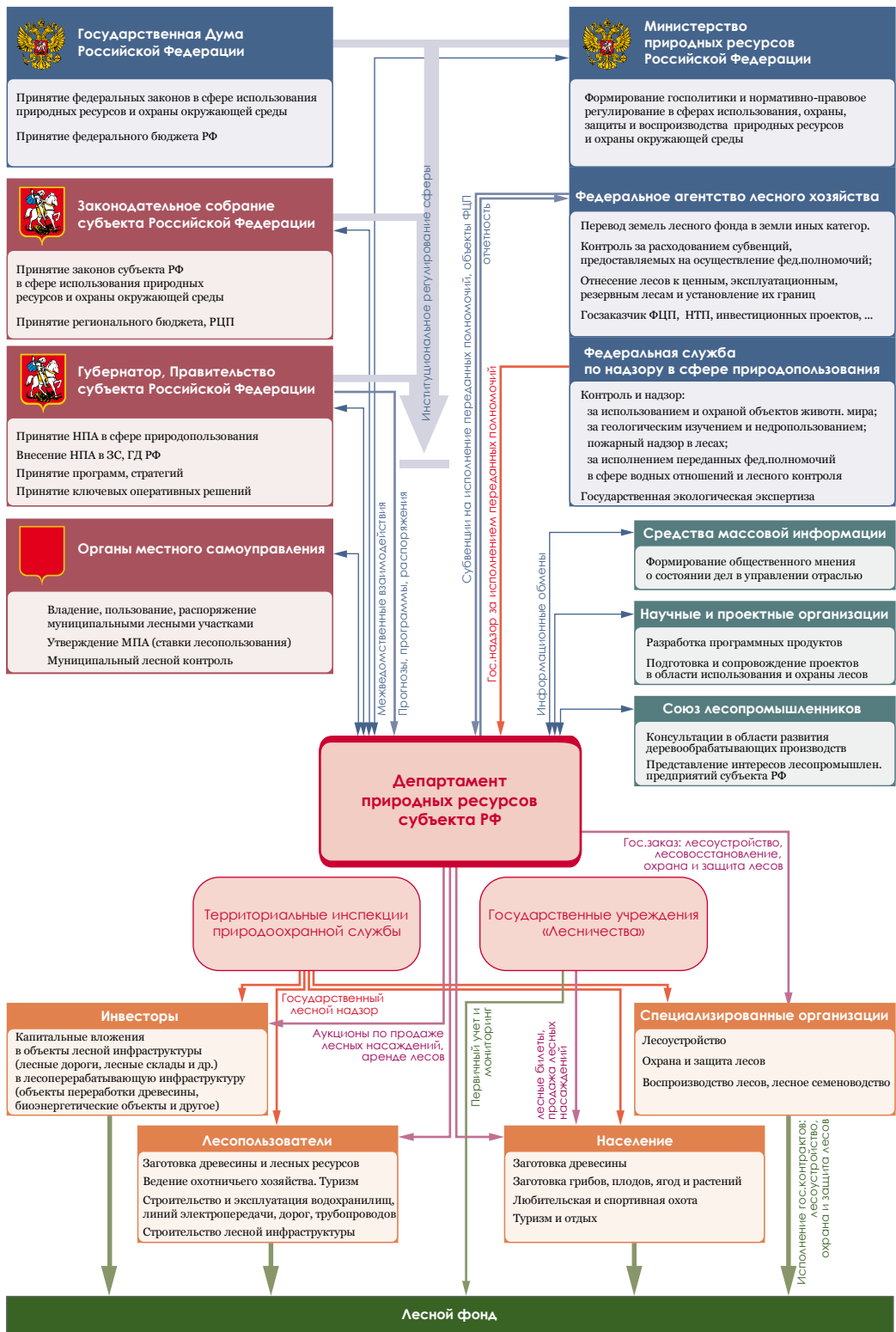
3.1 Схема управления в субъекте Российской Федерации в сфере использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов представлена на рисунке 2. На представленной схеме выделены «ключевые игроки», их полномочия и компетенции, определены их базовые взаимоотношения с участием Департамента. Схема построена в вертикальной развертке так, чтобы удержать «вертикаль управления». Выделяются следующие уровни управления в отрасли:

- формирование базовых институтов (норм и правил) функционирования отрасли (институциональное регулирование);
- функционирование механизма передачи полномочий Российской Федерации по управлению лесным фондом и обеспечение их исполнения со стороны федеральных органов исполнительной власти специальной компетенции;
- планирование, формирование и обеспечение функционирования системы освоения лесов в субъекте Российской Федерации, в том числе осуществление государственного лесного контроля;
- организация использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов;
- использование лесов, в том числе для собственных нужд населения;
- строительство лесной инфраструктуры, в том числе объектов переработки заготавливаемой древесины;
- охрана, защита, воспроизводство и обустройство лесов.

3.2 Формирование базовых институтов (норм и правил) функционирования отрасли (институциональное регулирование) осуществляется:

- на федеральном уровне:
 - Государственной Думой Российской Федерации;
 - Правительством Российской Федерации;
 - Министерством природных ресурсов Российской Федерации;

Рисунок 2. Схема управления в сфере использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов



- на региональном уровне:
 - Законодательным собранием субъекта Российской Федерации;
 - Правительством субъекта Российской Федерации;
 - Губернатором субъекта Российской Федерации.

Учреждение и принятие норм и правил, определяющих функционирование лесной отрасли, являются прерогативой выделенных субъектов управления.

Система мероприятий пассивного управления со стороны Департамента в рамках взаимодействия с указанными органами государственной власти выглядит следующим образом:

- подготовка заключений и предложений по законопроектам, иным инициативам, поступающим из Государственной Думы Российской Федерации;
- участие по приглашениям в совещаниях, иных мероприятиях, проводимых комитетами Государственной Думы Российской Федерации, Министерством природных ресурсов Российской Федерации;
- представление по запросам Министерства природных ресурсов Российской Федерации предложений, заключений, замечаний;
- исполнение поручений Правительства субъекта Российской Федерации, Губернатора субъекта Российской Федерации;
- информационно-аналитическое обеспечение поездок, встреч, выступлений Губернатора субъекта Российской Федерации;
- подготовка проектов писем, НПА, иных документов за подписью Губернатора субъекта Российской Федерации.

Система действующих мероприятий активного управления со стороны Департамента в рамках взаимодействия с указанными органами:

- инициирование поддержки Государственной Думы Российской Федерации, Министерством природных ресурсов Российской Федерации включения объектов (проектов) в федеральную инвестиционную программу;
- инициирование включения региональных объектов (проектов) в федеральную инвестиционную программу, федеральные целевые программы;
- запрос в Министерство природных ресурсов Российской Федерации на представление толкования действия отдельных норм законов, подзаконных актов.

Система мероприятий активного управления, которые не реализуются и «дефицитны» для Департамента в рамках взаимодействия с указанными органами:

- инициирование внесения новых законопроектов и проектов изменений в действующие законы, предложения по формированию программы законопроектной работы Государственной Думы Российской Федерации на год (текущую сессию);
- инициирование «правительственной инициативы» по внесению изменений в законопроекты, внесение законопроектов, предложений по формированию программы законопроектной работы Государственной Думы Российской Федерации на год (текущую сессию) в части регламентации отношений по использованию, охране, защите и воспроизводству лесов;
- инициирование внесения изменений в Постановления Правительства Российской Федерации, регламентирующие исполнение отдельных государственных функций, отнесенных к компетенции Департамента в сфере лесных отношений;
- инициирование изменения форм документов, опосредующих (регламентирующих) исполнение функций Департамента в сфере лесных отношений;

- инициирование проведения парламентских слушаний в Законодательном собрании по проблемным вопросам в сфере использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов;
- лоббирование и защита бюджета Департамента в Законодательном собрании субъекта Российской Федерации, в части реализации мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов, содержанию сети лесничеств;
- формирование «годовой (месячной) повестки» Губернатора и Правительства субъекта Российской Федерации, в части объявления и реализации политики в сфере использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов;
- инициирование пересмотра структуры и характера распределения полномочий между органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации для повышения эффективности управления в сфере лесных отношений.

Базовые инструменты:

- проекты нормативных правовых актов, стратегий, концепций и целевых (в том числе ведомственных) программ (приоритетных проектов), планы мероприятий, прогнозы, информационные и аналитические документы;
- публичные выступления, выстраивание PR- и GR-стратегий Департамента, реализация соответствующих мероприятий;

Ответственная структура в Департаменте:

- структурное подразделение по формированию политики в сфере управления лесами.

3.3 Функционирование механизма передачи полномочий Российской Федерации по управлению лесным фондом и обеспечение их исполнения реализуется:

- Федеральным агентством лесного хозяйства Российской Федерации;
- Федеральной службой по надзору в сфере природопользования Российской Федерации.

Ключевые компетенции Федерального агентства лесного хозяйства Российской Федерации (далее – Агентство):

- регулирование перевода земель лесного фонда в земли других категорий;
- предоставление субвенций федерального бюджета на осуществление полномочий Российской Федерации в сфере лесных отношений;
- контроль расходования субвенций федерального бюджета, предоставленных на осуществление полномочий Российской Федерации;
- типология и квантификация лесов (в том числе, отнесение к ценным, эксплуатационным, резервным лесам; установление границ лесов);
- формирование и реализация государственного задания на федеральные целевые, научно-технические и инновационные программы (проекты).

Ключевые компетенции (в сфере лесных отношений) Федеральной службы по надзору в сфере природопользования Российской Федерации (далее – Служба):

- государственный контроль и надзор исполнения переданных полномочий Российской Федерации в субъекте Российской Федерации в сфере лесных отношений.

Система мероприятий пассивного управления со стороны Департамента в рамках взаимодействия с указанными органами государственной власти выглядит следующим образом:

- защита объема финансирования по переданным государственным полномочиям Российской Федерации в сфере лесных отношений, объектов, представленных для включения в федеральную (целевую) инвестиционную программу;
- представление отчетов об использовании субвенций по исполнению переданных полномочий Российской Федерации в сфере лесных отношений, об использовании капитальных вложений по отдельным объектам (проектам) ФЦП, ФИП, прочих федеральных средств;
- представление отчетов по кругу показателей ведомственной статистики, отражающей ситуацию с состоянием, использованием, охраной, защитой и воспроизводством лесов;
- участие по приглашениям в совещаниях, иных мероприятиях, проводимых Агентством;
- представление по запросам Агентства предложений, заключений, замечаний;
- разовое участие представителей Департамента в проверках лесопользователей на территории субъекта Российской Федерации, организованных по инициативе Службы;
- представление информации по отдельным запросам Службы;

Система действующих мероприятий активного управления со стороны Департамента в рамках взаимодействия с указанными органами:

- инициирование включения региональных объектов (проектов) в федеральную инвестиционную программу, федеральные целевые программы, иные программы и проекты, в сфере использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов.

Система мероприятий активного управления, которые не реализуются и «дефицитны» для Департамента в рамках взаимодействия с указанными органами:

- инициирование уточнений (пересмотра) формулы расчета субвенций федерального бюджета на исполнение переданных государственных полномочий Российской Федерации в сфере лесных отношений, способов и форм учета данных в расчете объема субвенций, прочее;
- инициирование «правительственной инициативы» по внесению изменений в законопроекты, внесения законопроектов, предложений по формированию программы законопроектной работы Государственной Думы Российской Федерации на год (текущую сессию) в сфере использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов;
- инициирование внесения изменений в Постановления Правительства Российской Федерации, регламентирующие исполнение Департаментом отдельных государственных функций в сфере использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов;
- инициирование разработки отдельных межрегиональных федеральных целевых программ (научно-технических, инновационных программ), направленных на решение задач в сфере использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов;
- инициирование предложений «в головной офис» Службы по формированию совместных мероприятий, программ и проектов на территории субъекта Российской Федерации;
- инициирование участия представителей субъекта Российской Федерации в совещаниях, иных мероприятиях, проводимых Службой.

Базовые инструменты:

- заявки обоснования требуемых средств из федерального бюджета на исполнение принятых полномочий Российской Федерации в сфере лесных отношений, на строительство, реконструкцию, техническое перевооружение и проведение системы лесозащитных, лесовосстановительных и иных соответствующих мероприятий;
- отчеты по полученным и освоеным средствам федерального бюджета на исполнение принятых полномочий Российской Федерации в сфере лесных отношений, на строительство,

реконструкцию, техническое перевооружение и проведение системы лесозащитных, лесовосстановительных и иных соответствующих мероприятий;

- таблицы ведомственной статистики по кругу показателей, характеризующих состояние лесов, результаты проведенных лесозащитных, лесовосстановительных и иных работ в сфере лесного хозяйства.

Ответственная структура в Департаменте:

- структурное подразделение по формированию политики в сфере управления лесами.
- структурные подразделения по организации использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов.

3.4 Планирование, формирование и обеспечение функционирования системы эффективного освоения лесов в субъекте Российской Федерации, в том числе осуществление государственного лесного контроля, является базовой прерогативой самого Департамента. Компетенция определяется объемом и содержанием функционала, закрепленного за Департаментом как за региональным органом исполнительной власти специальной компетенции.

В области планирования системы эффективного освоения лесов:

- на уровне Департамент – Правительство (Губернатор) субъекта Российской Федерации:
 - подготовка стратегии развития лесного комплекса субъекта Российской Федерации, концепций реализации отдельных направлений по освоению лесов; целевых программ в сфере использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, лесного плана;
 - подготовка проектов НПА, регулирующих отдельные вопросы лесных отношений и регламентирующих исполнение отдельных государственных функций Департамента.
- на уровне Департамент – ГУ «Лесничества»:
 - подготовка ведомственной программы Департамента, планов мероприятий Департамента по исполнению задач, предусмотренных программами Департамента;
 - формирование смет содержания ГУ «Лесничества»;
 - формирование государственных заданий для ГУ «Лесничества»;
 - рассмотрение планов мероприятий ГУ «Лесничества» по реализации лесохозяйственных регламентов.
- на уровне Департамент – лесопользователи:
 - формирование плана аукционов и конкурсов на предоставление права заключения договоров аренды лесного участка или заключение договоров купли-продажи лесных насаждений;
 - формирование плана заключения государственных контрактов по результатам торгов на проведение работ по охране, защите и воспроизводству лесов специализированными организациями за счет средств регионального бюджета;
 - формирование плана проведения проверок и ревизий деятельности лесопользователей на предмет соответствия требованиям законодательства, выполнения проектов пользования лесами, соблюдения договорных обязательств;
 - разработка перечня приоритетных инвестиционных проектов в сфере освоения лесов на территории субъекта Российской Федерации.

В области формирования системы эффективного освоения лесов:

- - на уровне Департамент – Правительство (Губернатор) субъекта Российской Федерации:
 - учреждение сети ГУ «Лесничества», определение штатной численности государственных учреждений;
- - на уровне Департамент – ГУ «Лесничества»:
 - утверждение смет содержания ГУ «Лесничества», планов их деятельности;
 - принятие лесохозяйственных регламентов.
- - на уровне Департамент – лесопользователи:

- проведение аукционов/конкурсов, заключение по их итогам договоров аренды лесных участков, купли-продажи лесных насаждений;
- выдача лесорубочных билетов на период до 01.01.2009 г.
- заключение государственных контрактов по результатам торгов на проведение работ по охране, защите и воспроизводству лесов;
- заключение контрактов на предоставление лесных участков в долгосрочную аренду для реализации приоритетных инвестиционных проектов в сфере освоения лесов.

В области обеспечения системы эффективного освоения лесов:

- на уровне Департамент – ГУ «Лесничества»:
 - своевременное финансирование сети ГУ «Лесничества»;
 - контроль (в т.ч. финансовый) деятельности ГУ «Лесничества», контроль выполнения государственных заданий, поставленных перед государственными учреждениями;
- на уровне Департамент – лесопользователи:
 - государственный лесной контроль и надзор.

Система мероприятий активного управления, которые не реализуются и «дефицитны» для Департамента в рамках взаимодействия с лесопользователями:

- выявление и привлечение в субъект Российской Федерации научно-исследовательских, проектных и консультационных организаций, способных активно привлекать инвестиционные (иные) проекты в сфере освоения лесов на территории субъекта Российской Федерации;
- формирование «стандартов» и «регламентов» использования лесов на основе программных (проектных) приоритетов, поддержка лучшей практики пользования лесными участками;
- наличие и реализация мультисубъектной политики в отношении разных типов пользователей лесов;
- осуществление инвестиционного маркетинга и рекрутинга инвестиций в объекты освоения лесов;

Ответственная структура в Департаменте:

- структурное подразделение по формированию политики в сфере управления лесами;
- структурные подразделения по организации использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов;
- структурное подразделение по осуществлению контроля и надзора в сфере лесных отношений.

3.5 Организация использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, в первую очередь, ложится на развернутую сеть государственных учреждений «Лесничеств», компетенция которых состоит в организации исполнения лесохозяйственных регламентов.

Взаимодействие осуществляется:

- на уровне ГУ «Лесничество» – Департамент:
 - защита сметы содержания государственного учреждения и обоснование проекта государственного задания, выполнение иных мероприятий в сфере распоряжения бюджетными средствами;
 - представление отчетов по перечню показателей о состоянии лесного фонда, о характере его использования, о проведенных мероприятиях по охране, защите и воспроизводству лесов лесопользователями и специализированными организациями за счет средств регионального бюджета;
- на уровне ГУ «Лесничества» – лесопользователи:

- организация работ лесопользователей по обустройству, охране, защите и воспроизводству лесов;
- проведение первичного учета и мониторинга лесов;
- выдача лесорубочных билетов населению до 01.01.2009 г.;
- заключение договоров купли-продажи лесных насаждений с населением для собственных нужд;
- охрана леса и осуществление первичного контроля деятельности лесопользователей на выделенных им участках лесного фонда.

Использование лесов, в том числе для собственных нужд, строительство лесной инфраструктуры, в том числе объектов переработки заготавливаемой древесины, охрана, защита, воспроизводство и обустройство лесов осуществляется лесопользователями в соответствии с соответствующими разрешительными документами.

Ответственная структура в Департаменте:

- структурные подразделения по организации использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов;
- структурное подразделение по осуществлению контроля и надзора в сфере лесных отношений.

3.6 Схема управления лесами имеет ряд ключевых особенностей, которые важны для обеспечения целевого и эффективного функционирования всей лесной отрасли:

- необходимо различать, с одной стороны, функции по охране, первичному лесохозяйственному контролю, учету и мониторингу состояния лесов и, с другой стороны, функции государственного лесного контроля и надзора;
- необходимо развести исполнение функций по предоставлению права пользования лесами, с одной стороны, для коммерческих и иных целей и, с другой стороны, для собственных нужд населения.

В первом случае выделяются хозяйственные функции лесничеств, исполнение которых возлагается на сотрудников (специалистов, имеющих профессиональные знания) государственных учреждений, и функции государственного контроля и надзора, исполнение которых возлагается на государственных лесных инспекторов – государственных служащих специального подразделения Департамента (природоохранной службы). Государственные инспекторы не должны быть сотрудниками лесничеств (находиться в штате учреждения), но соответствующие государственные инспекции, как территориальные подразделения Департамента (его природоохранной службы), могут быть размещены на площадях государственных учреждений – лесничеств.

Во втором случае разграничение обусловлено необходимостью обеспечить эффективный процесс предоставления права пользования лесами: лесничествам, как государственным учреждениям, делегируется право заключения договоров купли-продажи лесных насаждений с населением (для собственных нужд). В то время как все «большие» договоры на пользование лесами – остаются исключительной прерогативой Департамента, как в силу специфики самой организации предоставления, так и в связи с необходимостью достижения программных приоритетов в развитии лесного хозяйства субъекта Российской Федерации. Однако природа обоих процессов остается одна – исполнение функций агента по управлению государственным имуществом в виде лесного фонда (агентский тип управленческих функций).

Итак, ключевая особенность функционирования системы управления лесами – однозначное разграничение сфер компетенции и ответственности в этих двух областях между Департаментом и сетью его государственных учреждений – лесничеств.

Использование и охрана водных объектов и/или их частей

3.7 Схема управления в сфере использования и охраны водных объектов и их частей представлена на рисунке 3. На представленной схеме выделены «ключевые игроки», их полномочия и компетенции, определены их базовые взаимоотношения с участием Департамента. Схема построена в вертикальной развертке так, чтобы удержать «вертикаль управления». Выделяются следующие уровни управления в отрасли:

- формирование базовых институтов (норм и правил) функционирования отрасли (институциональное регулирование);
- функционирование механизма передачи полномочий Российской Федерации по управлению водными объектами и/или их частями на территории субъекта Российской Федерации и обеспечение их исполнения со стороны федеральных органов исполнительной власти специальной компетенции;
- обеспечение единства функционирования базовых норм и правил пользования водными объектами (техничко-технологических норм, стандартов и правил);
- планирование, формирование и обеспечение функционирования системы использования и охраны водных объектов на территории субъекта Российской Федерации, в том числе осуществление государственного контроля и надзора соблюдения законодательства в сфере водных отношений;
- использование и охрана водных объектов и/или их частей на территории субъекта Российской Федерации.

3.8 Формирование базовых институтов (норм и правил) функционирования отрасли (институциональное регулирование) аналогично пункту 3.2, с учетом распространения их на отношения в сфере водопользования и водоохраны.

Ответственная структура в Департаменте:

- структурное подразделение по формированию политики в сфере управления водными объектами.

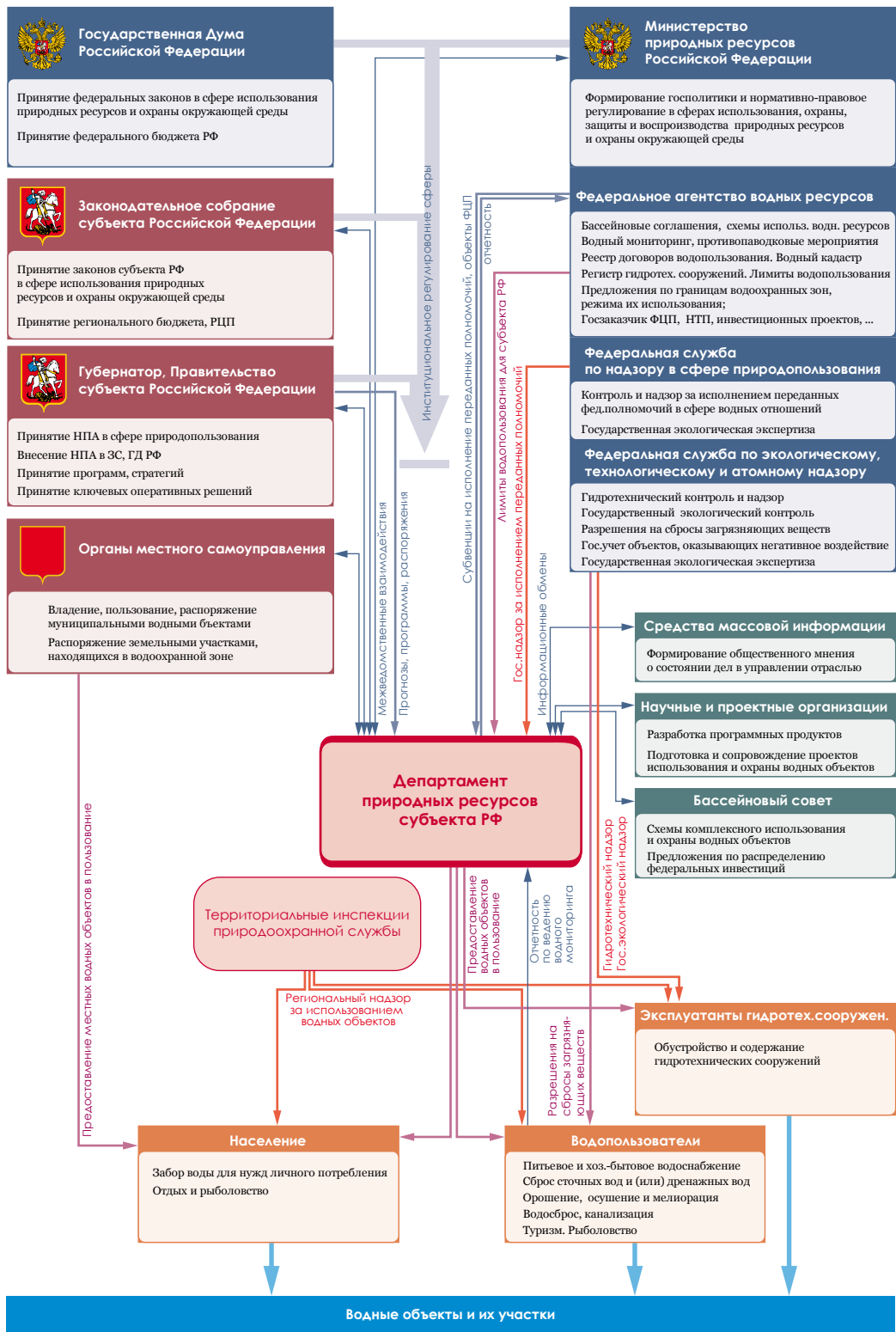
3.9 Функционирование механизма передачи полномочий Российской Федерации по управлению водными объектами и/или их частями на территории субъекта Российской Федерации и обеспечение их исполнения реализуется:

- Федеральным агентством водных ресурсов Российской Федерации;
- Федеральной службой по надзору в сфере природопользования Российской Федерации.

Ключевые компетенции Федерального агентства водных ресурсов Российской Федерации:

- утверждение бассейновых соглашений, схем использования водных ресурсов;
- водный мониторинг и реализация противопаводковых мероприятий;
- ведение реестра договоров пользования водными объектами, водного кадастра, регистра гидротехнических сооружений;
- утверждение лимитов водопользования по субъектам Российской Федерации;
- представление предложений для субъектов Российской Федерации по установлению границ водоохраных зон, режима их использования;
- предоставление субвенций федерального бюджета на осуществление переданных полномочий Российской Федерации в сфере водных отношений;

Рисунок 3. Схема управления в сфере использования и охраны водных объектов



- контроль расходования субвенций федерального бюджета, предоставленных на осуществление переданных полномочий Российской Федерации в сфере водных отношений;
- формирование и реализация государственного задания на федеральные целевые, научно-технические и инновационные программы (проекты).

Ключевые компетенции Федеральной службы по надзору в сфере природопользования Российской Федерации (в сфере водных отношений):

- государственный контроль и надзор исполнения переданных полномочий Российской Федерации в сфере водных отношений.

Содержание основных мероприятий при реализации пассивной и активной политик при взаимодействии с указанными органами такое же, что и в пункте 3.3 (только в части водных объектов, расположенных на территории субъекта Российской Федерации).

Важное дополнение: Департамент представляет в территориальный орган Агентства водных ресурсов на государственную регистрацию заключенные договоры на пользование водными объектами. Договор вступает в силу с момента его государственной регистрации.

Ответственная структура в Департаменте:

- структурное подразделение по формированию политики в сфере управления водными объектами;
- структурное подразделение по организации использования и охраны водных объектов и/или их частей, расположенных на территории субъекта Российской Федерации.

3.10 Обеспечение единства функционирования базовых норм и правил пользования водными объектами (техничко-технологических норм, стандартов и правил) находится в исключительной компетенции Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору Российской Федерации.

Ключевые компетенции Службы:

- осуществление государственного гидротехнического контроля и надзора;
- осуществление государственного экологического контроля;
- выдача разрешения на выбросы и сбросы загрязняющих веществ;
- ведение государственного учета объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду;
- организация и проведение государственной экологической экспертизы.

Система мероприятий пассивного управления со стороны Департамента в рамках взаимодействия с указанным федеральным органом исполнительной власти состоит в представлении информации по отдельным запросам Службы.

На текущий момент отсутствует какая-либо система мероприятий активного управления Департамента в рамках взаимодействия с указанным органом. К «дефицитам» активного управления относятся мероприятия следующего рода:

- инициирование и поддержка проверок Службы для реализации активной политики пересмотра прав владения отдельными водными объектами на территории субъекта Российской Федерации;
- активное лоббирование интересов отдельных проектов, связанных с использованием водных ресурсов на территории субъекта Российской Федерации;
- инициирование предложений «в головной офис» по формированию совместных мероприятий, программ и проектов на территории субъекта Российской Федерации;

- инициирование участия представителей субъекта Российской Федерации в совещаниях, иных мероприятиях, проводимых Службой.

Ответственная структура в Департаменте:

- структурное подразделение по формированию политики в сфере управления водными объектами (взаимодействие с «головным офисом» Службы);
- структурное подразделение по осуществлению контроля и надзора соблюдения законодательства в сфере водных отношений (взаимодействие с территориальным органом Службы).

3.11 Планирование, формирование и обеспечение функционирования системы эффективного использования и охраны водных объектов на территории субъекта Российской Федерации, в том числе осуществление государственного контроля и надзора за соблюдением законодательства в сфере водных отношений является прерогативой Департамента. Компетенция определяется объемом и содержанием функционала, закрепленного за Департаментом как специальным региональным органом исполнительной власти, федеральным и региональным законодательством.

В области планирования системы эффективного использования и охраны водных объектов:

- на уровне Департамент – Правительство (Губернатор) субъекта Российской Федерации:
 - подготовка стратегии управления водными объектами и водоохранными участками на территории субъекта Российской Федерации, целевых программ (проектов) в сфере использования и охраны водных объектов;
 - подготовка проектов НПА, регулирующих отдельные вопросы водных отношений и регламентирующих исполнение отдельных государственных функций Департамента, находящихся в его компетенции.
- на уровне Департамент – Департамент:
 - подготовка ведомственной программы Департамента, планов мероприятий Департамента по исполнению задач, предусмотренных программами Департамента;
- на уровне Департамент – водопользователи:
 - формирование плана аукционов и конкурсов на предоставление права заключения договора пользования водными объектами;
 - формирование плана заключения государственных контрактов по результатам торгов на проведение работ по охране водных объектов, осуществлению противопаводковых работ и устранению последствий негативного воздействия вод;
 - формирование плана проведения проверок и ревизий деятельности водопользователей на предмет соответствия требованиям законодательства, выполнения договорных обязательств;
 - разработка перечня приоритетных инвестиционных проектов в сфере использования и охраны водных объектов, расположенных на территории субъекта Российской Федерации.

В области формирования системы эффективного использования и охраны водных объектов:

- на уровне Департамент – водопользователи:
 - проведение аукционов/конкурсов, заключение по их итогам договоров пользования водными объектами;
 - предоставление права пользования водными объектами на основе решений;
 - заключение государственных контрактов по результатам торгов на проведение работ по охране и защите водных объектов, осуществлению противопаводковых работ и устранению последствий негативного воздействия вод.

В области обеспечения системы эффективного использования водных объектов:

- на уровне Департамент – водопользователи:
 - инвестирование средств регионального бюджета в объекты использования и охраны вод;

- государственный контроль и надзор за соблюдением водопользователями законодательства в сфере водных отношений.

Система мероприятий активного управления, которые не реализуются и «дефицитны» для Департамента в рамках взаимодействия с водопользователями:

- выявление и привлечение в субъект Российской Федерации научно-исследовательских, проектных и консультационных организаций, способных активно привлекать инвестиционные (иные) проекты использования и охраны водных объектов на территории субъекта Российской Федерации;
- формирование «стандартов» и «регламентов» использования и охраны водных объектов на основе программных (проектных) приоритетов, поддержка лучшей практики пользования водными объектами;
- реализация мультисубъектной политики в отношении разных типов пользователей водных объектов;
- осуществление инвестиционного маркетинга и рекрутинга инвестиций в инфраструктуру использования и охраны водных объектов.

Ответственная структура в Департаменте:

- структурное подразделение по формированию политики в сфере управления водными объектами;
- структурные подразделения по организации использования и охраны водных объектов;
- структурное подразделение по осуществлению контроля и надзора соблюдения законодательства в сфере водных отношений.

3.12 Использование и охрана водных объектов и/или их частей на территории субъекта Российской Федерации осуществляется водопользователями в соответствии с соответствующими разрешительными документами. Договоры или решения, на основании которых водные объекты или их части предоставляются в пользование, предусматривают обременения в части реализации необходимых мероприятий по охране и мониторингу водных объектов.

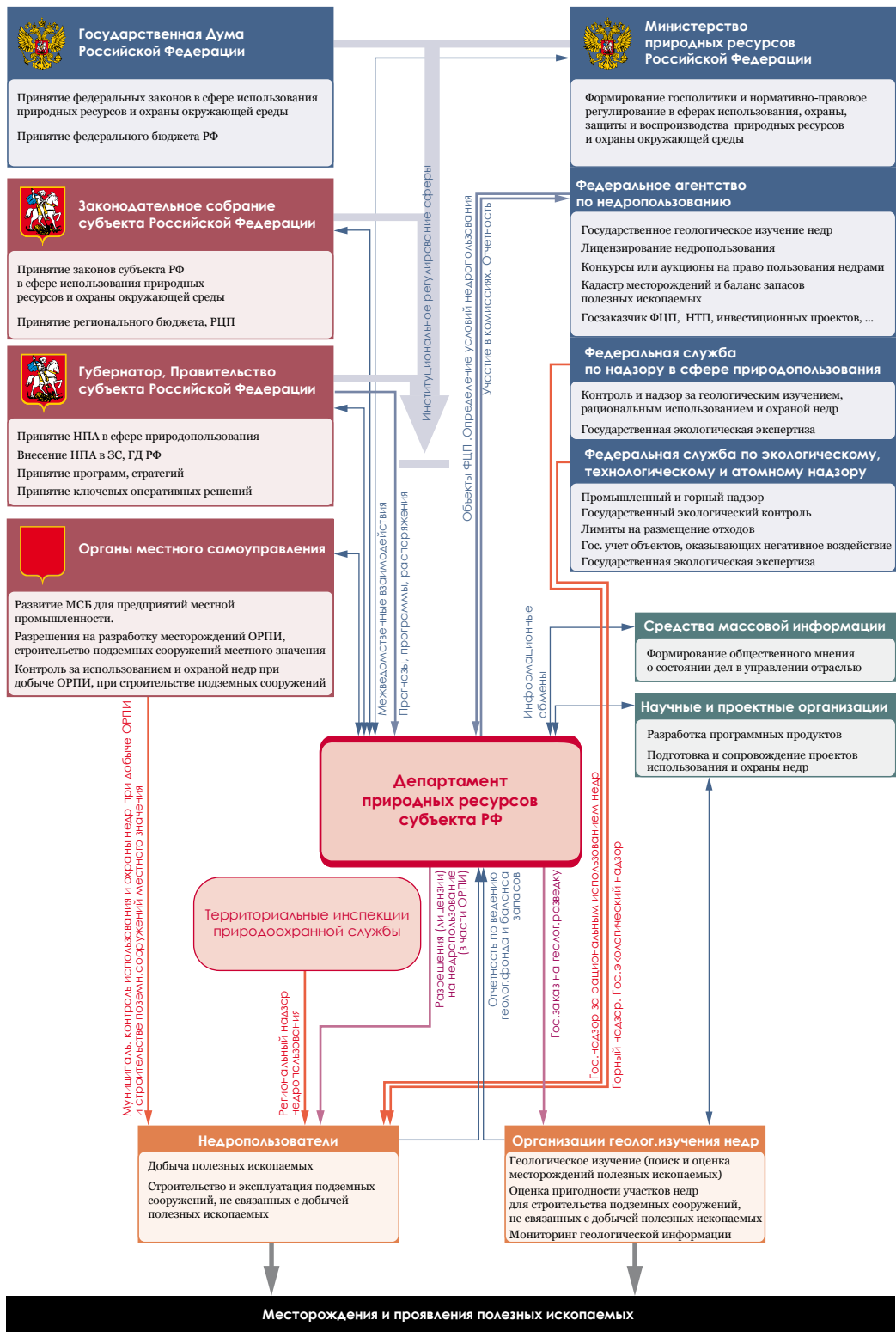
Использование и охрана недр

3.13 Схема управления в сфере использования и охраны недр представлена на рисунке 4. На представленной схеме выделены «ключевые игроки», их полномочия и компетенции, определены их базовые взаимоотношения с участием Департамента. Схема построена в вертикальной развертке так, чтобы удерживать «вертикаль управления».

Выделяются следующие уровни управления в отрасли:

- формирование базовых институтов (норм и правил) функционирования отрасли (институциональное регулирование);
- обеспечение единства функционирования базовых норм и правил пользования недрами (в том числе технико-технологических норм, стандартов и правил);
- планирование, формирование и обеспечение функционирования системы эффективного использования и охраны недр на территории субъекта Российской Федерации, в том числе осуществление государственного контроля и надзора соблюдения законодательства в сфере недропользования (в части общераспространенных полезных ископаемых);
- использование и охрана недр на территории субъекта Российской Федерации.

Рисунок 4. Схема управления в сфере использования и охраны недр



3.14 Формирование базовых институтов (норм и правил) функционирования отрасли (институциональное регулирование) аналогично пункту 3.2, только в части недропользования.

3.15 Обеспечение единства функционирования базовых норм и правил пользования недрами (в том числе технико-технологических норм, стандартов и правил) реализуется:

- Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору Российской Федерации;
- Федеральным агентством по недропользованию Российской Федерации;
- Федеральной службой по надзору в сфере природопользования Российской Федерации.

К компетенции Федерального агентства по недропользованию Российской Федерации относятся:

- государственное геологическое изучение недр;
- лицензирование пользования недрами;
- проведение конкурсов и аукционов на право пользования недрами;
- формирование и ведение кадастра месторождений и баланса запасов полезных ископаемых;
- формирование и реализация государственного задания на федеральные целевые, научно-технические и инновационные программы (проекты) в сфере геологического изучения и рационального использования недр.

Ключевые компетенции (в сфере недропользования) Федеральной службы по надзору в сфере природопользования Российской Федерации:

- государственный контроль и надзор за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр.

Ключевые компетенции Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору Российской Федерации (в сфере недропользования):

- государственный горный надзор.

Система мероприятий пассивного управления со стороны Департамента в рамках взаимодействия с указанными органами государственной власти выглядит следующим образом:

- представление заявок по объектам (проектам) для участия в федеральных целевых программах;
- представление отчетов об использовании капитальных вложений по отдельным объектам (проектам) ФЦП, ФИП, прочих федеральных средств;

3.16 Планирование, формирование и обеспечение функционирования системы эффективного использования и охраны недр на территории субъекта Российской Федерации, в том числе осуществление государственного контроля и надзора недропользования (в части общераспространенных полезных ископаемых) является прерогативой Департамента. Компетенция определяется объемом и содержанием функционала, закрепленного за Департаментом как за региональным органом исполнительной власти специальной компетенции.

В области планирования системы эффективного использования и охраны недр:

- на уровне Департамент – Правительство (Губернатор) субъекта Российской Федерации:
 - подготовка стратегии управления недрами на территории субъекта Российской Федерации, целевых программ (проектов) в сфере использования и охраны недр;

- подготовка проектов НПА, регулирующих отдельные вопросы недропользования и регламентирующих исполнение отдельных государственных функций Департамента, находящихся в его компетенции.
- на уровне Департамент – Департамент:
 - подготовка ведомственной программы Департамента, планов мероприятий Департамента по исполнению задач, предусмотренных программами Департамента;
- на уровне Департамент – недропользователи:
 - формирование плана аукционов и конкурсов на предоставление лицензии (разрешения) на право пользования недрами;
 - формирование плана заключения государственных контрактов по результатам торгов на проведение работ по охране недр, геологическому изучению недр;
 - формирование плана проведения проверок и ревизий деятельности недропользователей на предмет соответствия требованиям законодательства, выполнения лицензионных условий;
 - разработка перечня приоритетных инвестиционных проектов в сфере использования и охраны недр.

В области формирования системы эффективного использования и охраны недр:

- на уровне Департамент – недропользователи:
 - проведение аукционов/конкурсов, предоставление по их итогам лицензий на право пользования недрами, осуществления работ, связанных с геологическим изучением недр;
 - заключение государственных контрактов по результатам торгов на проведение работ по охране недр, геологическому изучению недр.

В области обеспечения системы эффективного использования недр:

- на уровне Департамент – недропользователи:
 - государственный контроль и надзор соблюдения недропользователями законодательства в сфере использования и охраны недр;
 - представление по установленной форме геологической информации, отчетов для формирования геологического фонда и баланса запасов полезных ископаемых (только в части общераспространенных).

Система мероприятий активного управления, которые не реализуются и «дефицитны» для Департамента в рамках взаимодействия с недропользователями:

- выявление и привлечение в субъект Российской Федерации научно-исследовательских, проектных и консультационных организаций, способных активно привлекать инвестиционные (иные) проекты в сфере использования и охраны недр на территории субъекта Российской Федерации;
- формирование «стандартов» и «регламентов» использования недр на основе программных (проектных) приоритетов, поддержка лучшей практики пользования недрами;
- реализация мультисубъектной политики в отношении разных типов пользователей недр;
- осуществление инвестиционного маркетинга и рекрутинга инвестиций в разработку месторождений, геологическое изучение недр.

Ответственная структура в Департаменте:

- структурное подразделение по формированию политики в сфере управления недрами;
- структурные подразделения по организации использования и охраны недр;
- структурное подразделение по осуществлению контроля и надзора соблюдения законодательства в сфере недропользования.

3.17 Использование и охрана недр осуществляется недропользователями в соответствии с соответствующими разрешительными документами (лицензиями). Лицензии на право пользования участками недр предусматривают обременения в части реализации необходимых мероприятий по мониторингу геологической информации.

Использование, охрана и воспроизводство объектов животного мира и водных биологических ресурсов

3.18 Схема управления в сфере использования, охраны и воспроизводства объектов животного мира и водных биоресурсов представлена на рисунке 5. На представленной схеме выделены «ключевые игроки», их полномочия и компетенции, определены их базовые взаимоотношения с участием Департамента. Схема построена в вертикальной разверстке так, чтобы удерживать «вертикаль управления». Выделяются следующие уровни управления в отрасли:

- формирование базовых институтов (норм и правил) функционирования отрасли (институциональное регулирование);
- функционирование механизма передачи полномочий Российской Федерации по управлению ресурсами животного мира и водного биологического мира и обеспечение их исполнения со стороны федеральных органов исполнительной власти специальной компетенции;
- планирование, формирование и обеспечение функционирования системы эффективного ведения охотничьего хозяйства и рыболовства на территории субъекта Российской Федерации, в том числе осуществление государственного контроля и надзора соблюдения законодательства в сфере охотопользования и рыболовства;
- организация использования, охраны, защиты и воспроизводства объектов животного мира и водных биологических ресурсов;
- ведение охотничьего хозяйства и рыбного промысла, спортивные и любительские охота и рыболовство;
- охрана объектов животного мира и водных биологических ресурсов.

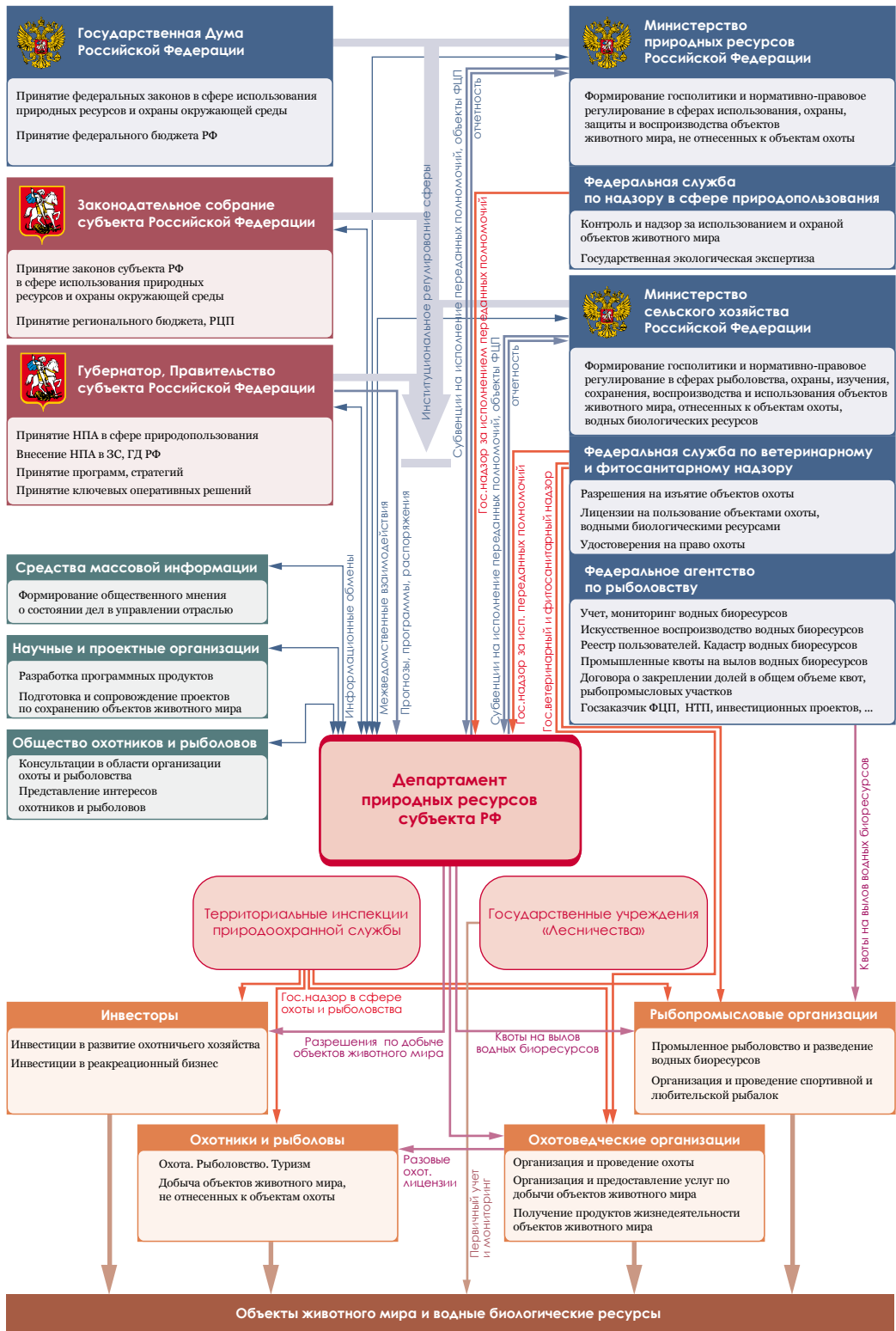
3.19 Формирование базовых институтов (норм и правил) функционирования отрасли (институциональное регулирование) осуществляется:

- на федеральном уровне:
 - Государственной Думой Российской Федерации;
 - Правительством Российской Федерации;
 - Министерством сельского хозяйства Российской Федерации;
 - Министерством природных ресурсов Российской Федерации;
- на региональном уровне:
 - Законодательным собранием субъекта Российской Федерации;
 - Правительством субъекта Российской Федерации;
 - Губернатором субъекта Российской Федерации.

Учреждение и принятие норм и правил, определяющих функционирование охотничьего хозяйства и рыболовства, являются главной прерогативой выделенных субъектов управления государственного регулирования.

Система мероприятий активного и пассивного управления со стороны Департамента в рамках взаимодействия с указанными органами государственной власти идентична системе взаимодействия в сфере лесных отношений (см. пункт 3.2).

Рисунок 5. Схема управления в сфере использования и охраны объектов животного мира и водных биологических ресурсов



Базовые инструменты:

- проекты нормативных правовых актов, стратегий, концепций и целевых (в том числе бюджетных или ведомственных) программ (приоритетных проектов), планы мероприятий, прогнозы, информационные и аналитические документы;
- публичные выступления, выстраивание PR- и GR-стратегий Департамента, реализация соответствующих мероприятий;

Ответственная структура в Департаменте:

- структурное подразделение по формированию политики в сфере использования объектов животного мира и водных биоресурсов.

3.20 Функционирование механизма передачи полномочий Российской Федерации по управлению ресурсами животного мира и водного биологического мира на территории субъекта Российской Федерации и обеспечение их исполнения реализуется:

- Министерством сельского хозяйства Российской Федерации;
- Федеральным агентством по рыболовству Российской Федерации;
- Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору Российской Федерации.

Ключевые компетенции Министерства сельского хозяйства Российской Федерации и Федерального агентства по рыболовству Российской Федерации по обеспечению эффективного функционирования института переданных полномочий:

- предоставление субвенций федерального бюджета на осуществление полномочий Российской Федерации в сфере охотоведческих и рыбопромысловых отношений;
- формирование и реализация государственного задания на федеральные целевые, научно-технические и инновационные программы (проекты) в сфере использования и охраны объектов животного мира и водных биологических ресурсов на территории субъекта Российской Федерации.

Ключевые компетенции Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору Российской Федерации (в сфере охотопользовательских и рыбопромысловых отношений):

- государственный контроль и надзор исполнения переданных полномочий Российской Федерации в сфере использования и охраны объектов животного мира и водных биологических ресурсов.

Система мероприятий активного и пассивного управления со стороны Департамента в рамках взаимодействия с указанными органами государственной власти идентична управлению в сфере лесных отношений (см. пункт 3.3).

Базовые инструменты:

- заявки обоснования требуемых средств из федерального бюджета на исполнение принятых полномочий Российской Федерации в сфере охотоведческих и рыбопромысловых отношений;
- отчеты по полученным и освоенным средствам федерального бюджета на исполнение принятых полномочий Российской Федерации в сфере управления ресурсами животного мира и водного биологического мира;
- таблицы ведомственной статистики по кругу показателей, характеризующих состояние и использование объектов животного мира и водных биологических ресурсов, результаты работ по охране биологического разнообразия в лесах и водоемах субъекта Российской Федерации.

Ответственная структура в Департаменте:

- структурное подразделение по формированию политики в сфере использования и охраны объектов животного мира и водных биологических ресурсов;
- структурные подразделения по организации использования и охраны объектов животного мира и водных биологических ресурсов.

3.21 Планирование, формирование и обеспечение функционирования системы эффективного ведения охотничьего хозяйства и рыболовства на территории субъекта Российской Федерации, в том числе осуществление государственного контроля и надзора соблюдения законодательства в сфере охотопользования и рыболовства, является базовой прерогативой самого Департамента. Структура отношений на данном уровне управления идентична структуре и характеру отношений в сфере лесных отношений (см. пункт 3.4). Компетенция определяется объемом и содержанием функционала, закрепленного за Департаментом как за региональным органом исполнительной власти специальной компетенции.

В области планирования системы эффективного ведения охотничьего хозяйства и рыболовства:

- на уровне Департамент – Правительство (Губернатор) субъекта Российской Федерации:
 - подготовка стратегии развития охотничьего хозяйства и рыболовства в субъекте Российской Федерации, проектов целевых программ (отдельных проектов) в сфере использования, охраны, защиты и воспроизводства объектов животного мира и водных биологических ресурсов;
 - подготовка проектов НПА, регулирующих отдельные вопросы охотоведческих и рыбопромысловых отношений и регламентирующих исполнение отдельных государственных функций Департамента.
- на уровне Департамент – ГУ «Лесничества»:
 - подготовка ведомственной программы Департамента, планов мероприятий Департамента исполнению задач, предусмотренных программами Департамента;
 - формирование смет содержания ГУ «Лесничества», в части реализации ими функций по организации использования и охране объектов животного мира и водных биологических ресурсов;
 - формирование государственных заданий для ГУ «Лесничества», в части реализации ими функций по организации использования и охраны объектов животного мира и водных биологических ресурсов;
 - рассмотрение планов мероприятий ГУ «Лесничества» по реализации мероприятий в сфере охраны объектов животного мира и водных биологических ресурсов.
- на уровне Департамент – пользователи объектами животного мира и водных биологических ресурсов:
 - формирование плана конкурсов на предоставление разрешения на право пользования (изъятия) объектами животного мира, предоставление квот на вылов рыбы;
 - формирование плана заключения государственных контрактов по результатам торгов на проведение работ по охране объектов животного мира и водных биологических ресурсов;
 - формирование плана проведения проверок и ревизий деятельности пользователей объектами животного мира и водных биологических ресурсов на предмет соответствия требованиям законодательства, выполнения лицензионных условий;
 - разработка перечня приоритетных инвестиционных проектов в сфере организации ведения охотничьих хозяйств и рыболовства на территории субъекта Российской Федерации.

В области формирования системы эффективного освоения лесов:

- на уровне Департамент – Правительство (Губернатор) субъекта Российской Федерации:
 - учреждение сети ГУ «Лесничества», определение штатной численности государственных учреждений;
- на уровне Департамент – ГУ «Лесничества»:

- утверждение смет содержания ГУ «Лесничества», планов их деятельности, в части реализации ими функций по организации использования и охраны объектов животного мира и водных биологических ресурсов;
- на уровне Департамент – пользователи объектами животного мира и водных биологических ресурсов:
 - проведение конкурсов, заключение договоров пользования территориями или акваторий, необходимых для осуществления пользования животным миром;
 - заключение государственных контрактов по результатам торгов на проведение работ по охране объектов животного мира и водных биологических ресурсов;
 - заключение контрактов на предоставление территорий или акваторий, необходимых для осуществления пользования животным миром в долгосрочную аренду, для реализации приоритетных инвестиционных проектов в сфере организации ведения охотничьего хозяйства.

В области обеспечения системы эффективного использования объектов животного мира и водных биологических ресурсов:

- на уровне Департамент – ГУ «Лесничества»:
 - своевременное финансирование сети ГУ «Лесничества»;
 - контроль (в т.ч. финансовый) деятельности ГУ «Лесничества», контроль выполнение поставленных перед государственными учреждениями государственных заданий, в части реализации ими функций по организации использования и охране объектов животного мира и водных биологических ресурсов;
- на уровне Департамент – пользователи объектами животного мира и водных биологических ресурсов:
 - государственный контроль и надзор соблюдения законодательства в сфере использования и охраны объектов животного мира и водных биологических ресурсов.

Ответственная структура в Департаменте:

- структурное подразделение по формированию политики в сфере использования и охраны объектов животного мира и водных биологических ресурсов;
- структурные подразделения по организации использования и охраны объектов животного мира и водных биологических ресурсов;
- структурное подразделение по осуществлению контроля и надзора в сфере использования и охраны объектов животного мира и водных биологических ресурсов.

3.22 Организация использования, охраны, защиты и воспроизводства объектов животного мира, в первую очередь, ложится на развернутую сеть государственных учреждений – лесничеств. Компетенция государственных учреждений состоит не только в организации использования и охраны, но и в ведении первичного учета, мониторинга состояния животного мира.

Взаимодействие осуществляется:

- на уровне ГУ «Лесничества» – Департамент:
 - защита сметы содержания государственного учреждения и обоснование проекта государственного задания, выполнение иных мероприятий в сфере распоряжения бюджетными средствами;
 - представление отчетов по перечню показателей о состоянии объектов животного мира и водных биологических ресурсов, о характере использования, о проведенных мероприятиях по охране;
- на уровне ГУ «Лесничества» – пользователи объектами животного мира и водных биологических ресурсов:
 - проведение первичного учета и мониторинга объектов животного мира, водных биологических ресурсов;

- охрана леса и осуществление первичного контроля деятельности охотничьих и рыбопромышленных организаций, охотников и рыболовов на выделенных территориях или акваториях.

Ответственная структура в Департаменте:

- структурные подразделения по организации использования и охраны объектов животного мира и водных биологических ресурсов;
- структурное подразделение по осуществлению контроля и надзора в сфере использования и охраны объектов животного мира и водных биологических ресурсов.

3.23 Схема управления ресурсами животного и водного биологического мира на территории субъекта Российской Федерации имеет ряд особенностей, которые содержательно схожи с особенностями ведения управления в сфере лесных отношений (см. пункт 3.6.):

- различие между функциями по охране, первичному контролю, учету и мониторингу состояния объектов животного мира и водных биологических ресурсов и по осуществлению государственного контроля и надзора соблюдения законодательства в сфере использования и охраны объектов животного мира и водных биологических ресурсов;
- различная организация предоставления права пользования объектами животного мира организациям, специализирующимся на ведении охотничьих хозяйств (распорядительные лицензии), и физическим лицам на разовые изъятия объектов животного мира (разовые лицензии).

В первом случае выделяются хозяйственные функции лесничеств, исполнение которых возлагается на сотрудников (специалистов, имеющих профессиональные знания) государственных учреждений, и функции государственного контроля и надзора, исполнение которых возлагается на государственных инспекторов – государственных служащих специального подразделения Департамента (природоохранной службы). Государственные инспекторы не должны быть сотрудниками лесничеств (находиться в штате учреждения), но соответствующие государственные инспекции, как территориальные подразделения Департамента (его природоохранной службы), могут быть размещены на площадях государственных учреждений – лесничеств.

Во втором случае, разграничение обусловлено необходимостью обеспечить эффективный процесс предоставления права пользования объектами животного мира:

- охотоведческие организации, имеющие распорядительные лицензии на организацию и ведение охотничьих хозяйств на специально предоставленных для этих целей земельных участках или акваториях, организуют свой бизнес по предоставлению разовых лицензий в объеме, не превышающем лимит изъятия объектов животного мира, установленный распорядительной лицензией;
- выдача распорядительной лицензии, как и предоставление участков для ведения охотничьего хозяйства, остается исключительной прерогативой Департамента.

Итак, важная особенность функционирования системы управления ресурсами животного и водного биологического мира на территории субъекта Российской Федерации – необходимость однозначного разграничения сфер компетенции и ответственности в этих двух областях между Департаментом и его сетью государственных учреждений – лесничеств.

3.24 Принципиальное отличие схемы управления в сфере использования и охраны объектов животного мира и водных биоресурсов от всех иных предметных сфер ответственности Департамента состоит в появлении «новой вертикали федерального взаимодействия»: по линии Министерства сельского хозяйства Российской Федерации (Федеральное агентство по рыболовству Российской Федерации, Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору Российской Федерации). Наличие двух центров принятия решений и предоставления отчетности (контроля) на уровне Российской Федерации потенциально может

привести в перспективе к появлению «линии организационно-функционального разлома» Департамента, и выделению либо в качестве самостоятельного подразделения Управления охоты и рыболовства, либо, с потенциально высокой вероятностью, переподчинения его Департаменту сельского хозяйства.

Охрана окружающей среды

3.25 Схема управления в сфере окружающей среды (охрана атмосферного воздуха, почв, регулирование обращения отходов производства и потребления) дана на рисунке 6. На представленной схеме выделены «ключевые игроки», их полномочия и компетенции, определены их базовые взаимоотношения с участием Департамента. Схема построена в вертикальной разверстке так, чтобы удерживать «вертикаль управления». Выделяются следующие уровни управления в отрасли:

- формирование базовых институтов (норм и правил) функционирования отрасли (институциональное регулирование);
- обеспечение единства функционирования базовых норм и правил в обеспечении охраны окружающей среды (в том числе технико-технологических норм, стандартов и правил);
- обеспечение единства измерения, сбора, обработки и хранения информации о состоянии окружающей среды;
- планирование, формирование и обеспечение функционирования систем охраны атмосферного воздуха, обращения отходов производства и потребления, реализации экологических мероприятий общего характера, в том числе осуществление регионального государственного экологического контроля и надзора;
- охрана окружающей среды и снижение негативного воздействия на состояние окружающей среды.

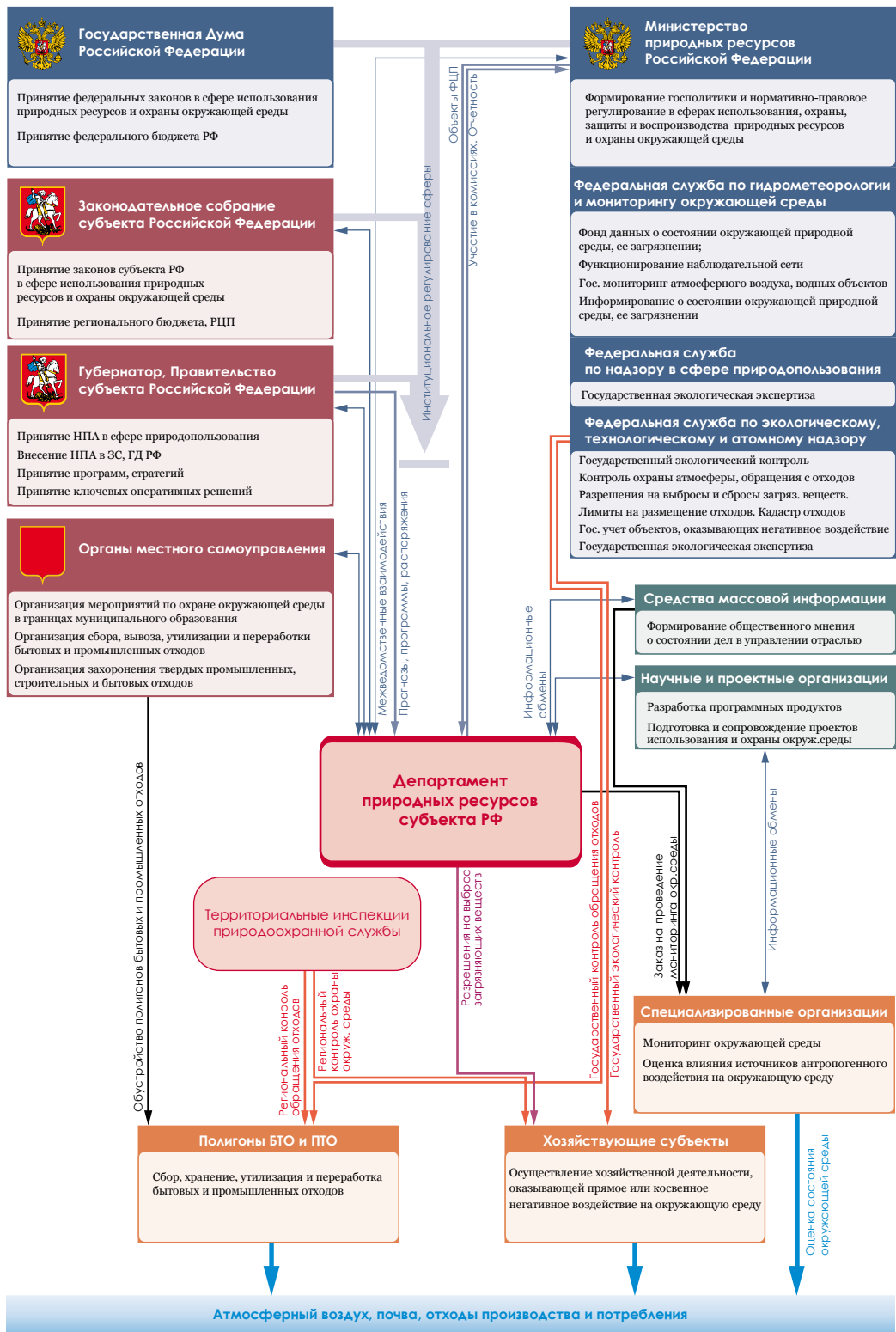
3.26 Формирование базовых институтов (норм и правил) функционирования отрасли (институциональное регулирование) осуществляется:

- на федеральном уровне:
 - Государственной Думой Российской Федерации;
 - Правительством Российской Федерации;
 - Министерством природных ресурсов Российской Федерации;
 - Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору Российской Федерации;
- на региональном уровне:
 - Законодательным собранием субъекта Российской Федерации;
 - Правительством субъекта Российской Федерации;
 - Губернатором субъекта Российской Федерации.

Учреждение и принятие норм и правил, обеспечивающих функционирование системы охраны окружающей среды, является главной прерогативой выделенных субъектов управления в данной сфере государственного регулирования.

Система мероприятий активного и пассивного управления со стороны Департамента в рамках взаимодействия с указанными органами государственной власти идентична системе взаимодействия в сфере лесных отношений (см. пункт 3.2).

Рисунок 6. Схема управления в сфере охраны окружающей среды



Базовые инструменты:

- проекты нормативных правовых актов, стратегий, концепций и целевых (в том числе бюджетных или ведомственных) программ (приоритетных проектов), планы мероприятий, прогнозы, информационные и аналитические документы;
- публичные выступления, выстраивание PR- и GR-стратегий Департамента, реализация соответствующих мероприятий;

Ответственная структура в Департаменте:

- структурное подразделение по формированию политики в сфере охраны окружающей среды.

3.27 Обеспечение единства функционирования базовых норм и правил в обеспечении охраны окружающей среды (в том числе технико-технологических норм, стандартов и правил) в первую очередь является прерогативой Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору Российской Федерации.

В компетенции Федеральной службы находятся:

- государственный экологический контроль;
- государственный контроль и надзор в сфере охраны атмосферного воздуха, обращения с отходами;
- выдача разрешений на выбросы и сбросы загрязняющих веществ;
- утверждение лимитов на размещение отходов, ведение государственного кадастра отходов;
- ведение государственного учета объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду;
- организация и проведение государственной экологической экспертизы.

Характер взаимодействия Департамента с Федеральной службой определяется:

- необходимостью согласования перечня государственных экологических инспекторов;
- наличием соглашения между Правительством субъекта РФ и Федеральной службой о взаимодействии, которое разграничивает объекты негативного воздействия по сферам федерального и регионального учета и надзора;
- увязкой выдачи разрешения на выбросы (Департамент) с утверждением сроков поэтапного сокращения выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух (нормативы) (Служба).

Ответственная структура в Департаменте:

- структурное подразделение по организации охраны окружающей среды.

3.28 Обеспечение единства измерения, сбора, обработки и хранения информации о состоянии окружающей среды является прерогативой Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды Российской Федерации и Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека Российской Федерации. В сферу ведения указанных служб входит мониторинг состояния окружающей среды. Конкурентным преимуществом обеих служб является наличие развернутой, укомплектованной оборудованием сети пунктов, занимающейся измерением, сбором и обобщением информации о состоянии окружающей среды.

Департамент и федеральные службы осуществляют взаимодействие на разовой основе по обращениям Департамента (при возникновении с его стороны потребности в получении соответствующей информации).

Предоставление информации со стороны Росгидромета осуществляется на договорной основе, Роспотребнадзор предоставляет информацию на бесплатной основе по запросам со стороны Департамента.

Отсутствие на текущий момент у Департамента собственной измерительной инфраструктуры состояния окружающей среды выступает ограничителем для разворачивания и полноценного исполнения полномочий по осуществлению регионального экологического контроля и надзора.

3.29 Планирование, формирование и обеспечение функционирования систем охраны атмосферного воздуха, обращения отходов производства и потребления, реализации экологических мероприятий общего характера на территории субъекта Российской Федерации, в том числе осуществление регионального государственного экологического контроля и надзора являются базовой прерогативой самого Департамента. Структура отношений на данном уровне управления идентична структуре и характеру отношений в сфере лесных отношений (см. пункт 3.4). Компетенция определяется объемом и содержанием функционала, закрепленного за Департаментом как за региональным органом исполнительной власти специальной компетенции.

В области планирования охраны окружающей среды:

- на уровне Департамент – Правительство (Губернатор) субъекта Российской Федерации:
 - подготовка концепции экологического (устойчивого) развития субъекта Российской Федерации, проектов целевых программ (отдельных проектов) в сфере охраны окружающей среды;
 - подготовка проектов НПА, регулирующих отдельные вопросы охраны окружающей среды и регламентирующих исполнение отдельных государственных функций Департамента.
- на уровне Департамент – организации, оказывающие негативное воздействие на состояние окружающей среды:
 - формирование плана осуществления мероприятий по постановке на государственный учет объектов, оказывающих негативное воздействие на состояние окружающей среды;
 - формирование плана предоставления разрешений на выбросы загрязняющих веществ в атмосферу, согласование порядков производственного контроля по обращению с отходами;
 - формирование плана заключения государственных контрактов по результатам торгов на проведение работ по охране окружающей среды, осуществлению мониторинга экологического состояния;
 - формирование плана проведения проверок и ревизий деятельности организаций, на балансе которых находятся объекты, оказывающие негативное воздействие на окружающую среду, на предмет соответствия требованиям законодательства;
 - разработка перечня приоритетных инвестиционных проектов организации охраны окружающей среды на территории субъекта Российской Федерации.

В области формирования системы эффективной охраны окружающей среды:

- на уровне Департамент – организации, оказывающие негативное воздействие на состояние окружающей среды:
 - выдача разрешений на выброс загрязняющих веществ в атмосферу;
 - проведение государственной экологической экспертизы проектов, предусматривающих строительство (реконструкцию) объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду;
 - заключение государственных контрактов по результатам торгов на проведение работ по охране окружающей среды, проведение экологического мониторинга на отдельных территориях субъекта Российской Федерации.

В области обеспечения системы эффективной охраны окружающей среды:

- на уровне Департамент – организации, оказывающие негативное воздействие на состояние окружающей среды:
 - региональный государственный экологический контроль и надзор.

Ответственная структура в Департаменте:

- структурные подразделения по организации охраны окружающей среды;
- структурное подразделение по осуществлению контроля и надзора в сфере охраны окружающей среды.

3.30 Особенностью функционирования системы управления охраной окружающей среды выступает не точное разграничение сфер ответственности и функций Департамента и территориального органа Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору Российской Федерации. Без уточнения сфер ответственности в перспективе высока вероятность возникновения «конфликта структур». Учитывая разный «административный вес» и отсутствие в субъекте Российской Федерации развернутой сети территориальных экологических инспекций (имеющих доступ к технической инфраструктуре по измерению, сбору и обработке информации о состоянии окружающей среды), можно предположить потерю потенциала такого инструмента регионального управления как экологический контроль и надзор.

4. Аудит исполнения функций государственного органа

4.1 Построенный на основе анализа текстов нормативных правовых актов перечень государственных функций и функций государственных органов выступил основой для проведения аудита исполнения функций. Целью проводимого аудита стала идентификация симптомов (фактов) низкой или недостаточной эффективности (результативности) в функциональной деятельности Департамента и установление причинно-следственной связи их проявления с его текущей структурой и организацией управления.

Выделенный перечень функций был проанализирован на предмет:

- распределения функций по текущим структурным подразделениям Департамента (текущее распределение функциональной ответственности);
- уточнения характера исполнения функций (исполняются в достаточном объеме/исполняются частично или в недостаточном объеме/ не исполняются);
- распределения функций по типу организации их исполнения между аппаратом Департамента, территориальными подразделениями и иными организациями (в том числе государственными органами);
- определения трудозатрат, затрачиваемых в Департаменте на исполнение функций;
- уточнения степени (уровня) регламентации исполнения функций.

4.2 Закрепление функций за структурными подразделениями Департамента (текущее распределение функциональной ответственности) выявило несбалансированность и несопряженность текущей функциональной и организационной структур Департамента.

Государственные функции и функции государственного органа Департамента имеют следующее распределение между его отделами:

- отдел охраны окружающей среды, общее число функций – 36, из них:
 - ФЗ «Об охране окружающей среды» – 11 функций;
 - ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» – 8 функций;
 - ФЗ «Об отходах производства и потребления» – 7 функций;
 - ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» – 9 функций;
 - ФЗ «Об экологической экспертизе» – 1 функция.
- отдел водо- и недропользования, общее число функций – 41, из них:
 - Водный кодекс Российской Федерации – 13 функций;
 - ФЗ «О недрах» – 13 функций;
 - ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» – 6 функций;
 - ОЗ «О порядке пользования недрами в » – 9 функций;
- отдел охоты и рыболовства, общее число функций – 27, из них:
 - ФЗ «О животном мире» – 19 функций;
 - ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» – 8 функций;
- Управление лесами, общее число функций – 19, из них:
 - Лесной кодекс Российской Федерации – 16 функций;

- ФЗ «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации» – 2 функции;
- Постановление Правительства субъекта Российской Федерации – 1 функция.

Общую схему распределения выделенного перечня государственных функций и функций государственного органа Департамента по его структурным подразделениям дает рисунок 7.

4.3 Уточнение характера исполнения выделенного перечня функций (исполняются в достаточном объеме/исполняются частично или в недостаточном объеме/ не исполняются) было осуществлено в два этапа:

- *во-первых*, на основе работы с отчетами соответствующих подразделений, информацией, полученной из заполненных отделами форм, предложенных им в самом начале работы;
- *во-вторых*, в ходе интервью с сотрудниками функциональных отделов Департамента.

Анализ полученной информации позволил построить следующее распределение по полноте и характеру исполнения функций:

- отдел охраны окружающей среды:
 - исполняются в полном (или достаточном) объеме – 6 функций или 17%;
 - исполняются лишь частично – 9 функций или 25%;
 - не исполняются (или исполняются в незначительном объеме) – 21 функция или 58%;
- отдел водо- и недропользования:
 - исполняются в полном (или достаточном) объеме – 10 функций или 24%;
 - исполняются лишь частично – 8 функций или 20%;
 - не исполняются (или исполняются в незначительном объеме) – 23 функции или 56%;
- отдел охоты и рыболовства:
 - исполняются в полном (или достаточном) объеме – 6 функций или 22%;
 - исполняются лишь частично – 2 функции или 8%;
 - не исполняются (или исполняются в незначительном объеме) – 19 функций или 70%;
- Управление лесами:
 - исполняются в полном (или достаточном) объеме – 5 функций или 28%;
 - исполняются лишь частично – 3 функции или 17%;
 - не исполняются (или исполняются в незначительном объеме) – 10 функций или 56%.

Общее представление о полноте и характере исполнения выделенного перечня государственных функций и функций государственного органа Департамента по его структурным подразделениям дает рисунок 7. (Дополнительно было представлено описание фактического состояния исполнения в разрезе отдельных функций по всему перечню и выделенным предметным сферам).

4.4 Распределение функций по типу организации их исполнения между аппаратом Департамента, территориальными подразделениями и иными организациями (в том числе государственными органами) осуществлялось на основании информации, полученной в ходе интервью, и анализа организации исполнения конкретной функции.

Были определены два типа отклонений от нормативно желаемой организации исполнения функций:

- 1 тип – нормативное исполнение функций предусматривает участие территориальных органов, в то время как ее фактическое исполнение осуществляется исключительно аппаратом «центрального офиса» Департамента;
- 2 тип – нормативное исполнение функций предусматривает исключительную компетенцию Департамента, в то время как ее фактическое исполнение осуществляется территориальными подразделениями соответствующих федеральных органов исполнительной власти (ситуация «размытых границ ответственности» или неполноты передачи федеральных полномочий).

Рисунок 7. Текущее распределение государственных функций и функций государственного органа Департамента природных ресурсов по его структурным подразделениям: уровень исполнения

функция, исполняемая в полном объеме	полнота и объем исполнения функции малозначимы	неисполняемая функция
--------------------------------------	--	-----------------------

Отдел охраны окружающей среды

охрана окружающей среды, атмосферного воздуха, обращение отходов

проекты НПА в сфере охраны окружающей среды, атмосферы, обрац.отходов	целевые программы охраны окружающей среды, атмосферы, обрац.отходов	экологический паспорт территорий субъекта РФ
ежегодный доклад о состоянии и охране окружающей среды	ведение Красной книги субъекта РФ	экологический прогноз изменения окружающей среды
гос. экологическая экспертиза объектов регионального уровня	разрешение выброса вредных (загрязняющих) веществ в атмосферу	согласование порядка производств, контроля обращения с отходами
учет источников негативного воздействия на окружающую среду	сроки достижения предельно допустимых выбросов в атмосферу	кадастр отходов производства и потребления
гос. контракты по охране и эколог. мониторингу окружающей среды	гос. контракты по охране атмосферного воздуха	гос. контракты на работы в сфере обращения отходов
гос. экологический мониторинг	гос. мониторинг атмосферного воздуха	
контроль платы за негативное воздействие на окружающую среду	информирование о состоянии (загрязнении) атмосферного воздуха	информирование об обращении отходов
гос. контроль охраны окружающей среды на объектах хоз. деятельности	гос. контроль и надзор за охраной атмосферного воздуха	гос. контроль в сфере обращения отходов

организация и функционирование особоохраняемых природных территорий

проекты НПА в сфере организации и функционирования ООПТ	целевые программы в сфере организации и функционирования ООПТ	проекты решений об образовании типов ООПТ
проекты положений о типах ООПТ	установление границ и режима ООПТ	порядок финансирования ООПТ
гос. контракты на работы, связанные с функционированием ООПТ	главный распорядитель бюджетных средств на содержание ООПТ	гос. контроль и надзор организации и функционирования ООПТ

Управление лесов

использование, охрана, защита и воспроизводство лесов

проекты НПА в сфере использования, охраны и воспроизводства лесов	целевые программы использования, охраны и воспроизводства лесов	
проект лесного плана субъекта РФ	лесохозяйственные регламенты лесничеств и лесопарков	
гос. экспертиза проектов освоения лесов	гос. лесной реестр субъекта РФ	перевод земель лесного фонда в земли иных категорий
перечень приоритетных инвестиционных проектов освоения лесов	добровольная аккредитация предприятий ЛПК	разрешение работ, не связанных с освоением лесов
передача лесов в пользование, аренду, купля-продажа насаждений	гос. контракты по охране, защите и воспроизводству лесов	лесорубочные билеты, ордера и (или) лесные билеты на срок 1.01.2008
организатор аукциона по продаже права пользования лесными участками	главный распорядитель бюджетных средств на содержание лесничеств	лесорубочные билеты, ордера и (или) лесные билеты на срок 1.01.2009
администратор платежей за пользование лесным фондом		
гос. лесной контроль и надзор	контроль лесопользования и качества работ по охране лесов	

Отдел водо- и недропользования

использование и охрана недр (обширрастрашенные полезные ископаемые)

проекты НПА в сфере использования и охраны недр	целевые программы в сфере недропользования	представление интересов субъекта РФ в Роснедрах
перечень обширрастрашенных полезных ископаемых (ОРПИ)	предложения о выделении недр федерал., регион. и местн. значения	предложения об условиях пользования месторождениями
ведение терр.фонда геологической информации	участие в гос. экспертизе геолог. информации о разведанных запасах	резервирование источников питьевого водоснабжения
баланс запасов и кадастр месторождений ОРПИ	гос. экспертиза запасов и месторождений ОРПИ	гос. регистрация геологоразведочных работ
разрешения (лицензии) недропользования ОРПИ	учет участков недр, использ. при строительстве подземных сооружений	
организатор аукциона по продаже права недропользования ОРПИ	перечень участков ОРПИ, предоставляемых на конкурс или аукционе	способ, сроки, порядок и условия предоставления недр ОРПИ в пользование
гос. контракты по геолог.изучению недр, воспроизводству ОРПИ	гос. мониторинг геолог. изучения недр ОРПИ	надзор соблюдения лицензионных требований недропользования ОРПИ
гос. контроль недропользования	контроль достоверности геолог. информации	контроль качества геологического изучения недр

использование и охрана водных объектов, безопасность гидротех.сооружений

проекты НПА в сфере использования и охраны водных объектов	целевые программы в сфере использования и охраны водных объектов	участие в деятельности Бассейнового совета
проекты НПА в сфере безопасности гидротех. сооружений	целевые программы в сфере безопасности гидротех. сооружений	перечень поднадзорных водных объектов в субъекте РФ
предоставление водных объектов в пользование	гос. мониторинг водных объектов	гос. контракты по охране водных объектов
организатор аукциона по предоставлению водных объектов в пользование	инвентаризация гидротех. сооружений	гос. контракты по предотвращению негативного воздействия вод
администратор платежей за пользование водными объектами	реестр гидротех. сооружений субъекта РФ	гос. контракты по обеспечению безопасности гидротех. сооружений
контроль водопользования и работ по охране водных объектов	гос. контроль и надзор использования и охраны водных объектов	мобилизация, запасы для ликвидации аварий гидротех. сооружений

Отдел охоты и рыболовства

использование, охрана, защита и воспроизводство объектов животного мира

проекты НПА в сфере использования и охраны диких животных	целевые программы в сфере использования и охраны диких животных	прогноз состояния и использования диких животных
введение ограничений использования диких животных	перечень диких животных, которые подлежат регулированию	перечень диких животных, отнесенных к объектам охоты
гос. кадастр диких животных	гос. учет численности диких животных	представление организации выданных заказников
разрешение добычи диких животных, отнесенных к объектам охоты	разрешение содержания диких животных в полувольных условиях	заключение о получении диких животных в пользование
разрешение добычи диких животных, не отнесенных к объектам охоты		разрешение использования диких животных в гуманитарных целях
гос. мониторинг состояния объектов животного мира	организатор конкурса по продаже права пользования дикими животными	гос. контракты по охране, использ. и воспроизводству диких животных
гос. надзор охраны и использования диких животных	гос. контроль и надзор за использованием капканов и ловушек	

использование, охрана и воспроизводство водных биологических ресурсов

проекты НПА в сфере использования и охраны водных биоресурсов	целевые программы использования и охраны водных биоресурсов	перечень рыбопромысловых участков субъекта РФ
промысловые квоты добычи/вылова водных биоресурсов	квоты добычи биоресурсов для любительского и спортивного рыболовства	реестр рыбопромысловых участков субъекта РФ
гос. контракты по охране водных биоресурсов	гос. надзор в сфере охраны водных биоресурсов	

Список функций, организация исполнения которых отражает 1-ый тип отклонения, состоит в основном из функций контрольно-надзорного типа. Сложившаяся ситуация свидетельствует об отсутствии на текущий момент на территории субъекта Российской Федерации организационной инфраструктуры государственного природоохранного надзора. 2-ой тип отклонения не имеет общего объяснения, и, скорее, отражает сложившуюся специфику организации исполнения функций в отдельных предметных сферах на текущий момент.

4.5 Определение трудозатрат, затрачиваемых в Департаменте на исполнение функций из выделенного перечня, было осуществлено в рамках взаимодействия с функциональными отделами. Схематичное представление о распределении трудозатрат на исполнение функций по функциональным отделам представлено на рисунке 8. Проведенный расчет трудозатрат по исполняемым функциям в отделах Департамента, позволяет сделать ряд выводов о характере организации их исполнения.

Помимо государственных функций и функций государственных органов, предусмотренных в рабочем перечне функций Департамента, были проведены расчеты в части оценки затрат времени на межведомственное взаимодействие:

- исполнение поручений Губернатора, Правительства, заместителя Губернатора, резолюции начальника департамента (в т.ч. аналитика, заключения, информационные материалы) (далее – «поручения»);
- взаимодействие (переговоры, переписка, осуществление консультаций и прочие действия подобного рода) с региональными, федеральными органами власти, негосударственными и иными организациями (далее – «взаимодействие»);
- участие в работе (организация работы) советов, союзов, ассоциаций, рабочих групп, комиссий в сфере своей компетенции (далее – «временные органы»).

Помимо этого, для оценки объема времени, который затрачивается отделами на межведомственную «бюрократическую переписку», к выделенным формам межведомственного взаимодействия было добавлено время, связанное с исполнением функции по внесению в Правительство субъекта Российской Федерации проектов НПА (программ, концепции и прочее). Последнее было осуществлено в связи с тем, что наиболее трудозатратной процедурой в данном процессе выступает согласование проектов для рассмотрения их на заседаниях Правительства субъекта Российской Федерации.

В результате расчета объема времени, который затрачивается на выполнение «не функциональной» деятельности, или исполнения функций, связанных с взаимодействием с Правительством субъекта Российской Федерации, составил по следующим отделам:

- отдел охраны окружающей среды:
 - поручения – 33%
 - взаимодействие – 3%
 - временные органы – 3%
 - внесение проектов НПА – 8%
 - *итого: 47%*
- отдел водо- и недропользования²:
 - поручения – 13%
 - взаимодействие – 13%
 - временные органы – 13%
 - внесение проектов НПА – 13%
 - *итого: 52%*
- отдел охотоведения и рыболовства:
 - поручения – 15%
 - взаимодействие – 15%

² Расчет был осуществлен по данным представленным только в части «недропользования».

Рисунок 8. Текущее распределение трудозатрат в разрезе отдельных государственных функций и функций государственного органа Департамента природных ресурсов

трудозатратность исполнения функции (в ставках)		
функция, исполняемая в полном объеме	полнота и объем исполнения функции малозначимы	неисполняемая функция
Отдел охраны окружающей среды <i>охрана окружающей среды, атмосферного воздуха, обращение отходов</i>		
проекты НПА в сфере охраны окружающей среды, атмосферного воздуха, обращения отходов	целевые программы в сфере охраны окружающей среды, атмосферного воздуха, обращения отходов	экологический паспорт территорий субъекта РФ
ежегодный доклад о состоянии и охране окружающей среды	ведение Красной книги субъекта РФ	экологический прогноз изменения окружающей среды
гос. экологическая экспертиза объектов регионального уровня	разрешение выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферу	согласование порядка производств, контроля обращения с отходами
учет источников негативного воздействия на окружающую среду	сроки достижения предельно допустимых выбросов в атмосферу	кадастр отходов производства и потребления
гос. контракты по охране окружающей среды	гос. контракты по охране атмосферного воздуха	гос. контракты на работы в сфере обращения отходов
гос. экологический мониторинг	гос. мониторинг атмосферного воздуха	
контроль платы за негативное воздействие на окружающую среду	информирование о состоянии (загрязнении) атмосферного воздуха	информирование об обращении отходов
гос. контроль охраны окружающей среды на объектах хозяйственной деятельности	гос. контроль и надзор за охраной атмосферного воздуха	гос. контроль в сфере обращения отходов
организация и функционирование особоохраняемых природных территорий		
проекты НПА в сфере организации и функционирования ООПТ	целевые программы в сфере организации и функционирования ООПТ	проекты решений образований типов ОО
проекты положений о типах ООПТ	установление границ и режима ОО	порядок финансирования ОО
гос. контракты на работы, связанные с функционированием ООПТ	главный распорядитель организации и содержание ООПТ	гос. контроль и надзор организации и функционирования ООПТ
прочая нефункциональная деятельность отдела:		
поручения	взаимодействие	временные органы
1,98	0,16	0,16
Управление лесов <i>использование, охрана, защита и воспроизводство лесов</i>		
проекты НПА в сфере использования, охраны и воспроизводства лесов	целевые программы использования, охраны и воспроизводства лесов	лесохозяйственные регламенты лесничеств и лесопарков
проект лесного плана субъекта РФ	гос. лесной реестр субъекта РФ	перевод земель лесного фонда в земли иных категорий
гос. экспертиза проектов освоения лесов	добровольная аккредитация предприятий ЛПК	разрешение работ не связанных с освоением лесов
перечень приоритетных инвестиционных проектов освоения лесов	гос. контракты по охране, защите и воспроизводству лесов	лесорубочные билеты (ордера и/или) леса на срок 1.01.2006
передача лесов в пользование, аренда, купля-продажа насаждений	главный распорядитель бюджетных средств на содержание лесничеств	лесорубочные билеты (ордера и/или) леса на срок 1.01.2006
организатор аукцион продаже права пользования лесными участками		
администратор плат за пользование лесным фондом	контроль лесопользования и качества работ по охране лесов	
гос. лесной контроль и надзор		
прочая нефункциональная деятельность отдела:		
поручения	взаимодействие	временные органы
1,92	1,40	0,50
Отдел водо- и недропользования <i>использование и охрана недр (общераспространенные полезные ископаемые)</i>		
проекты НПА в сфере использования и охраны недр	целевые программы в сфере недропользования	представление интересов субъекта РФ в Роснедрах
перечень общераспространенных полезных ископаемых (ОРПИ)	предложения о выделении недр федерал., реги. и местн. значения	предложения об условиях пользования месторождениями
ведение терр.фонда геологической информации	участие в гос. экспертизе геолог. информации о разведанных запасах	резервирование источников питьевого водоснабжения
баланс запасов и кадастр месторождений ОРПИ	гос. экспертиза запасов и месторождений ОРПИ	гос. регистрация геологоразведочных работ
разрешения (лицензии) на работы в сфере недропользования ОРПИ	учет участков недр, использ. при строительстве подземных сооружений	
организатор аукцион по продаже прав недропользования ОРПИ	перечень участков ОРПИ, предоставляемые на конкурсе или аукционе	способ, сроки, порядок условия предоставления недр ОРПИ в пользование
гос. контракты по геолог. изучению недр, воспроизводству ОРПИ	гос. мониторинг геолог. изучения недр ОРПИ	надзор соблюдения лицензионных требований недропользования ОРПИ
гос. контроль недропользования	контроль достоверности геолог. информации	контроль качества геологического изучения недр
использование и охрана водных объектов, безопасность гидротех. сооружений		
проекты НПА в сфере использования и охраны водных объектов	целевые программы в сфере использования и охраны водных объектов	участие в деятельности Бассейнового совета
проекты НПА в сфере безопасности гидротех. сооружений	целевые программы в сфере безопасности гидротех. сооружений	перечень поднадзорных водных объектов в субъекте РФ
представление водных объектов в пользование	гос. мониторинг водных объектов	гос. контракты по охране водных объектов
организатор аукцион по предоставлению водных объектов в пользование	инвентаризация гидротех. сооружений	гос. контракты по предотвращению негативного воздействия вод
администратор платежей за пользование водными объектами	реестр гидротех. сооружений субъекта РФ	гос. контракты по обеспечению безопасности гидротех. сооружений
контроль водопользования и работ по охране водных объектов	гос. контроль и надзор использования и охраны водных объектов	мобилизацион. запасы для ликвидации аварий гидротех. сооружений
прочая нефункциональная деятельность отдела:		
поручения	взаимодействие	временные органы
0,40	0,40	0,40
Отдел охоты и рыболовства <i>использование, охрана, защита и воспроизводство объектов животного мира</i>		
проекты НПА в сфере использования и охраны объектов животного мира	целевые программы в сфере использования и охраны объектов животного мира	прогноз состояния и использования диких животных
введение ограничений использования объектов животного мира	перечень диких животных, подлежащих регулированию	перечень диких животных, отнесенных к объектам охоты
гос. кадастр диких животных	гос. учет численности диких животных	представление органов видовых заказников
разрешение добычи диких животных, отнесенных к объектам охоты	разрешение содержания диких животных в подувольных условиях	заклучение о получении диких животных в пользование
разрешение добычи диких животных, не отнесенных к объектам охоты		разрешение использования диких животных в гуманитарных целях
гос. мониторинг состояния объектов животного мира	организатор конкурсов, продажа права пользования дикими животными	гос. контракты по охране, использованию, и воспроизводству диких животных
гос. надзор охраны и использования диких животных	гос. контроль и надзор за использованием капканов и ловушек	
использование, охрана и воспроизводство водных биологических ресурсов		
проекты НПА в сфере использования и охраны водных биоресурсов	целевые программы использования и охраны водных биоресурсов	перечень рыбопромысловых участков субъекта РФ
промышленные квоты добычи/вылова водных биоресурсов	квоты добычи биоресурсов для любительского и спортивного рыболовства	реестр рыбопромысловых участков субъекта РФ
гос. контракты по охране водных биоресурсов	гос. надзор в сфере охраны водных биоресурсов	
прочая нефункциональная деятельность отдела:		
поручения	взаимодействие	временные органы
0,47	0,47	0,47

- временные органы – 10%
- внесение проектов НПА – 15%
- *итого: 55%*
- управление лесами³:
 - поручения – 13%
 - взаимодействие – 9%
 - временные органы – 4%
 - внесение проектов НПА – 22%
 - *итого: 48%*

Даже с учетом разброса в оценках содержания выделенных форм межведомственного взаимодействия, объем затрачиваемого времени на выполнение «не функциональной текучки» колеблется вокруг значения половины всего фонда рабочего времени.

Причинами, сложившейся ситуации, являются:

- доминирующая в Департаменте практика реактивного управления (как естественная реакция на тотальный «штатный дефицит»);
- отсутствие регламентации деятельности сотрудников Департамента, как в части всего административного процесса, так и в части их должностных обязанностей.

В то же время, эксперты сделали вывод о том, что: увеличение «штатной численности» Департамента при сложившейся схеме управления, соотношении функциональной и организационной структур не позволит преодолеть имеющийся дисбаланс в управлении между проективной, регламентированной (с одной стороны) и реактивной, не регламентированной (с другой) практиками. Рост численности штатов будет вести практически к пропорциональному росту объема работ (и затрат рабочего времени) «межведомственного взаимодействия».

Оценка трудозатрат по отдельным исполняемым функциям дает значительно более «пеструю картину» в разбросе числовых значений, по сравнению с агрегированной оценкой временных затрат межведомственного взаимодействия. Исполнение функций, сопоставимых по объему работы, гипотетически, не должно иметь столь значимого разброса по временным затратам. И наоборот, исполнение функций с равными цифровыми значениями оценки трудозатрат, не должны быть настолько не сопоставимы по объему предполагаемой работы в их исполнении. Ниже представлены примеры указанного разброса между наиболее и наименее «трудоемкими» функциями, а также примеры равных цифровых значений у не сопоставимых по содержанию и объему работ функций, для следующих структурных подразделений Департамента:

- отдел охраны окружающей среды:
 - формирование целевых программ и проектов в сфере охраны окружающей среды - 8%;
 - выдача разрешений на выброс вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух стационарными источниками - 8%;
- отдел водо- и недропользования⁴:
 - ведение территориального баланса запасов и кадастра месторождений полезных ископаемых – 3%;
 - принятие перечня полезных ископаемых, относимых к общераспространенным полезным ископаемым – 13%;
- отдел охотоведения и рыболовства:
 - формирование перечня рыбопромысловых участков – 15%;
 - выдача разрешений (именные разовые и распорядительные лицензии) на использование объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты – 15%;

³ Без данных от отдела лесного комплекса.

⁴ Расчет был осуществлен по данным представленным только в части «недропользования».

- управление лесами⁵:
 - ведение государственного лесного реестра – 13%;
 - подготовка материалов для перевода земель лесного фонда в земли иных категорий -2%

Базовыми причинами сложившейся ситуации являются:

1. «штатный дефицит» в исполнении функциональной деятельности Департамента;
2. несопряженность функциональной и организационной структур Департамента;
3. высокий потенциал «конфликта интересов и компетенций» на уровне отделов и отдельных исполнителей.

4.6 Уточнение степени (уровня) регламентации исполнения функций из выделенного перечня осуществлялось на основе информации предоставленной отделами Департамента. Основу самого перечня составили формулировки функций построенные на основе текстов норм федеральных и региональных законов, регулирующих отношения в сфере использования природных ресурсов и охраны окружающей среды. В ходе анализа регламентации функционала Департамента, уточнялось какими нормативными правовыми актами (помимо федеральных и региональных законов) устанавливается и регламентируется исполнение государственных функций. (Полный перечень функций Департамента с указанием реквизитов нормативных правовых актов, которые регламентируют исполнение государственных функций, представляется дополнительно в качестве приложения).

Сбор информации проходил по функциональным отделам, в результате была получена следующая статистика:

- отдел охраны окружающей среды:
 - средний уровень регламентации⁶ – 1,06 (минимальный уровень равен 1);
 - общее число:
 - Постановлений, Распоряжений Правительства Российской Федерации – 0;
 - Приказов министерств и ведомств – 0;
 - норм региональных законов – 0;
 - Постановлений, Распоряжений Правительства субъекта Российской Федерации – 0;
- отдел водо- и недропользования⁷:
 - средний уровень регламентации – 2,26 (минимальный уровень равен 1);
 - общее число:
 - Постановлений, Распоряжений Правительства Российской Федерации – 7;
 - Приказов министерств и ведомств – 2;
 - норм региональных законов – 16;
 - Постановлений, Распоряжений Правительства – 4;
- -отдел охоты и рыболовства⁸:
 - средний уровень регламентации – 1,15 (минимальный уровень равен 1);
 - общее число:
 - Постановлений, Распоряжений Правительства Российской Федерации – 0;
 - Приказов министерств и ведомств – 1;
 - норм региональных законов – 0;
 - Постановлений, Распоряжений Правительства – 2;
- Управление лесами:
 - средний уровень регламентации – 3,26 (минимальный уровень равен 1);
 - общее число:

⁵ Без данных от отдела лесного комплекса.

⁶ Уровень регламентации исчисляется как общее число нормативных правовых актов, регламентирующих исполнение государственных функций и функций государственного органа ОИВ, деленное на число государственных функций и функций государственного органа, закрепленных за Департаментом.

⁷ Рассматриваются только функции, относимые к недропользованию.

⁸ На момент проведения аудита исполнения функций в Департаменте еще не существовало Управление охоты и рыболовства.

- Постановлений, Распоряжений Правительства Российской Федерации – 13;
- Приказов министерств и ведомств – 23;
- норм региональных законов – 3;
- Постановлений, Распоряжений Правительства – 4.

Следствием сложившейся ситуации является ограничение возможности роста эффективности. Рост штатной численности в структурах с низким уровнем регламентации ведет к росту неэффективной занятости. Департамент не имеет ни одного административного регламента исполнения закрепленных за ним государственных функций.

В организации деятельности Департамента налицо дефицит регламентационной составляющей, что внутри самого исполнительного органа является прерогативой структурного подразделения, ответственного за формирование политики и нормативно-правовое регулирование в сферах компетенции Департамента.

4.7 Выводы, сделанные на основе проведенного аудита функций, акцентировано носят организационно-функциональный характер и нацелены на оптимизацию текущей структуры Департамента. Проведенный анализ текущего исполнения функций Департамента позволил выявить следующие их характеристики:

- все выделенные функции Департамента имеют нормативное правовое закрепление и предписаны к исполнению федеральным и региональным законодательством (что обусловлено принятой методологией в данном исследовании);
- число неисполняемых функций, по каждой из предметных сфер компетенции Департамента, не опускается ниже 50%, что, безусловно, свидетельствует о серьезных трудностях функционирования регионального института регулирования отношений в сфере использования и охраны природы. Однако, из причин, обусловивших сложившуюся ситуацию неисполнения половины функционала Департамента, по крайней мере, две ключевые находятся вне пределов его воздействия:
 - «штатный дефицит», отсутствие необходимого количества функциональных единиц в штатном расписании Департамента (сферы: охрана окружающей среды, использование и охрана недр, водных объектов), что является прерогативой Правительства субъекта Российской Федерации;
 - «дефицит времени», срочность передачи полномочий Российской Федерации входит в противоречие с масштабом проведения требуемых изменений (сферы: использование, охрана, защита и воспроизводство лесов, объектов животного мира и водных биологических ресурсов).

В то же время, наряду с причинами внешнего характера, следует указать на причины и внутреннего порядка, значимость которых существенно может возрасти в ходе постепенного укомплектования штатами и передачи полномочий Российской Федерации. Речь идет о глубоко укореняющемся в практику администрирования Департамента «конфликте интересов и компетенций», как организации, структурированной по принципу выделения предметных сфер ответственности, а не по типам деятельности.

- существенно деформирована организация исполнения функционала, с точки зрения его распределения между «штабом» и «территориальными органами». Так, реализация контрольно-надзорных функций Департамента блокируется ограниченностью территориальной инфраструктуры в виде вынесенных подразделений. Следует отметить и вялотекущий «конфликт исполнения полномочий» между Департаментом и отдельными территориальными подразделениями федеральных органов исполнительной власти (Россельхознадзор, Ростехнадзор, Росприроднадзор). В этой связи, приоритетной задачей в краткосрочном периоде становится быстрое разворачивание территориальной инфраструктуры Департамента и наращивание его «содержательного» присутствия в исполнении полномочий, которые законодательно отнесены к сфере ответственности субъектов Российской Федерации.

- чуть менее 50% времени функциональных подразделений Департамента (при более чем 50% неисполнении закрепленного функционала) уходит на «межведомственное взаимодействие», исполнение функций, сопоставимых по содержанию, не сбалансировано по трудозатратам. Причины сложившейся ситуации схожи с теми, которые обуславливают неисполнение функций в Департаменте:
 - «штатный дефицит»;
 - «конфликт интересов и компетенции» в отделах, при возрастающем давлении потока поручений «сверху», порождает самовозрастающее доминирование практики реактивного управления;
 - «регламентационный дефицит» в виде отсутствия административных регламентов и стандартов исполнения государственных функций, не позволяет установить жесткие границы ответственности отделов и сотрудников в исполнении функционала, что опять же выталкивает в технику «пожарного управления».
- для всех функциональных подразделений остро стоит проблема регламентации административных процессов исполнения, закрепленных за ними государственных функций. Дальнейшая деятельность Департамента без регламентации процессов исполнения функций будет цементировать практику реактивного управления и сохранения значительного уровня недоиспользования имеющегося у него штатного потенциала. Разработка в кратчайшие сроки значительного числа административных регламентов для функциональных подразделений Департамента должна явиться прерогативой (приоритетным проектом) специального подразделения этого органа⁹.

⁹ Это является одним из рациональных доводов для формирования, в текущем периоде, структуры Департамента, исходя из типа деятельности, а не в границах предметных сфер деятельности.

5. Матрица функций государственного органа

Типология функций: от предмета к характеру деятельности структурных подразделений

- 5.1 Перечень государственных функций и функций государственного органа Департамента изначально был сформирован в разрезе предметных сфер его ответственности. Функции не рассматривались как элементы различных инструментов государственного регулирования или различных типов деятельности государственных органов. Гипотеза о том, что совмещение типологически различных функций в одной организационной структурной единице ведет к «конфликту интересов (мотивов) и компетенций внутри структурных подразделений», никогда не рассматривалась руководством органа.
- 5.2 Перечень государственных функций и функций государственных органов Департамента, сформированный в разрезе предметных сфер деятельности, был (внутри каждой предметной сферы) разнесен по четырем типам функций:
- функции по формированию государственной политики и нормативному правовому регулированию – функции, связанные с формированием (принятием) программ, проектов, концепций, стратегий, нормативных правовых актов, участием в формировании соответствующей политики в данной предметной сфере иными органами власти;
 - функции по оказанию государственных услуг – функции исполнительно-распорядительного характера, осуществляемые по факту обращения заявителя, в ходе исполнения которых меняется структура прав и обязанностей заявителя в данной предметной сфере;
 - агентские функции (функции государственного агента) – функции, связанные с управлением имуществом, в том числе ведением его учета, распоряжение средствами бюджетов, осуществление государственных контрактов, учреждение организационно-правовых форм и т.п. в данной предметной сфере; деятельность, выполняемая государственным органом, посредством делегирования ему имущественных или иных гражданских прав в интересах третьих лиц;
 - контрольно-надзорные функции – функции, связанные осуществлением проверок, ревизий, установлением расхождения требуемого исполнения от нормативно установленного (ожидаемого) состояния объекта (процесса), квалификация установленного расхождения и принятие административного действия (решения) по факту установленного расхождения в данной предметной сфере.
- 5.3 Особенностью типологического разделения функций является акцентированное внимание на требования, которые разные типы функций выдвигают к условиям собственного исполнения. Требования сопряженности и взаимной непротиворечивости (бесконфликтности) трех базовых элементов в исполнении функций:

- интересы (мотивы) или цели исполнения функций;
- компетенции и навыки исполнителей;
- временная и пространственная разверстка исполнения функций.

Базовая гипотеза повышения эффективности организации деятельности любого исполнительного органа должна учитывать тот факт, что типологически различные функции не могут бесконфликтно исполняться в одной организационной единице. Так, цель или мотив в формировании полноценного проекта НПА, регламентирующего администрирование предоставления каких-либо услуг, использования какого-либо природного ресурса или осуществления надзора за соблюдением каких-либо нормативных требований, объективно вступает в противоречие с необходимостью нести повышенные издержки администрирования (в виде точного исполнения предписанных процедур, соблюдения прав третьих лиц и т.п.) у исполнителя норм закона. В условиях, когда эти типы функций осуществляются «в одном кабинете» цель полноценного проекта НПА проигрывает цели фактического администрирования предоставления услуги. То же самое относится и к формированию программ, проектов, концепций, которые формируются исходя из практики оперативного оказания услуг, управления имуществом или осуществления надзора.

В условиях, когда в одной организационной единице собраны и исполняются типологически различные функции, это предъявляет существенные требования к компетенции и навыкам исполнителя. Каждый тип функций выдвигает требования к определенному набору компетенций и навыков, которые исключают иные компетенции и навыки, востребованные для другого типа функций. Высокий уровень аналитических компетенций, навыков разработки творческих решений, провоцирует нарушение правил и процедур в регламентированном процессе. И наоборот, навыки, накопленные в ходе заполнения форм, проверки правильности поданных документов будут блокировать свободное написание текста программы или НПА.

Различные типы функций полноценно могут быть исполнены только в определенной временной и пространственной разверстке:

- контрольно-надзорные функции, как правило, вынесены за пределы back-office, проекты программ и НПА готовятся в тишине кабинетов, прием граждан или представителей организаций осуществляется в вынесенных офисах («офисы продаж») – «приемных»;
- время исполнения надзорных процедур регламентировано сроками проведения проверки, также имеются нормативные сроки и у процедур квалификации выявленных расхождений и принятия административного решения, время же формирования проекта программы или НПА определяется остротой политического ожидания их выхода, и от того, по природе своей, редко может быть уложено в строгие регламентационные сроки.

Возникающие противоречия в интересах, компетенция, сроках и месте реализации типологически различных функций существенно снижают потенциальную эффективность (результативность) деятельности исполнительного органа. Это явление в теории организации государственного управления получило наименование «конфликт интересов и компетенций».

Общая статистика неисполненных поручений Губернатора или Правительства субъекта Российской Федерации для всех органов исполнительной власти свидетельствует об острейшем кризисе «исполнительской дисциплины» в системе исполнительной власти региона. И в не последнюю очередь, причина этого явления в несопряженности функциональной и организационных структур региональных органов исполнительной власти.

- 5.4 Общее распределение выделенных государственных функций и функций государственных органов Департамента по типам соответствующих функций в границах его предметных сфер ответственности представлено на рисунке 9. Цветовая гамма схемы, передающая характер смещения типологически различных функций, позволяет понять несбалансированность текущей организации исполнения функций в границах структурных подразделений, сформированных через выделение ответственности в предметных сферах.

Рисунок 9. Распределение государственных функций и функций государственного органа Департамента природных ресурсов по типам функций в границах структурных подразделений

формирование политик и нормативно-правовое регулирование	оказание гос. услуг / управление гос. имуществом	контрольно-надзорные функции
--	--	------------------------------

Отдел охраны окружающей среды

охрана окружающей среды, атмосферного воздуха, обращение отходов

проекты НПА в сфере охраны окрж. среды, атмосферы, общ.отходов	целевые программы охраны окрж. среды, атмосферы, общ.отходов	экологический паспорт территорий субъекта РФ
ежегодный доклад о состоянии и охране окружающей среды	ведение Красной книги субъекта РФ	экологический прогноз изменения окружающей среды
гос. экологическая экспертиза объектов регионального уровня	разрешение выброса вредных (загрязняющих) веществ в атмосферу	согласование порядка производствен. контроля обращения с отходами
учет источников негативного воздействия на окружающую среду	сроки достижения предельно допустимых выбросов в атмосферу	кадастр отходов производства и потребления
гос. контракты по охране и эколог. мониторингу окружающей среды	гос. контракты по охране атмосферного воздуха	гос. контракты на работы в сфере обращения отходов
гос. экологический мониторинг	гос. мониторинг атмосферного воздуха	
контроль платы за негативное воздействие на окружающую среду	информирование о состоянии (загрязнении) атмосферного воздуха	информирование об образовании отходов
гос. контроль охраны окружающей среды на объектах хоз. деятельности	гос. контроль и надзор за охраной атмосферного воздуха	гос. контроль в сфере обращения отходов

организация и функционирование особоохраняемых природных территорий

проекты НПА в сфере организации и функционирования ООПТ	целевые программы в сфере организации и функционирования ООПТ	проекты решений об образовании типов ООПТ
проекты положений о типах ООПТ	установление границ и режима ООПТ	порядок финансирования ООПТ
гос. контракты на работы, связанные с функционированием ООПТ	главный распорядитель бюджетных средств на содержание ООПТ	гос. контроль и надзор организации и функционирования ООПТ

Управление лесов

использование, охрана, защита и воспроизводство лесов

проекты НПА в сфере использования, охраны и воспроизводства лесов	целевые программы использования, охраны и воспроизводства лесов	
проект лесного плана субъекта РФ	лесохозяйственные регламенты лесничеств и лесопарков	
гос. экспертиза проектов освоения лесов	гос. лесной реестр субъекта РФ	перевод земель лесного фонда в земли иных категорий
перечень приоритетных инвестиционных проектов освоения лесов	добровольная аккредитация предприятий ЛПК	разрешение работ, не связанных с освоением лесов
передача лесов в пользование, аренду, купли-продажи насаждений	гос. контракты по охране, защите и воспроизводству лесов	лесорубочные билеты, ордера и (или) лесные билеты на срок 1.01.2008
организатор аукциона по продаже права пользования лесными участками	главный распорядитель бюджетных средств на содержание лесничеств	лесорубочные билеты, ордера и (или) лесные билеты на срок 1.01.2009
администратор платежей за пользование лесным фондом		
гос. лесной контроль и надзор	контроль лесопользования и качества работ по охране лесов	

Отдел водо- и недропользования

использование и охрана недр (общераспространенные полезные ископаемые)

проекты НПА в сфере использования и охраны недр	целевые программы в сфере недропользования	представление интересов субъекта РФ в Роснедрах
перечень общераспространенных полезных ископаемых (ОРПИ)	предложения о выделении недр федерал., регион. и местн. значения	предложения об условиях пользования месторождениями
ведение терр. фонда геологической информации	участие в гос. экспертизе геолог. информации о разведанных запасах	резервирование источников питьевого водоснабжения
баланс запасов и кадастр месторождений ОРПИ	гос. экспертиза запасов и месторождений ОРПИ	гос. регистрация геологоразведочных работ
разрешения (лицензии) недропользования ОРПИ	учет участков недр, использ. при строительстве подземных сооружений	
организатор аукциона по продаже права недропользования ОРПИ	перечень участков ОРПИ, представляемых на конкурс или аукционе	способ, сроки, порядок и условия представления недр ОРПИ в пользование
гос. контракты по геолог. изучению недр, воспроизводству ОРПИ	гос. мониторинг геолог. изучения недр ОРПИ	надзор соблюдения лицензионных требований недропользования ОРПИ
гос. контроль недропользования	контроль достоверности геолог. информации	контроль качества геологического изучения недр

использование и охрана водных объектов, безопасность гидротех. сооружений

проекты НПА в сфере использования и охраны водных объектов	целевые программы в сфере использования и охраны водных объектов	участие в деятельности Бассейнового совета
проекты НПА в сфере безопасности гидротех. сооружений	целевые программы в сфере безопасности гидротех. сооружений	перечень поднадзорных водных объектов в субъекте РФ
предоставление водных объектов в пользование	гос. мониторинг водных объектов	гос. контракты по охране водных объектов
организатор аукциона по предоставлению водных объектов в пользование	инвентаризация гидротех. сооружений	гос. контракты по предотвращению негативного воздействия вод
администратор платежей за пользование водными объектами	реестр гидротех. сооружений субъекта РФ	гос. контракты по обеспечению безопасности гидротех. сооружений
контроль водопользования и работ по охране водных объектов	гос. контроль и надзор использования и охраны водных объектов	мобилизация, запасы для ликвидации аварий гидротех. сооружений

Отдел охоты и рыболовства

использование, охрана, защита и воспроизводство объектов животного мира

проекты НПА в сфере использования и охраны диких животных	целевые программы в сфере использования и охраны диких животных	прогноз состояния и использования диких животных
введение ограничений использования диких животных	перечень диких животных, которые подлежат регулированию	перечень диких животных, отнесенных к объектам охоты
гос. кадастр диких животных	гос. учет численности диких животных	представление организации видовых заказников
разрешение добычи диких животных, отнесенных к объектам охоты	разрешение содержания диких животных в полуволевых условиях	заклечение о получении диких животных в пользование
разрешение добычи диких животных, не отнесенных к объектам охоты		разрешение использования диких животных в гуманитарных целях
гос. мониторинг состояния объектов животного мира	организатор конкурса по продаже права пользования дикими животными	гос. контракты по охране, использованию и воспроизводству диких животных
гос. надзор охраны и использования диких животных	гос. контроль и надзор за использованием капканов и ловушек	

использование, охрана и воспроизводство водных биологических ресурсов

проекты НПА в сфере использования и охраны водных биоресурсов	целевые программы использования и охраны водных биоресурсов	перечень рыбопромысловых участков субъекта РФ
промышленные квоты добычи/вылова водных биоресурсов	квоты добычи биоресурсов для любительского и спортивного рыболовства	реестр рыбопромысловых участков субъекта РФ
гос. контракты по охране водных биоресурсов	гос. надзор в сфере охраны водных биоресурсов	

Статистика распределения типологически различных функций по различным отделам (управлениям) Департамента, с указанием из них числа неисполняемых, следующая:

- отдел охраны окружающей среды:
 - функции формирования политики и нормативно-правового регулирования – (12¹⁰/6¹¹ или 50%)
 - функции оказания государственных услуг – (6/3 или 50%)
 - агентские функции – (9/7 или 77%)
 - контрольно-надзорные функции – (5/5 или 100%)
- отдел водо- и недропользования:
 - функции формирования политики и нормативно-правового регулирования – (12/6 или 50%)
 - функции оказания государственных услуг – (8/5 или 62,5%)
 - агентские функции – (15/6 или 40%)
 - контрольно-надзорные функции – (6/6 или 100%)
- отдел охотопользования и рыболовства:
 - функции формирования политики и нормативно-правового регулирования – (9/5 или 55%)
 - функции оказания государственных услуг – (7/5 или 70%)
 - агентские функции – (8/7 или 87,5%)
 - контрольно-надзорные функции – (3/3 или 100%)
- Управление лесами:
 - функции формирования политики и нормативно-правового регулирования – (4/3 или 75%)
 - функции оказания государственных услуг – (6/2 или 33%)
 - агентские функции – (7/2 или 28%)
 - контрольно-надзорные функции – (2/2 или 100%).

Базовым управленческим ресурсом повышения эффективности (результативности) деятельности всего Департамента явилось уменьшение организационной основы проявления «конфликта интересов и компетенций» при исполнении типологически различных функций.

(Распределение перечня государственных функций и функции государственного органа Департамента по типам функций и предметным сферам ответственности представляется дополнительно в качестве приложения).

Матрица функций: пространство проектирования организационных изменений

- 5.5 На основе выделенных типов функций, их распределения по предметным сферам деятельности органа стало возможным построить базовый инструмент для проектирования организационно-функциональной структуры – матрицу функций¹². Матрица функций Департамента представлена на рисунке 10.

¹⁰ Всего функций данного типа

¹¹ Из них неисполняемых, или исполняемых в несущественном объеме.

¹² Матрица функций органов исполнительной власти представляет собой плоскость, в которой закрепленные за органами государственные функции и функции государственных органов проецируются в два и более измерения. В данном случае, весь выделенный перечень функций из отдельных предметных сфер был перенесен в плоскость, образованную проекциями: «предметная сфера деятельности» - «тип деятельности».

Рисунок 10. Матрица функций Департамента природных ресурсов

		Предметные сферы деятельности			
		охрана окружающей среды, атмосферного воздуха, обращение отходов	использование и охрана водных объектов	обеспечение безопасности гидротехнических сооружений	использование и охрана недр в части общераспространенных полезных ископаемых (ОРПИ)
Формирование политики функции нормативно-правового регулирования и формирования программ		проекты НПА в сфере охраны окружающей среды, атмосферы, общ.отходов целевые программы охраны окружающей среды, атмосферы, общ.отходов ежегодный доклад о состоянии и охране окружающей среды ведение Красной книги субъекта РФ экологический паспорт территорий субъекта РФ экологический прогноз изменения окружающей среды	проекты НПА в сфере использования и охраны водных объектов целевые программы в сфере использования и охраны водных объектов перечень поднадзорных водных объектов в субъекте РФ участие в деятельности Бассейнового совета	проекты НПА в сфере безопасности гидротех. сооружений целевые программы в сфере безопасности гидротех. сооружений	проекты НПА в сфере использования и охраны недр целевые программы в сфере недропользования перечень общераспространенных полезных ископаемых (ОРПИ) предложения о выделении недр федерал., регион. и местн. значения предложения об условиях пользования месторождениями представление интересов субъекта РФ в Роснедрах
	Реализация политики функции оказания государственных услуг	гос. экологическая экспертиза объектов регионального уровня разрешение выброса вредных (загрязняющих) веществ в атмосферу согласование порядка производств. контроля обращения с отходами учет источников негативного воздействия на окружающую среду сроки достижения предельно допустимых выбросов в атмосферу кадастр отходов производства и потребления			ведение терр.фонда геологической информации участие в гос. экспертизе геолог. информации о разведанных запасах баланс запасов и кадастр месторождений ОРПИ гос. регистрация геологоразведочных работ разрешения (лицензии) недропользования ОРПИ гос. экспертиза запасов и месторождений ОРПИ учет участков недр, использ. при строительстве подземных сооружений резервирование источников питьевого водоснабжения
	Контроль политики контрольно-надзорные функции	гос. экологический мониторинг гос. мониторинг атмосферного воздуха информирование о состоянии (загрязнении) атмосферного воздуха информирование об обращении отходов гос. контракты на работы в сфере обращения отходов гос. контракты по охране и эколог. мониторингу окружающей среды гос. контракты по охране атмосферного воздуха	организатор аукциона по предоставлению водных объектов в пользование администратор платежей за пользование водными объектами гос. контракты по охране водных объектов гос. контракты по предотвращению негативного воздействия вод предоставление водных объектов в пользование гос. мониторинг водных объектов	инвентаризация гидротех. сооружений реестр гидротех. сооружений субъекта РФ мобилизацион. запасы для ликвидации аварий гидротех. сооружений гос. контракты по обеспечению безопасности гидротех. сооружений	гос. контракты по геолог. изучению недр, воспроизводству ОРПИ способ, сроки, порядок и условия предоставления недр ОРПИ в пользование организатор аукциона по продаже права недропользования ОРПИ перечень участков ОРПИ, предоставляемых на конкурсе или аукционе гос. мониторинг геолог. изучения недр ОРПИ
Агентские функции (управление имуществом, размещение бюджетными средствами, заключение гос.контрактов)	контроль платы за негативное воздействие на окружающую среду гос. контроль охраны окружающей среды на объектах хозяй. деятельности гос. контроль и надзор за охраной атмосферного воздуха гос. контроль в сфере обращения отходов	контроль водопользования и работ по охране водных объектов гос. контроль и надзор использования и охраны водных объектов		гос. контроль недропользования надзор соблюдения лицензионных требований недропользования ОРПИ контроль достоверности геолог. информации контроль качества геологического изучения недр	

Предметные сферы деятельности

использование, охрана, защита и воспроизводство лесов	организация и функционирование особоохраняемых природных территорий (ООПТ)	использование, охрана, защита и воспроизводство объектов животного мира	использование, охрана и воспроизводство водных биологических ресурсов
<p>проекты НПА в сфере использования, охраны и воспроизводства лесов</p> <p>целевые программы использования, охраны и воспроизводства лесов</p> <p>проект лесного плана субъекта РФ</p> <p>лесохозяйственные регламенты лесничеств и лесопарков</p>	<p>проекты НПА в сфере организации и функционирования ООПТ</p> <p>целевые программы в сфере организации и функционирования ООПТ</p> <p>проекты решений об образовании типов ООПТ</p> <p>проекты положений о типах ООПТ</p> <p>установление границ и режима ООПТ</p> <p>порядок финансирования ООПТ</p>	<p>проекты НПА в сфере использования и охраны диких животных</p> <p>целевые программы в сфере использования и охраны диких животных</p> <p>введение ограничений использования диких животных</p> <p>представление организации видовых заказников</p> <p>прогноз состояния и использования диких животных</p> <p>перечень диких животных, которые подлежат регулированию</p> <p>перечень диких животных, отнесенных к объектам охоты</p>	<p>проекты НПА в сфере использования и охраны водных биоресурсов</p> <p>целевые программы использования и охраны водных биоресурсов</p>
<p>добровольная аккредитация предприятий ЛПК</p> <p>перечень приоритетных инвестиционных проектов освоения лесов</p> <p>гос. экспертиза проектов освоения лесов</p> <p>гос. лесной реестр субъекта РФ</p> <p>разрешение работ, не связанных с освоением лесов</p> <p>перевод земель лесного фонда в земли иных категорий</p>		<p>гос. кадастр диких животных</p> <p>гос. учет численности диких животных</p> <p>разрешение добычи диких животных, отнесенных к объектам охоты</p> <p>разрешение добычи диких животных, не отнесенных к объектам охоты</p> <p>разрешение содержания диких животных в полувольных условиях</p> <p>разрешение использования диких животных в гуманитарных целях</p> <p>заклучение о получении диких животных в пользование</p>	<p>перечень рыбопромысловых участков субъекта РФ</p> <p>реестр рыбопромысловых участков субъекта РФ</p>
<p>передача лесов в пользование, аренду, купля-продажа насаждений</p> <p>организатор аукциона по продаже права пользования лесными участками</p> <p>администратор платежей за пользование лесным фондом</p> <p>главный распорядитель бюджетных средств на содержание лесничеств</p> <p>лесорубочные билеты, ордера и (или) лесные билеты на срок 1.01.2008</p> <p>лесорубочные билеты, ордера и (или) лесные билеты на срок 1.01.2009</p>	<p>гос. контракты на работы, связанные с функционированием ООПТ</p> <p>главный распорядитель бюджетных средств на содержание ООПТ</p> <p>гос. контракты по охране, защите и воспроизводству лесов</p>	<p>гос. мониторинг состояния объектов животного мира</p> <p>гос. контракты по охране, исползн. и воспроизводству диких животных</p> <p>организатор конкурса по продаже права пользования дикими животными</p>	<p>промышленные квоты добычи/вылова водных биоресурсов</p> <p>квоты добычи биоресурсов для любительского и спортивного рыболовства</p> <p>гос. контракты по охране водных биоресурсов</p>
<p>гос. лесной контроль и надзор</p> <p>контроль лесопользования и качества работ по охране лесов</p>	<p>гос. контроль и надзор организации и функционирования ООПТ</p>	<p>гос. надзор охраны и использования диких животных</p> <p>гос. контроль и надзор за использованием капканов и ловушек</p>	<p>гос. надзор в сфере охраны водных биоресурсов</p>

ФОРМИРОВАНИЕ ПОЛИТИКИ
функции нормативно-правового регулирования и формирования программ

РЕАЛИЗАЦИЯ ПОЛИТИКИ
функции оказания государственных услуг

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ФУНКЦИИ
(привлечение инвестиций, размещение бюджетных средств, привлечение экономического)

КОНТРОЛЬ ПОЛИТИКИ
контрольные надзорные функции

Матрица размером 8 на 4 структурировала на плоскости весь функционал Департамента. Четыре базовых горизонтальных слоя могут быть свернуты в три крупных блока деятельности в Департаменте:

- формирование (планирование) политики;
- реализация (организация осуществления) политики;
- контроль исполнения политики.

Восемь вертикальных столбцов удерживают все предметные сферы деятельности Департамента. На пересечении горизонтальной и вертикальной проекции деятельности Департамента собраны типологически сопряженные государственные функции, имеющие общий предмет регулирования. Пересечение дает пучок функций, который является основой для выделения первичной организационной единицы («кубики организационной структуры»). На следующем шаге, моделирование искомой структуры Департамента осуществляется посредством нахождения такой конфигурации первичных организационных единиц, которая позволяет оптимально решать комплекс задач Департамента.

Уже на стадии первичного построения матрицы функций удалось функционально и организационно уточнить место такой предметной сферы деятельности как «функционирование особо охраняемых природных территорий». От сферы общих вопросов охраны окружающей среды она явно тяготела к сферам использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, объектов животного мира и водных биологических ресурсов.

Матрица функций: выделение зон неисполняемых функций

5.6 Матрица функций Департамента является инструментом не только проектирования организационных изменений, но и позволяет осуществить оценку текущего исполнения функций, выделить зоны функциональных провалов. Нанесенные на матрицу зоны, неисполняемых функций, представлены на рисунке 11. Все зоны не исполнения функций отмечены маркерами и номерами. В разрезе выделенных зон, неисполняемых функций, структурирована система организационно-функциональных предложений (мер), оптимизационного характера.

Всего было выделено 9 зон неисполнения функций:

- **Зона №1:** «Дефицит программ и проектов». В семи из восьми предметных сфер деятельности не исполняются функции по формированию целевых программ (проектов). Дефицит проектного администрирования заполняется практиками реактивного управления. Отсутствие портфеля проектов не позволяет выйти на целевое разворачивание организационных структур Департамента (как «штабных», так и «территориальных»), определить план оптимизации исполнения государственных функций;
- **Зона №2:** «Дефицит базовых элементов формирования экологической политики». В сфере охраны окружающей среды не исполняются функции по подготовке идеологических документов политики устойчивого развития (экологический прогноз, государственный доклад о состоянии окружающей среды, экологические паспорта территорий субъекта Российской Федерации, полноценное ведение Красной книги субъекта Российской Федерации). Дефицит идей у исполнительной власти в сфере общих вопросов охраны окружающей среды размывает ценность принимаемых решений, делая их «не взвешенными» в системе базовых экологических ценностей. Как следствие, теряется основа для перехода к проективному управлению, формированию «портфеля проектов» Департамента.
- **Зона №3:** «Дефицит используемых инструментов реализации политики в сфере охраны окружающей среды». Департаментом не исполняются функции исполнительно-

регулятивного характера: установление сроков достижения предельных уровней выбросов, государственный учет источников негативного воздействия, мониторинг состояния окружающей среды, государственный заказ на мероприятия по охране окружающей среды, информирование населения об экологической ситуации. Дефицит практических мероприятий по охране окружающей среды нивелирует представление об административном потенциале исполнительной власти субъекта Российской Федерации в области охраны окружающей среды. Реализация политики становится плоской, одномерной, закрепляя во всем управленческом цикле упрощенные стандарты выработки решений, их реализации и последующего контроля.

- **Зона №4:** «Дефицит взаимодействия с федеральными органами исполнительной власти в сфере использования и охраны недр». В Департаменте практически упустили из виду исполнение функций по представлению интересов субъекта Российской Федерации в федеральных органах: участие в комиссиях Федерального агентства по недропользованию, участие в государственной экспертизе, представление предложений по определению условий пользования природными ресурсами. Дефицит представительства органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации в деятельности федеральных структур, с одной стороны, закрепляет практику администрирования, не предполагающую рассмотрение и учет интересов региона, с другой, существенно сужает потенциал проектов освоения недр, продуцируемых регионом.
- **Зона №5:** «Дефицит используемых инструментов в реализации активной политики в сфере недропользования». Департаментом не исполняются функции государственного заказчика на геологическое изучение недр, рациональное использование недр, резервирование источников питьевого водоснабжения, проведение государственной экспертизы. Выводы те же, что и для характеристики последствий сохранения зоны №3.
- **Зона №6:** «Дефицит используемых инструментов по созданию конкурентной среды предоставления водных объектов в пользование». Указанный дефицит связан с неисполнением функций по формированию института аукционного предоставления права пользования водными объектами, администратора платежей за пользование водными объектами, учета гидротехнических сооружений и их состояния. Дефицит инструментов в организации распределения прав пользования водными объектами и управления платежами сужает потенциал использования водных объектов, как одного из ресурсов рентного пополнения регионального бюджета.
- **Зона №7,8:** «Дефицит исполнения вновь переданных полномочий Российской Федерации в сфере лесных отношений, охотоведения и рыболовства». Указанный дефицит связан с не исполнением базовых функций в сфере охотоведения и рядом вновь предусмотренных функций в сфере использования лесов. В обоих случаях дальнейшее затягивание ситуации повышает риск требования возврата исполнения полномочий со стороны Российской Федерации.
- **Зона №9:** «Дефицит контрольно-надзорной деятельности в региональной системе управления природными ресурсами и охраны окружающей среды». Практически полное неисполнение функций государственного контроля и надзора во всех предметных сферах компетенции Департамента. Отсутствие регионального природоохранного надзора нивелирует значимость региональной власти. Отсутствие территориальной сети природоохранных инспекций презюмирует ее неполноценность, указывая на ограниченный, «виртуальный» характер ее присутствия на территории субъекта Российской Федерации.

Все выделенные зоны, неисполняемых функций, требуют принятия целого ряда организационно-функциональных мероприятий, направленных на исправление сложившейся ситуации в сфере природопользования и природоохраны.

Рисунок 11. Матрица функций Департамента природных ресурсов: зоны неисполняемых функций

		Предметные сферы деятельности			
		охрана окружающей среды, атмосферного воздуха, обращение отходов	использование и охрана водных объектов	обеспечение безопасности гидротехнических сооружений	использование и охрана недр в части общераспространенных полезных ископаемых (ОРПИ)
Формирование политики функция нормативно-правового регулирования и формирования программ	проекты НПА в сфере охраны окружающей среды, атмосферы, обращ. отходов целевые программы охраны окружающей среды, атмосферы, обращ. отходов ежегодный доклад о состоянии и охране окружающей среды ведение Красной книги субъекта РФ экологический паспорт территорий субъекта РФ экологический прогноз изменения окружающей среды	проекты НПА в сфере использования и охраны водных объектов целевые программы в сфере использования и охраны водных объектов перечень поднадзорных водных объектов в субъекте РФ участие в деятельности Бассейнового совета	проекты НПА в сфере безопасности гидротех. сооружений целевые программы в сфере безопасности гидротех. сооружений Зона №1: дефицит программ и проектов	проекты НПА в сфере использования и охраны недр целевые программы в сфере недропользования перечень общераспространенных полезных ископаемых (ОРПИ) предложения о выделении недр федерал., регион. и местн. значения предложения об условиях пользования месторождениями представление интересов субъекта РФ в Роснедрах	
	гос. экологическая экспертиза объектов регионального уровня разрешение выброса вредных (загрязняющих) веществ в атмосферу согласование порядка производств, контроля обращения с отходами учет источников негативного воздействия на окружающую среду сроки достижения предельно допустимых выбросов в атмосферу кадастр отходов производства и потребления	гос. экологический мониторинг гос. мониторинг атмосферного воздуха информирование о состоянии (загрязнении) атмосферного воздуха информирование об обращении отходов гос. контракты на работы в сфере обращения отходов гос. контракты по охране и эколог. мониторингу окружающей среды гос. контракты по охране атмосферного воздуха	Зона №2: отсутствие базовых концептуальных элементов для формирования экологической политики Зона №3: отсутствие активной экологической политики	Зона №4: не активное взаимодействие с федеральными структурами в отношении по недропользованию Зона №5: отсутствие активной политики по геологическому изучению и рациональному использованию недр	ведение терр. фонда геологической информации участие в гос. экспертизе геолог. информации о разведанных запасах баланс запасов и кадастр месторождений ОРПИ гос. регистрация геологоразведочных работ разрешения (лицензии) недропользования ОРПИ гос. экспертиза запасов и месторождений ОРПИ учет участков недр, использ. при строительстве подземных сооружений резервирование источников питьевого водоснабжения
Реализация политики функция оказания государственных услуг	гос. экологический мониторинг гос. мониторинг атмосферного воздуха информирование о состоянии (загрязнении) атмосферного воздуха информирование об обращении отходов гос. контракты на работы в сфере обращения отходов гос. контракты по охране и эколог. мониторингу окружающей среды гос. контракты по охране атмосферного воздуха	Зона №6: отсутствие активной политики по созданию конкурентной среды предоставления водных объектов в пользование организатор аукциона по предоставлению водных объектов в пользование администратор платежей за пользование водными объектами гос. контракты по охране водных объектов гос. контракты по предотвращению негативного воздействия вод предоставление водных объектов в пользование гос. мониторинг водных объектов	инвентаризация гидротех. сооружений реестр гидротех. сооружений субъекта РФ мобилизацион. запасы для ликвидации аварий гидротех. сооружений гос. контракты по обеспечению безопасности гидротех. сооружений	гос. контракты по геолог. изучению недр, воспроизводству ОРПИ способ, сроки, порядок и условия предоставления недр ОРПИ в пользование организатор аукциона по продаже права недропользования ОРПИ перечень участков ОРПИ, предоставляемых на конкурсе или аукционе гос. мониторинг геолог. изучения недр ОРПИ	
Контроль политики контрольно-надзорные функции	контроль платы за негативное воздействие на окружающую среду гос. контроль охраны окружающей среды на объектах хозяй. деятельности гос. контроль и надзор за охраной атмосферного воздуха гос. контроль в сфере обращения отходов	контроль водопользования и работ по охране водных объектов гос. контроль и надзор использования и охраны водных объектов		гос. контроль недропользования надзор соблюдения лицензионных требований недропользования ОРПИ контроль достоверности геолог. информации контроль качества геологического изучения недр	

Предметные сферы деятельности

использование, охрана, защита и воспроизводство лесов	организация и функционирование особо охраняемых природных территорий (ООПТ)	использование, охрана, защита и воспроизводство объектов животного мира	использование, охрана и воспроизводство водных биологических ресурсов
<p>проекты НПА в сфере использования, охраны и воспроизводства лесов</p> <p>целевые программы использования, охраны и воспроизводства лесов</p> <p>проект лесного плана субъекта РФ</p> <p>лесохозяйственные регламенты лесничеств и лесопарков</p> <p>добровольная аккредитация предприятий ЛПК</p> <p>перечень приоритетных инвестиционных проектов освоения лесов</p> <p>гос. экспертиза проектов освоения лесов</p> <p>гос. лесной реестр субъекта РФ</p> <p>разрешение работ, не связанных с освоением лесов</p> <p>перевод земель лесного фонда в земли иных категорий</p>	<p>проекты НПА в сфере организации и функционирования ООПТ</p> <p>целевые программы в сфере организации и функционирования ООПТ</p> <p>проекты решений об образовании типов ООПТ</p> <p>проекты положений о типах ООПТ</p> <p>установление границ и режима ООПТ</p> <p>порядок финансирования ООПТ</p>	<p>проекты НПА в сфере использования и охраны диких животных</p> <p>целевые программы в сфере использования и охраны диких животных</p> <p>введение ограничений использования диких животных</p> <p>представление организации видовых заказников</p> <p>протоз состояния и использования диких животных</p> <p>перечень диких животных, которые подлежат регулированию</p> <p>перечень диких животных, отнесенных к объектам охоты</p> <p>гос. кадастр диких животных</p> <p>гос. учет численности диких животных</p> <p>разрешение добычи диких животных, отнесенных к объектам охоты</p> <p>разрешение добычи диких животных, не отнесенных к объектам охоты</p> <p>разрешение содержания диких животных в полувольных условиях</p> <p>разрешение использования диких животных в гуманитарных целях</p> <p>заключение о получении диких животных в пользование</p>	<p>проекты НПА в сфере использования и охраны водных биоресурсов</p> <p>целевые программы использования и охраны водных биоресурсов</p> <p>Зона №1: дефицит программ и проектов</p> <p>перечень рыбопромысловых участков субъекта РФ</p> <p>реестр рыбопромысловых участков субъекта РФ</p>
<p>Зоны №7-8: дефицит исполнения, обусловленный отсутствием кадров и ноработанных норм под переданные полномочия</p>			
<p>передача лесов в пользование, аренду, купля-продажа насаждений</p> <p>организатор аукциона по продаже права пользования лесными участками</p> <p>администратор платежей за пользование лесным фондом</p> <p>главный распорядитель бюджетных средств на содержание лесничеств</p> <p>лесорубочные билеты, ордера и (или) лесные билеты на срок 1.01.2008</p> <p>лесорубочные билеты, ордера и (или) лесные билеты на срок 1.01.2009</p>	<p>гос. контракты на работы, связанные с функционированием ООПТ</p> <p>главный распорядитель бюджетных средств на содержание ООПТ</p> <p>гос. контракты по охране, защите и воспроизводству лесов</p>	<p>гос. мониторинг состояния объектов животного мира</p> <p>гос. контракты по охране, исползн. и воспроизводству диких животных</p> <p>организатор конкурса по продаже права пользования дикими животными</p>	<p>промышленные квоты добычи/вылова водных биоресурсов</p> <p>квоты добычи биоресурсов для любительского и спортивного рыболовства</p> <p>гос. контракты по охране водных биоресурсов</p>
<p>гос. лесной контроль и надзор</p> <p>контроль лесопользования и качества работ по охране лесов</p>	<p>гос. контроль и надзор организации и функционирования ООПТ</p>	<p>гос. надзор охраны и использования диких животных</p> <p>гос. контроль и надзор за использованием капканов и ловушек</p>	<p>гос. надзор в сфере охраны водных биоресурсов</p>
<p>Зона №9: отсутствие разверной на территории субъекта РФ системы государственного природоохранного надзора</p>			

ФОРМИРОВАНИЕ ПОЛИТИКИ
функции нормативно-правового регулирования и формирования программ

РЕАЛИЗАЦИЯ ПОЛИТИКИ
функции оказания государственной услуги

ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ФУНКЦИЙ
привлечение инвестиций, размещение (объектов) кредитов, включение экологического

КОНТРОЛЬ ПОЛИТИКИ
контрольные надзорные функции

Матрица функций: определение границ первичных структурных подразделений

5.7 Матрица функций выступает «планшетом» для проектирования и реструктуризации органа исполнительной власти. Проектирование структуры Департамента, которая была бы лишена встроенного «конфликта интересов и компетенций», построение организационных границ первичных структурных подразделений осуществлялось в соответствии со следующими правилами:

- границы проектируемых подразделений не могут пересекать горизонты проекций типов деятельности. Это означает, что в структуре органа не может быть подразделения, в компетенцию которого входит исполнение функций формирования политики и ее исполнения (или осуществлении контроля ее исполнения), или осуществляющего контрольно-надзорные функции и одновременно функции управления имуществом. Выделенные горизонты проекций типов деятельности – формирование политики, реализация политики (оказание государственных услуг и выполнение агентских функций), контроль исполнения – задают основу для построения структурных подразделений. В последующем, на основе объединения структурных подразделений одного типа деятельности первого уровня (отделы) могут проектироваться подразделения второго уровня (управления), компетенция которых формируется как общий тип деятельности во всех или некоторых предметных сферах Департамента;
- границы проектируемых первичных подразделений могут объединять в горизонте проекции одного типа деятельности несколько вертикалей предметных сфер. Движение границ по горизонтали между несколькими предметными сферами определяется объемом потенциальной работы подразделения (предстоящим «полем работы»: число поднадзорных объектов, проектов НПА, договоров (решений) природопользования и прочее), степенью общности содержания управления и процессов его осуществления, собственно содержанием предметов регулирования, и, конечно, текущим сложившимся распределением по исполняемым функциям штатного ресурса.
- границы проектируемых первичных подразделений могут строиться внутри проекции горизонта типа деятельности и проекции вертикали предметной сферы деятельности, так чтобы отразить внутреннюю структуру сложносоставного предмета деятельности. Так, предметная сфера «освоение лесов» делится на использование, охрану, защиту, воспроизводство и обустройство лесов, тогда внутри горизонта «реализации политики» могут быть намечены границы подразделений, отражающих дробные предметы деятельности в сфере освоения леса. «Прочерчивание» внутри одной предметной сферы границ нескольких подразделений по дробным областям определяется сложившейся практикой, объемами предстоящей работы, характером выбранных политическим руководством приоритетов.

5.8 На рисунке 12 представлена матрица функций Департамента с маркированными потенциальными границами первичных структурных подразделений (отделов). Размеченная границами первичных подразделений матрица функций («планшет организационного проектирования») намечает потенциальную структуру органа. Весь нормативно предписанный функционал распределен между первичными структурными подразделениями, исходя из общих принципов и требований к построению структуры органа исполнительной власти. Матрица не позволяет сформировать пустые подразделения, не имеющие закрепленных за ними функций.

Рисунок 12. Матрица функций Департамента природных ресурсов: определение границ организационных единиц

		Предметные сферы деятельности			
		охрана окружающей среды, атмосферного воздуха, обращение отходов	использование и охрана водных объектов	обеспечение безопасности гидротехнических сооружений	использование и охрана недр в части общераспространенных полезных ископаемых (ОРПИ)
Формирование политики функции нормативно-правового регулирования и формирования программ	проекты НПА в сфере охраны окружающей среды, атмосферного воздуха, обращения отходов 0,16	проекты НПА в сфере использования и охраны водных объектов Н.Д.	проекты НПА в сфере безопасности гидротех. сооружений Н.Д.	проекты НПА в сфере использования и охраны недр 0,40	
	целевые программы охраны окружающей среды, атмосферного воздуха, обращения отходов 0,49	целевые программы в сфере использования водных объектов ?	целевые программы в сфере безопасности гидротех. сооружений ?	целевые программы в сфере недропользования ?	
	ежегодный доклад о состоянии и охране окружающей среды ?	перечень поднадзорных водных объектов в субъекте РФ Н.Д.		перечень общераспространенных полезных ископаемых (ОРПИ) 0,40	
	ведение Красной книги субъекта РФ ?	участие в деятельности Бассейнового совета ?		предложения о выделении недр федерал., реги. и местн. значения 0,10	
	экологический паспорт территорий субъекта ?			предложения об условиях пользования месторождениями ?	
	экологический прогноз изменения окружающей среды ?			представление интегрированного субъекта РФ в Роснедра ?	
	Итого ставок: 0,55+?			Итого ставок: 0,90+?	
Реализация политики функции оказания государственных услуг	гос. экологическая экспертиза объектов регионального уровня 0,28			ведение терр. фондов геологической информации ?	
	разрешение выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферу 0,51			участие в гос. экспертизе геолог. информации о разведанных запасах ?	
	согласование порядка производств. конт. обращения с отходами 0,51			баланс запасов и квал. месторождений ОРПИ 0,10	
	учет источников негативного воздействия на окружающую среду ?			гос. регистрация геологоразведочных работ 0,10	
	сроки достижения предельно допустимых выбросов в атмосферу ?			разрешения (лицензии) недропользования ОРПИ 0,22	
	кадастр отходов производства и потребления ?			гос. экспертиза запасов и месторождений ОРПИ ?	
	Итого ставок: 1,62+?			учет участков недр, использ. при строительстве подземных сооружений ?	
				резервирование источников питьевого водоснабжения ?	
Агентские функции (управление имуществом, размещение бюджетными средствами, заключение гос. контрактов)	гос. экологический мониторинг ?	организатор аукционов предоставления водных объектов в пользование ?	инвентаризация гидротех. сооружений ?	гос. контракты по геолог. изучению недр, воспроизводству ОРПИ ?	
	гос. мониторинг атмосферного воздуха ?	администратор платежей за пользование водными объектами ?	реестр гидротех. сооружений субъекта РФ ?	способ, сроки, порядок условия предоставления недр ОРПИ в пользование 0,18	
	информирование населения о состоянии (загрязненности) атмосферного воздуха ?	гос. контракты по охране водных объектов Н.Д.	мобилизацион. зап. для ликвидации аварий гидротех. сооружений ?	организатор аукционов по продаже прав недропользования ОРПИ 0,3	
	информирование об обращении отходов ?	гос. контракты по предотвращению недоп. воздействия вод Н.Д.	гос. контракты по обеспечению безопасности гидротех. сооружений Н.Д.	перечень участков ОРПИ, предоставляемых на конкурсе или аукционе 0,18	
	гос. контракты на работы в сфере обращения отходов ?	предоставление водных объектов в пользование Н.Д.		гос. мониторинг геолог. изучения недр ОРПИ 0,22	
	гос. контракты по эколог. мониторингу окружающей среды 0,16	гос. мониторинг водных объектов Н.Д.			
	гос. контракты по охране атмосферного воздуха 0,16			Итого ставок: 1,30+?	
Контроль политики контрольно-надзорные функции	контроль платы за негативное воздействие на окружающую среду ?	контроль водопользования и работ по охране водных объектов ?		гос. контроль недропользования ?	
	гос. контроль охраны окружающей среды объектов хозяйств. деятельности ?	гос. контроль и надзор использования и охраны водных объектов ?		надзор соблюдения лицензионных требований недропользования ОРПИ ?	
	гос. контроль и надзор за охраной атмосферного воздуха ?			контроль достоверности геолог. информации ?	
	гос. контроль в сфере обращения отходов ?			контроль качества геологического изучения недр ?	
	Итого ставок: ?			Итого ставок: ?	

Предметные сферы деятельности

использование, охрана, защита и воспроизводство лесов	организация и функционирование особоохраняемых природных территорий (ООПТ)	использование, охрана, защита и воспроизводство объектов животного мира	использование, охрана и воспроизводство водных биологических ресурсов
<ul style="list-style-type: none"> проекты НПА в сфере использования, охраны и воспроизводства лесов 3,21 целевые программы использования, охраны и воспроизводства лесов ? проект лесного плана субъекта РФ ? лесохозяйственные регламенты лесничества и лесопарков ? 	<ul style="list-style-type: none"> проекты НПА в сфере организации и функционирования ООПТ 0,17 целевые программы в сфере организации функционирования ООПТ ? проекты решений в области образования типов ООПТ 0,17 проекты положений о типах ООПТ 0,17 установление границ и режима ООПТ 0,17 порядок финансирования ООПТ 0,16 <p>Итого ставок: 4,04+?</p>	<ul style="list-style-type: none"> проекты НПА в сфере использования и охраны диких животных 0,23 целевые программы в сфере использования и охраны диких животных ? введение ограничений использования диких животных ? представление организованных видовых заказников ? прогноз состояния использования диких животных ? перечень диких животных, которые подлежат регулированию ? перечень диких животных, отнесенных к объектам охоты ? 	<ul style="list-style-type: none"> проекты НПА в сфере использования и охраны водных биоресурсов 0,23 целевые программы использования и охраны водных биоресурсов ? <p>Итого ставок: 0,46+?</p>
<ul style="list-style-type: none"> добровольная аккредитация предприятий ЛПК 0,18 перечень приоритетных инвестиционных проектов освоения лесов ? гос. экспертиза проектов освоения лесов ? гос. лесной реестр субъекта РФ 1,90 разрешение работ, не связанных с освоением лесов 0,12 перевод земель лесного фонда в земли иных категорий 0,24 		<ul style="list-style-type: none"> гос. кадастр диких животных ? гос. учет численности диких животных ? разрешение добычи диких животных, отнесенных к объектам охоты 0,47 разрешение добычи диких животных, не отнесенных к объектам охоты ? разрешение содержания диких животных в полувольных условиях ? разрешение использования диких животных в гуманитарных целях ? заключение о получении диких животных в пользование ? 	<ul style="list-style-type: none"> перечень рыбопромысловых участков субъекта РФ 0,24 реестр рыбопромысловых участков субъекта РФ 0,23
<ul style="list-style-type: none"> передача лесов в пользование, аренда, купля-продажа насаждений 1,33 организатор аукционов по продаже права пользования лесными участками 0,78 администратор платы за пользование лесным фондом 1,26 главный распорядитель бюджетных средств на содержание лесничества ? лесорубочные билеты и (или) лесные билеты на срок 1.01.2008 0,53 лесорубочные билеты и (или) лесные билеты на срок 1.01.2009 0,63 <p>Итого ставок: 6,79+?</p>	<ul style="list-style-type: none"> гос. контракты на работы, связанные с функционированием ООПТ ? главный распорядитель бюджетных средств на содержание ООПТ ? гос. контракты по охране, защите и воспроизводству лесов 0,65 <p>Итого ставок: 0,65+?</p>	<ul style="list-style-type: none"> гос. мониторинг состояния объектов животного мира ? гос. контракты по охоте, использованию и воспроизводству диких животных ? организатор конкурсов по продаже права пользования дикими животными 0,47 <p>Итого ставок: 0,94+?</p>	<ul style="list-style-type: none"> промышленные квоты добычи/вылова водных биоресурсов ? квоты добычи биоресурсов для любительского и спортивного рыболовства ? гос. контракты по охоте на водных биоресурсы ? <p>Итого ставок: 0,47+?</p>
<ul style="list-style-type: none"> гос. лесной контроль и надзор ? контроль лесопользователей и качества работ по охране лесов ? 	<ul style="list-style-type: none"> гос. контроль и надзор за организацией и функционированием ООПТ ? 	<ul style="list-style-type: none"> гос. надзор за охраной и использованием диких животных ? гос. контроль и надзор за использованием капканов и ловушек ? 	<ul style="list-style-type: none"> гос. надзор в сфере охраны водных биоресурсов ? <p>Итого ставок: ?</p>

ФОРМИРОВАНИЕ ПОЛИТИКИ
функции формирования государственной политики и формирования программ

РЕАЛИЗАЦИЯ ПОЛИТИКИ
функции оказания государственной помощи

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ФУНКЦИОНАЛЬНЫХ БЛОКОВ
управление государством, управление бюджетными средствами, управление государственными ресурсами

КОНТРОЛЬ ПОЛИТИКИ
контрольно-надзорные функции

6. Предложения по оптимизации организационно-функциональной структуры и численности государственного органа

6.1 На основе проведенного функционального обзора функциональный блок Департамента был сформирован из 5 функциональных управлений, состоящих из 16 отделов и 11 межрайонных природоохранных инспекций. Общая схема структуры функционального блока Департамента на плоскости матрицы функций представлена на рисунке 13.

В составе Департамента было предложено сформировать следующие управления:

- Управление формирования государственной политики использования природных ресурсов и экологии, в составе:
 - Отдела планирования охраны окружающей среды;
 - Отдела планирования развития недро- и водопользования;
 - Отдела планирования развития лесного хозяйства;
 - Отдела планирования развития охотоведения и рыболовства.
- Управление недро-, водопользования и реализации экологических мероприятий, в составе:
 - Отдела организации охраны окружающей среды;
 - Отдела организации использования и охраны водных объектов;
 - Отдела организации недропользования.
- Управление использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, в составе:
 - Отдела организации использования лесов;
 - Отдела организации воспроизводства, охраны и защиты лесов, особо охраняемых природных территорий;
 - Отдела развития лесопромышленного комплекса.
- Управление использования и охраны объектов животного мира и водных биологических ресурсов, в составе:
 - Отдела организации использования и охраны объектов животного мира;
 - Отдела организации использования и охраны водных биологических ресурсов;
 - Отдела специального комплектования.
- Управление государственного контроля и надзора в сфере использования природных ресурсов и охраны окружающей среды (природоохранная служба), в составе:
 - Отдела надзора в сфере использования и охраны атмосферного воздуха, недр, водных объектов и обращения отходов;
 - Отдела координации природоохранного надзора в сфере лесных отношений, использования объектов животного мира и водных биоресурсов, координирующего деятельность 11 межрайонных природоохранных инспекций (территориальных отделов);
 - Отдела финансового контроля.

(Распределение государственных функций и функций государственного органа Департамента по выделенным управлениям и отделам дополнительно приводится в качестве приложения).

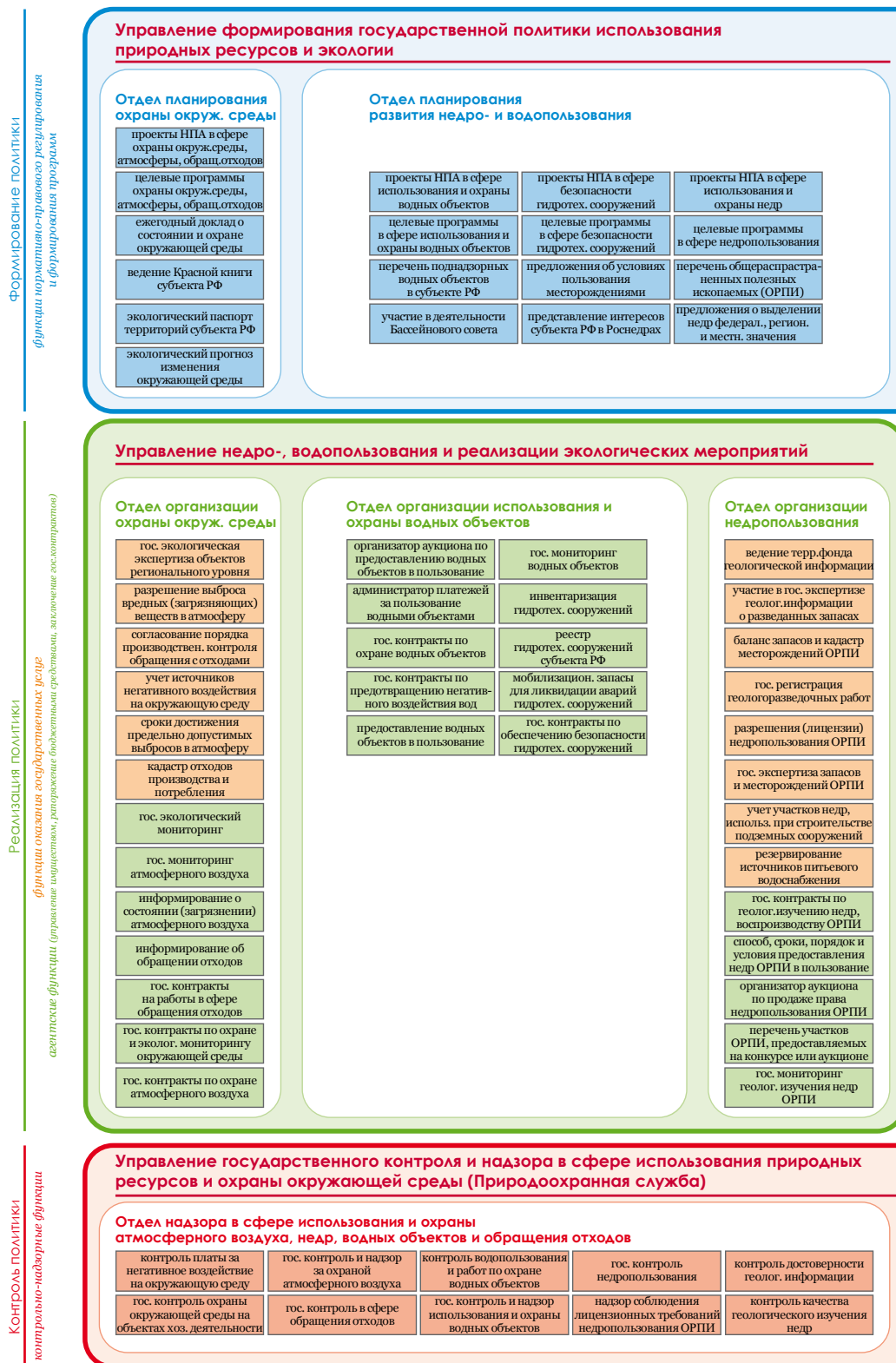
6.2 Функциональные и организационные особенности предлагаемых управлений:

- Управление формирования государственной политики использования природных ресурсов и экологии замыкает на себе функции по разработке прогнозов, государственных докладов, целевых программ (проектов) во всех 8 предметных сферах компетенции Департамента, в том числе функции по разработке ведомственной программы Департамента, подготовке проектов НПА, а также по принятию отдельных НПА, отнесенных к его компетенции, общему взаимодействию с федеральными структурами, Законодательным Собранием субъекта Российской Федерации, общественными и политическими организациями, СМИ. Сводным отделом является отдел планирования охраны окружающей среды. Сфера предметной компетенции всех отделов образована объединением двух и более предметных сфер. Особенностью распределения предметных сфер стало отнесение вопросов планирования функционирования особо охраняемых природных территорий к сфере компетенции отдела планирования развития лесного хозяйства.
- Управление недр-, водопользования и реализации экологических мероприятий нацелено на оказание государственных услуг и выполнение агентских функций в сферах использования и охраны атмосферного воздуха, недр, водных объектов и обращения отходов. Предметную компетенцию отделов отражают их наименования.
- Управление использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов ответственно за исполнение функций по оказанию государственных услуг и выполнению агентских функций в сфере лесных отношений. Специфика определения компетенции отдельных отделов состоит в объединении в одном отделе вопросов организации охраны, защиты и воспроизводства лесов, а также организации деятельности особо охраняемых природных территорий. Не в последнюю очередь это определяется единством управленческого инструментария реализации политики во всех выделенных сферах – осуществление функции государственного заказчика на выполнение работ по организации охраны, защиты и воспроизводства лесов, особо охраняемых природных территорий. Отдел развития лесопромышленного комплекса ответственен за рост инвестиционной активности в отрасли. Базовым отделом является отдел организации использования лесов, он же является координатором деятельности всех 11 межрайонных лесничеств (государственных учреждений).
- Управление организации использования и охраны объектов животного мира и рыболовства отвечает за оказание государственных услуг и выполнение агентских функций в сфере ведения охотничьего хозяйства и рыболовства. Базовый отдел – отдел организации использования и охраны объектов животного мира, выступает сокоординатором деятельности 11 межрайонных лесничеств в части организации и охраны объектов животного мира и рыболовства. В структуре управления предусматривается отдел специальной компетенции – отдел специального комплектования, в сфере ответственности которого вопросы обеспечения егерей оружием, боеприпасами и специальной техникой.
- Управление государственного контроля и надзора в сфере использования природных ресурсов и охраны окружающей среды (природоохранная служба), подразделение централизованное исполнение всех функций контрольно-надзорного типа в Департаменте.

6.3 Структура управления отражает специфику осуществления надзорных функций в сфере использования и охраны природных ресурсов. Два отдела имеют выраженную специфику деятельности, однако характер осуществления контрольно-надзорных функций у них различается. Различие связано с оценкой вероятности наступления событий в различных предметных сферах, которые могут трактоваться как отклонения от нормативно установленного состояния объекта (либо протекания процесса).

Так, вероятность нарушения соответствующих нормативных требований в сферах использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, объектов животного мира, водных биоресурсов, существенно превосходит оценку возникновения противоправных действий в

Рисунок 13. Матрица функций Департамента природных ресурсов: организационная структура



Отдел планирования развития лесного хозяйства

проекты НПА в сфере использования, охраны и воспроизводства лесов	проекты НПА в сфере организации и функционирования ООПТ
целевые программы использования, охраны и воспроизводства лесов	целевые программы в сфере организации и функционирования ООПТ
проект лесного плана субъекта РФ	проекты решений об образовании типов ООПТ
лесохозяйственные регламенты лесничеств и лесопарков	проекты положений о типах ООПТ
порядок финансирования ООПТ	установление границ и режима ООПТ

Отдел планирования развития охотоведения и рыболовства

проекты НПА в сфере использования и охраны диких животных	проекты НПА в сфере использования и охраны водных биоресурсов
целевые программы в сфере использования и охраны диких животных	целевые программы использования и охраны водных биоресурсов
введение ограничений использования диких животных	перечень диких животных, которые подлежат регулированию
представление организации видовых заказников	перечень диких животных, отнесенных к объектам охоты
прогноз состояния и использования диких животных	

Управление использованием, воспроизводства, охраны и защиты лесов

Отдел организации использования лесов

гос. экспертиза проектов освоения лесов
гос. лесной реестр субъекта РФ
разрешение работ, не связанных с освоением лесов
перевод земель лесного фонда в земли иных категорий
передача лесов в пользование, аренду, купля-продажа насаждений
организатор аукциона по продаже права пользования лесными участками
администратор платежей за пользование лесным фондом
главный распорядитель бюджетных средств на содержание лесничеств
лесорубочные билеты, ордера (и/или) лесные билеты на срок 1.01.2008
лесорубочные билеты, ордера (и/или) лесные билеты на срок 1.01.2009

Отдел развития лесопромышленного комплекса

добровольная аккредитация предприятий ЛПК
перечень приоритетных инвестиционных проектов освоения лесов

Отдел организации воспроизводства, охраны и защиты лесов

гос. контракты на работы, связанные с функционированием ООПТ
главный распорядитель бюджетных средств на содержание ООПТ
гос. контракты по охране, защите и воспроизводству лесов

Управление использованием и охраны объектов животного мира и рыболовства

Отдел организации использования и охраны объектов животного мира

гос. кадастр диких животных
гос. учет численности диких животных
разрешение добычи диких животных, отнесенных к объектам охоты
разрешение добычи диких животных, не отнесенных к объектам охоты
разрешение содержания диких животных в полувольных условиях
разрешение использования диких животных в гуманитарных целях
заключение о получении диких животных в пользование
гос. мониторинг состояния объектов животного мира
гос. контракты по охране, использ. и воспроизводству диких животных
организатор конкурса по продаже права пользования дикими животными

Отдел организации использования и охраны водных биоресурсов

перечень рыбопромысловых участков субъекта РФ
реестр рыбопромысловых участков субъекта РФ
промышленные квоты добычи/вылова водных биоресурсов
квоты добычи биоресурсов для любительского и спортивного рыболовства
гос. контракты по охране водных биоресурсов

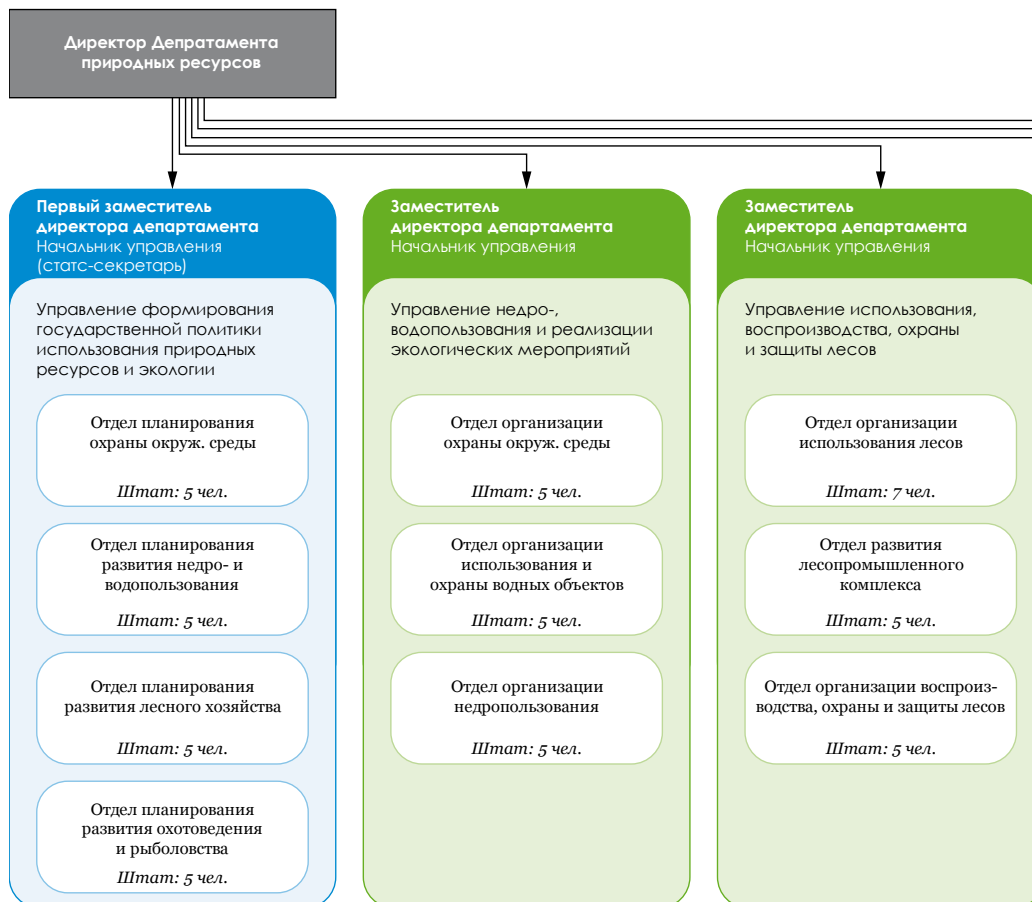
Отдел специального комплектования

Отдел надзора в сфере лесных отношений, использования объектов животного мира и водных биоресурсов

гос. лесной контроль и надзор	гос. надзор в сфере охраны водных биоресурсов	гос. надзор охраны и использования диких животных
контроль лесопользования и качества работ по охране лесов	гос. контроль и надзор организации и функционирования ООПТ	гос. контроль и надзор за использованием капканов и ловушек

Отдел финансового контроля

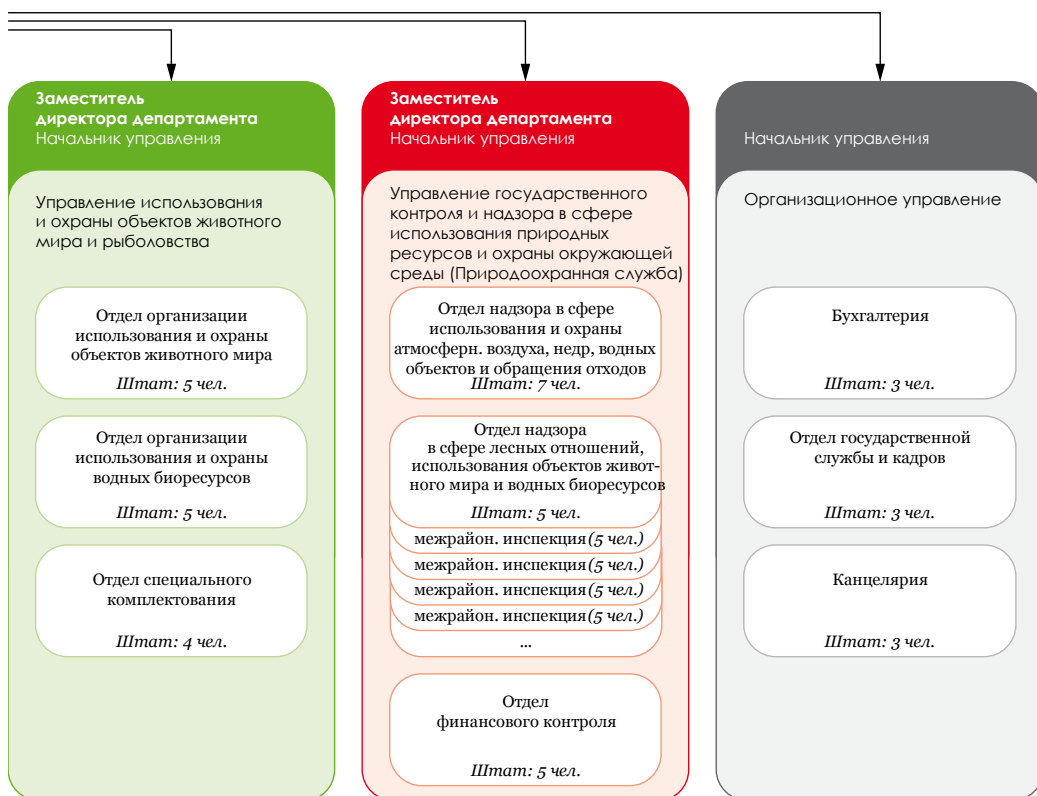
Рисунок 14. Организационная структура и штатная численность Департамента



Функциональный блок Департамента

сферах использования и охраны атмосферного воздуха, недр, почвы, водных объектов. Нарушения в сфере лесных отношений, охоты и рыболовства имеют выраженный персонифицированный характер, являясь результатом противоправной деятельности физических лиц. Они имеют значительно более низкий потенциал планового профилактического предотвращения, равномерно распределены по всей территории субъекта Российской Федерации, требуют высокой реактивной мобильности для их выявления, квалификации и принятия соответствующих административных решений. Отклонения от нормативно требуемого состояния объекта (либо протекания процесса) в сферах недропользования, водопользования, охраны окружающей среды, как правило, связаны с деятельностью стационарных технических (технологических) комплексов, имеют высокий потенциал предотвращения при проведении соответствующих плановых (профилактических) мероприятий, и имеют высокую инертность в устранении их проявления (не могут быть оперативно скрыты).

Соответственно, и характер организации контрольно-надзорной деятельности в выделенных сферах различный: контроль в сфере недропользования, водопользования, охраны окружающей среды строится от плана проверок, в то время как, внеплановые случаи выступают отклонением основного процесса; контроль в сфере лесных отношений, охоты и рыболовства строится на равном соотношении оперативной работы и плановых проверок. Следствием отражения различных организаций базовых процессов в контрольно-надзорной деятельности становится предложение о различной структуре организации их деятельности.



Обеспечительный блок Департамента

В первом случае, государственные инспекторы сконцентрированы в одном отделе (имеют штатное базирование), осуществляя свою деятельность через план выездных и камеральных проверок. В случае с контролем в сфере лесных отношений, охоты и рыболовства предусматривается развернутая сеть межрайонных инспекций (образованных в статусе территориальных отделов Управления государственного контроля и надзора) и стандартный отдел координации их деятельности, проведения плановых выездных и камеральных проверок.

Третьим отделом в составе Управления является отдел финансового контроля – подразделение, ответственное за подготовку и проведение всего комплекса контрольных мероприятий, связанных с использованием федеральных субвенций на исполнение переданных полномочий, содержанием сети государственных учреждений – лесничеств, использованием средств регионального бюджета.

- 6.4 Межрайонные инспекции (территориальные отделы Природоохранной службы субъекта Российской Федерации) образуются на базе 11 межрайонных лесничеств, но при этом не входят в их состав. Сотрудники инспекции являются государственными природоохранными инспекторами в сфере лесных отношений, охоты и рыболовства, по своему статусу – государственными служащими. Государственные природоохранные инспекторы не входят в штат государственных учреждений – лесничеств. Они непосредственно подчиняются начальнику Управления (Природоохранной службы субъекта Российской Федерации), их деятельность координируется из отдела природоохранного надзора в сфере лесных отношений,

использования объектов животного мира и водных биоресурсов. Государственные учреждения – лесничества предоставляют межрайонной инспекции площади, обеспечивают ее коммунальное, транспортное и иное техническое обслуживание для полноценного осуществления государственного природоохранного контроля. Персонал государственных учреждений – инженеры лесного хозяйства, лесники, егеря – осуществляя функции по организации обустройства, использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, охране объектов животного мира и водных биоресурсов, обеспечивают основу для выполнения государственными инспекторами своих непосредственных функций. В поддержке государственного контроля они обеспечивают фиксацию факта отклонения состояния объекта (процесса) от нормативно установленного, дают первичную квалификацию происшествию. Само административное действие является исключительной прерогативой межрайонной инспекции.

- 6.5 В предлагаемой структуре Департамента предусматривается, что каждое управление из функционального блока Департамента возглавляется начальником, являющемуся заместителем директора Департамента. Таким образом, у директора Департамента пять заместителей, два из которых имеют особый статус. Начальник Управления формирования государственной политики использования природных ресурсов и экологии является статс-секретарем Департамента и первым заместителем директора Департамента. Статус статс-секретаря определяется спецификой и характером деятельности его Управления: формирование политик, нормативно-правовое регулирование и взаимодействие с федеральными структурами, Законодательным собранием, общественными организациями, СМИ. Начальник Управления государственного контроля и надзора в сфере использования природных ресурсов и охраны окружающей среды (Природоохранная служба) является Главным государственным природоохранным инспектором.

На уровне управлений воспроизводится схема иерархии ответственности Департамента. Каждый начальник управления имеет по одному заместителю, являющимся заведующим одного из отделов управления. Как правило, заместителем начальника управления становится руководитель базового отдела (структурообразующего для всего Управления). Такая схема позволяет удержать статус заместителя соответствующего отдела («первый среди равных») и обеспечить исполнение функций заместителя через собственный аппарат в виде штата отдела.

- 6.6 Помимо управлений функционального блока Департамента предлагается в его составе сформировать отдельное Организационное управление, в функции которого входит осуществление всей обеспечительной деятельности. Состав Организационного управления образуют:

- отдел государственной службы и кадровой работы;
- бухгалтерия;
- канцелярия.

Руководство управлением осуществляет начальник управления, не являющийся заместителем директора Департамента.

- 6.7 Общая штатная численность предлагаемой структуры Департамента составила 154 человека, из них 144 государственные гражданские служащие. Распределение штатной численности по структурным подразделениям Департамента приведено на рисунке 14.

В предлагаемой организации численность Департамента превышает его текущий штат на 55 человек. Однако, указанное расхождение – это штат предлагаемых к организации территориальных отделов Департамента – 11 межрайонных природоохранных инспекций. В текущей модели управления территориальная сеть государственного надзора «зашита» в персонал государственных учреждений – лесничеств. Если в штат Департамента засчитать по 16 человек – государственных инспекторов (государственных служащих) на каждое создаваемое лесничество, то общая численность Департамента с территориальной сетью

государственного природоохранного надзора вырастет на 171 человека, и составит в общем итоге 270 человек. Такой расчет обоснован сметным содержанием лесничеств как государственных учреждений, где оплата «государственных инспекторов» осуществляется по схеме оплаты государственных служащих.

В то же время, оптимизация расходов на содержание территориальных отделов и государственных лесничеств не может осуществляться прямым уменьшением численности государственного учреждения на 16 человек. В предлагаемой модели роль первичного учета лесов, их использования, использование объектов животного мира и рыбных ресурсов, их изъятия, организация их охраны (не путать с надзором) имеет ключевое значение и может быть эффективно организовано только при достаточной численности лесников и егерей.

Без сети природоохранных инспекций штатная численность предлагаемой структуры Департамента составляет те же 99 сотрудников. Кадровый ресурс для предложения новой структуры Департамента был получен за счет сокращения числа и численности обеспечительных отделов, значительного сокращения числа должностей освобожденных заместителей (директора Департамента, начальников Управлений, заведующих отделами), незначительного сокращения штата Управления охотопользования и рыболовства.

Новая модель имеет целый ряд преимуществ по сравнению с текущей структурой Департамента:

- 1. она имеет выражено сбалансированный характер организации;*
 - 2. отражает четкое закрепление в организационной структуре функционально различных типов деятельности (устраняя конфликт интересов и компетенций) – от формирования политики и нормативно-правового регулирования до осуществления контрольной деятельности в выделенных предметных сферах компетенции Департамента;*
 - 3. данная организация фиксирует минимально эффективный уровень численности для реализации всего функционала, законодательно закрепленного за Департаментом.*
-



www.pro-gramma.ru