С. Н. Русин*

РАЗВИТИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Аннотация. В статье рассмотрен широкий комплекс проблем в области государственного управления охраной окружающей среды, имеющих системный характер. К таковым автор относит: непоследовательность деятельности органов государственной власти в реализации государственной политики средствами государственного управления, изменение целей государственной политики и управления в области охраны окружающей среды, каковыми все больше становятся обеспечение экономической эффективности деятельности государства, игнорирование изменений содержания экологической функции, которая развивается вместе с обществом. Излагаются подходы, направленные на переосмысление указанных проблем и корректировку содержания деятельности государства. Показано, что системной проблемой совершенствования государственного управления в области охраны окружающей среды является проблема определения его целей. Она тесно связана с административной реформой, продолжающейся в государстве. Последняя своей задачей ставит повышение эффективности государства. Причем вслед за не самыми лучшими образцами административных реформ, проведенных в зарубежных государствах и реализующих так называемый концепт нового государственного менеджмента, эффективность государства измеряется экономической эффективностью деятельности государства и государственных органов. Отсюда — государственные услуги, перечень, количество и качество которых можно измерить в денежном эквиваленте. Автор выделяется системная проблема, заключающаяся в нерешенности вопроса о содержании экологической функции государства. Поскольку государственное управление в области охраны окружающей среды является способом реализации экологической функции государства, содержание последней предопределяет границы государственного воздействия на экологические отношения (экологическую сферу). Автор считает важным вопрос о том, охватывает ли экологическая функция государства всю сферу общественных экологических отношений.

Ключевые слова: охрана окружающей среды, правовые проблемы, государственное управление, отсутствие последовательности, цель управления, государственные услуги, управление по результатам, экологические функции, содержание государственного управления.

DOI: 10.17803/1729-5920.2016.115.6.082-090

Одной из самых насущных задач, решение которой связывается руководством России с поступательным развитием нашей страны, является задача совершенствования государственного управления.

Эта задача осознается как важнейшая и применительно к управлению в области охраны окружающей среды. Так, в Прогнозе долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года¹

¹ Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года (разработан Минэкономразвития РФ) // Текст документа официально опубликован не был. Приводится по СПС «ГАРАНТ».

© Русин С. Н., 2016

* Русин Сергей Николаевич, кандидат юридических наук, доцент МГУ имени М.В.Ломоносова
SNR1959@mail.ru
119991, Россия, г. Москва, Ленинские горы, д. 1

формирование эффективной системы управления в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности обозначено как одно из основных направлений государственной политики в области экологического развития Российской Федерации. В Основах государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 года² указывается, что формирование эффективной системы управления в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности является одной из основных задач достижения стратегической цели государственной политики в области экологического развития.

Следует заметить, что такая оценка роли государственного управления не является какой-то новацией. В новейшей истории России — с момента распада Советского Союза, создания новой модели государства, экономической системы — вопрос о совершенствовании государственного управления вообще и государственного управления в области охраны окружающей среды в частности является наиболее обсуждаемым, на его решение направлены серьезные усилия государства. За минувшие 20 лет испробованы различные способы организации управления, не единожды уточнялись функции органов государственной власти, осуществлялось перераспределение полномочий среди них, а постоянная смена системы и структуры федеральных органов исполнительной власти стала притчей во языцех.

Серьезный вклад в научное обоснование проведенных изменений вносила и правовая наука, в том числе исследования юристов-экологов. Е. И. Ефимова³ дает научный анализ того, как закладывались основы современных представлений об управлении в области охраны окружающей среды (экологическом управлении) основоположниками экологического права — В. В. Петровым, О. С. Колбасовым, Ю. С. Шемшученковым, И. Ф. Панкратовым и современными исследователями: С. А. Боголюбовым, М. М. Бринчуком, А. К. Голиченковым.

Однако, как мы можем констатировать, успеха на этом пути до сих пор нет. Создание эффективной системы государственного управления остается насущной задачей. Причин тому множество. Они носят как объективный, так и субъективный характер. Среди них посредством научного анализа могут быть выделены причины системного уровня и причины, носящие частный характер. Скорее всего, совершенная система государственного управления является такой же утопией, как Город Солнца Т. Кампанеллы⁴; вместе с тем объективный анализ как предпринятых попыток, так и современного состояния государственного управления в области охраны окружающей среды будет полезен для решения этой задачи.

Ведя речь о причинах системного уровня, следует обратить внимание на отсутствие последовательности деятельности государства в области совершенствования управления охраной окружающей среды.

Так, в Основах государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 года указывается, что задача формирования эффективной системы управления в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности должна решаться с использованием следующих механизмов:

- а) совершенствование разграничения полномочий органов государственной власти в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности;
- в) повышение эффективности государственного экологического надзора на федеральном и региональном уровнях.

В Экологической доктрине Российской Федерации (одобрена распоряжением Правительства РФ от 31 августа 2002 г. № 1225-р)⁵ развитие системы государственного управления охраной окружающей среды и природопользованием связывалось:

- с четким разграничением полномочий и ответственности между федеральными и региональными органами государственной

² Основы государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 года (утв. Президентом РФ от 30 апреля 2012 г.) // Текст документа официально опубликован не был. Приводится по СПС «ГАРАНТ».

³ Ефимова Е. И. Правовой институт «экологическое управление» в эколого-правовых исследованиях // Экологическое право. 2006. № 1.

⁴ Кампанелла Т. Город Солнца. М., 1947.

⁵ СЗ РФ. 2002. № 36. Ст. 3510.

власти и органами местного самоуправления в области контроля за использованием ресурсов и состоянием окружающей природной среды;

- с обеспечением государственного, ведомственного, производственного, муниципального и общественного экологического контроля.

Период формирования новой российской государственности (начало 1990-х гг.) характеризовался поиском эффективной системы государственного управления. Формируются, упраздняются органы государственной власти; государственные функции в области охраны окружающей среды передаются от одного государственного органа другому.

Как отмечает В. Г. Вишняков, в преамбулах всех президентских указов о системе и структуре федеральных органов исполнительной власти, принятых за период с 1994 по 2000 г., целью их реорганизации выступает формирование эффективной структуры этих органов⁶.

В Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию⁷ отмечалось: «Государственное управление процессом перехода к устойчивому развитию предполагает разработку системы программных и прогнозных документов... При этом одним из важных условий является создание отлаженной системы взаимодействия “центр — регионы”».

Таким образом, задачи, сформулированные 10—20 лет назад, воспроизводятся в современных документах государственного стратегического планирования как новые, только что появившиеся, требующие нового осмысления и принятия современных решений. Естественно, отсутствует всякий анализ того, что было сделано в предыдущие годы, не выявляются просчеты в государственной политике. Круг замыкается.

Следующей системной проблемой совершенствования государственного управления в области охраны окружающей среды является

проблема определения его целей. Она, на наш взгляд, тесно связана с административной реформой, продолжающейся в государстве. Последняя своей задачей ставит повышение эффективности государства. Причем вслед за не самыми лучшими образцами административных реформ, проведенных в зарубежных государствах и реализующих так называемый концепт нового государственного менеджмента (НГУ), эффективность государства измеряется экономическими методами, а именно — экономической эффективностью деятельности государства и государственных органов. Отсюда государственные услуги, перечень, количество и качество которых можно измерить в денежном эквиваленте.

Не провозглашенная официально, но подспудно присутствующая во всех документах государственного планирования, закреплённая в законодательстве цель государственного управления вообще и в экологической сфере в частности — обеспечить эту самую экономическую эффективность.

Замечу, что не ставится под сомнение необходимость, эффективность, а в некоторых случаях и безальтернативность использования и совершенствования экономического механизма охраны окружающей среды⁸. В современных условиях «использование таких инструментов, как налогообложение, нормирование, позитивное или негативное финансовое регулирование»⁹, позволяет достигать цели охраны окружающей среды. Неприятие вызывает именно подмена целей.

Экологическая доктрина Российской Федерации¹⁰ стратегической целью государственной политики в области экологии называет сохранение природных систем, поддержание их целостности и жизнеобеспечивающих функций для устойчивого развития общества, повышения качества жизни, улучшения здоровья населения и демографической ситуации, обеспечения экологической безопасности страны.

⁶ Вишняков В. Г. Система и структура федеральных органов исполнительной власти: теория и практика // Журнал российского права. 2006. № 8.

⁷ Указ Президента РФ от 1 апреля 1996 г. № 440 «О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию» // СЗ РФ. 1996. № 15. Ст. 1572.

⁸ Петрова Т. В. Правовые проблемы экономического механизма охраны окружающей среды. М., 2000.

⁹ Жаворонкова Н. Г., Агафонов В. Б. Правовые проблемы экономического регулирования охраны окружающей среды // Lex Russica. 2014. № 4. С. 421.

¹⁰ Экологическая доктрина Российской Федерации (одобрена распоряжением Правительства РФ от 31 августа 2002 г. № 1225-р) // СЗ РФ. 2002. № 36. Ст. 3510.

Основы государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 года провозглашают, что стратегической целью государственной политики в области экологического развития является решение социально-экономических задач, обеспечивающих экологически ориентированный рост экономики, сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов для удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений, реализации права каждого человека на благоприятную окружающую среду, укрепления правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности.

План действий по реализации последнего документа (планы по реализации Экологической доктрины не были приняты, несмотря на то, что в ней содержалось соответствующее прямое указание) предусматривает перечень практических мер — начиная с совершенствования законодательства, создания новых особо охраняемых природных территорий, заканчивая реализацией конкретных федеральных целевых программ и комплексов мер¹¹.

Так как в рамках административной реформы особое значение придается функциям по оказанию гражданам и юридическим лицам государственных услуг¹² и управлению по результатам, мероприятия планов реализуются посредством предоставления указанных услуг, а их финансирование осуществляется по результатам предыдущих циклов деятельности, выполнения мероприятий (достигнутых результатов).

Все органы государственной власти, которые обязаны предоставлять государственные услуги, разработали и применяют административные регламенты предоставления государственных услуг.

Так, Росприроднадзор оказывает государственные услуги по выдаче разрешений на выбросы вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, выдаче разрешений

на трансграничное перемещение озоноразрушающих веществ и содержащей их продукции и др., Роснедра — по выдаче заключений об отсутствии полезных ископаемых в недрах под участком предстоящей застройки, выдаче разрешений на ввод в эксплуатацию объектов капитального строительства, разрешение на строительство которых им было выдано, и др., а Минобороны России — по организации рассмотрения заявок и выдаче патентов на секретные изобретения, относящиеся к средствам вооружения и военной техники, выдаче разрешений на строительство и разрешений на ввод в эксплуатацию объектов обороны и безопасности, являющихся объектами военной инфраструктуры ВС РФ, и т.д.

Причем большинство услуг государственных органами предоставляется за плату.

Статья 4 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»¹³ одним из основных принципов предоставления государственных и муниципальных услуг закрепляет правомерность взимания с заявителей государственной пошлины за предоставление услуг, платы за предоставление услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления государственных и муниципальных услуг.

В Перечне услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления федеральными органами исполнительной власти государственных услуг и предоставляются организациями, участвующими в предоставлении государственных услуг (утв. постановлением Правительства РФ от 6 мая 2011 г. № 352)¹⁴, указано, что подавляющее большинство из них (47 из 60) осуществляется либо за плату, либо плата за их оказание взимается в случаях, предусмотренных нормативными правовыми актами РФ. Исключение составляют в основном услуги по выдаче медицинских заключений льготным категориям граждан.

¹¹ См., например: Комплекс мер поэтапного приведения наиболее загрязненных территорий населенных пунктов в соответствие с требованиями в области охраны окружающей среды, санитарно-гигиеническими нормами и требованиями, обеспечивающими комфортные и безопасные условия проживания человека, утв. распоряжением Правительства РФ от 31 мая 2010 г. № 869-р // СЗ РФ. 2010. № 23. Ст. 2902.

¹² Нарышкин С. Е., Хабриева Т. Я. Административная реформа в России: некоторые итоги и задачи юридической науки // Журнал российского права. 2006. № 11.

¹³ СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4179.

¹⁴ СЗ РФ. 2011. № 20. Ст. 2829.

Одной из задач административной реформы, сформулированной в Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006—2010 годах¹⁵, является внедрение в органах исполнительной власти принципов и процедур управления по результатам. Оно предполагает прежде всего изменение подходов к финансированию бюджетных расходов. Как отмечается в постановлении Правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов»¹⁶, международный опыт показывает, что для перехода к новой системе бюджетирования наряду с обеспечением устойчивой сбалансированности бюджета необходимы глубокие преобразования всей системы государственного управления. Исходя из такого посыла и происходит изменение как содержания государственного управления, так и финансирования соответствующих расходов.

В литературе отмечается¹⁷, что ключевой задачей реформы бюджетной системы является переход от модели управления затратами к модели управления результатами. Модель управления затратами предполагает детальное планирование бюджетных расходов, при котором «идеальный» результат исполнения бюджета заключается в 100%-м исполнении плана. Но зачастую непонятно, с какой целью и для обеспечения каких потребностей населения осуществляются те или иные бюджетные расходы.

От себя замечу, что управление результатами приводит к тому, что в первую очередь и с ежегодным увеличением бюджетных ассигнований финансируются органы и виды оказываемых ими услуг, которые показывают наилучшие результаты, т.е. услуги, на осуществление которых необходимо все больше бюджетных средств, с учетом тех доходов, которые получает бюджет от платы за оказание таких услуг.

С учетом изложенных обстоятельств следует обратиться к авторитету тех западных исследователей административных реформ, проведен-

ных в зарубежных государствах 15—20 лет назад, которые предостерегают Россию от повторения чужих ошибок. Они отмечают¹⁸, что слабой стороной идеи НГУ является кардинальная смена этических ориентиров государства: от обеспечения общественного блага к его коммерциализации.

Эффективность деятельности государства при НГУ предлагается оценивать по количественным показателям, однако отнюдь не все направления его активности можно встроить в жесткую числовую систему или перевести в рыночные категории, т.к. в противном случае будет утрачена их социальная значимость. Язык покупателей и продавцов, производителей и потребителей неприменим в общественной жизни и не отражает тех взаимоотношений, которые в реальности существуют. Врачи не «продают» медицинские услуги, студенты не являются «потребителями» услуг педагогов, полицейские не «производят» общественный порядок. Попытки перевести эти отношения в рыночную плоскость подрывают этику служения, ведут к деградации институтов, призванных ее воплощать.

Проблема определения целей совершенствования государственного управления в области охраны окружающей среды должна решаться на основе и в соответствии с коренными интересами граждан и общества в экологической сфере. М. В. Васильева отмечает: «Экологичность интереса связывается с его направленностью на сохранение благоприятного состояния окружающей природной среды и обеспечение рационального, экономически эффективного и социально справедливого использования природных ресурсов».

Управленческая и правоприменительная практика в сфере охраны окружающей среды и природопользования дает множество примеров пересечения и конкуренции самых различных интересов. Одна из важнейших задач правового регулирования состоит в их согласовании»¹⁹.

¹⁵ СЗ РФ. 2005. № 46. Ст. 4720.

¹⁶ СЗ РФ. 2004. № 22. Ст. 2180.

¹⁷ Жигалов Д. В., Перцов Л. В., Чалая Ю. Ю. Применение инструментов бюджетирования, ориентированного на результат, в практике государственного и муниципального управления // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2009. № 12.

¹⁸ См.: Лебедева Т. П., Михайлова О. В. Государственное управление в зарубежных странах: опыт административных реформ / предисл. А. И. Соловьева. М., 2011. С. 19—20.

¹⁹ Васильева М. И. Правовые проблемы организации управления в сфере охраны окружающей среды : пособие по региональной экологической политике. М., 2004. С. 5—6.

Еще одна системная проблема заключается в нерешенности вопроса о содержании экологической функции государства. Поскольку государственное управление в области охраны окружающей среды является способом реализации экологической функции государства²⁰, содержание последней предопределяет пределы государственного воздействия на экологические отношения (экологическую сферу).

И в этой связи необходимо определиться прежде всего с вопросом о том, охватывает ли экологическая функция государства всю сферу общественных экологических отношений?

Нам уже приходилось высказываться по этому вопросу²¹. С позиции общей теории права и государства вопрос простой. Конечно нет, т.к. в демократическом государстве, кроме самого государства, есть иные социальные институты, а также граждане и общественные организации, которые действуют по собственной воле, иногда вместе с государством, иногда противопоставляя себя государству, иногда дополняя государство в тех или иных сферах общественной жизни.

Однако если перевести рассматриваемое теоретическое положение в плоскость практической политики, общественной жизни и практики правового регулирования, то ответ не будет столь очевидным.

С одной стороны, современный человек, настроенный, кроме всего прочего, еще и достаточно критично по отношению к российскому государству, не желает отождествлять себя с последним, настаивая на своем обособлении от государства, наличии у него сфер как материальной, так и, конечно, духовной жизни, которые он желает и может осуществлять самостоятельно, без вмешательства государства. Опирается он при этом на наличие общества (гражданского общества), которое явля-

ется первичным по отношению к государству и в связи с этим, как пишет Н. М. Марченко, «означает прежде всего, что у общества всегда есть приоритет перед государством уже в силу природы их возникновения, имея в виду, что государство создается на базе общества, вырастает из него и изначально обуславливается характером общества, а не наоборот»²².

С другой стороны, гражданам, по крайней мере их значительному (даже подавляющему) числу, сегодня свойственна абсолютизация возможностей государства, убеждение, что только оно может, а значит, и должно обеспечить и справедливость при распределении материальных благ, и организацию производства (того же бизнеса), и формирование культуры, морали и нравственности. При этом роль самого человека, общественных институтов занижается на уровне подсознания, формируется позиция стороннего наблюдателя за тем, как складываются и протекают общественные процессы.

Это привело к тому, что в экологическую функцию государства и теории права, и органы законодательной и исполнительной власти стремятся включить решение всех задач в экологической сфере, вне зависимости от возможностей государства и без учета того обстоятельства, что часть этих задач должна решаться иными общественными институтами и гражданами²³.

Содержание государственного управления в области охраны окружающей среды также определяется с учетом указанного (расширительного, не соответствующего современным политическим и социальным реалиям) понимания экологической функции государства. И это неизбежно приводит к просчетам в государственном управлении. Если государство берет на себя изначально не свойственные ему функции, пытается подменить собой иные

²⁰ С. Е. Нарышкин и Т. Я. Хабриева полагают: «Функции органов исполнительной власти выражают целевые задачи данной ветви власти. Посредством функционирования исполнительной власти непосредственно реализуется механизм государственного управления, который представляет собой организационное воздействие на социальные, экономические, культурные и иные отношения в обществе с целью обеспечения его эффективной жизнедеятельности. Исполнительная власть обеспечивает практическую реализацию функций государства. Производным является содержание функций органов исполнительной власти в разных сферах государственной жизни» (см.: Нарышкин С. Е., Хабриева Т. Я. Указ. соч.).

²¹ Русин С. Н. Экологическая функция государства. Детерминанта развития // Экологическое право. 2012. № 6.

²² Марченко М. Н. Соотношение гражданского общества и государства: вопросы теории // Журнал российского права. 2008. № 10.

²³ См.: Русин С. Н. Указ. соч.

социальные институты, то естественен отрицательный результат его деятельности, невозможность путем использования форм и способов государственного управления добиться значимых для общества и самого государства результатов.

Справедливым представляется утверждение Р. Х. Гиззатуллина о том, что «сегодня исследование функций государства должно быть направлено не на полемику по поводу научного понимания категории “функции государства”, их классификации на “основные” и “неосновные”, “внутренние” и “внешние”. Оно в первую очередь должно быть направлено на уяснение того, для чего государством осуществляются функции, а это напрямую связано с вопросом о том, для чего государство нужно обществу и каждому его члену. Ну и, безусловно, важен обстоятельный анализ существующих правовых и организационных форм реализации функций государства с целью оценки их полноты, достаточности, эффективности в практическом применении, а также выработки возможных направлений дальнейшего совершенствования»²⁴.

А. К. Голиченков, исследуя понятийный аппарат, предлагает понимать под экологическим управлением (в широком значении) деятельность государственных органов исполнитель-

ной власти, органов местного самоуправления, граждан и их объединений по упорядочению (организации) охраны окружающей природной среды, использованию природных ресурсов, обеспечению экологической безопасности человека и других объектов (общество, государство), осуществляемую на основе законодательства в соответствии с поставленными целями и задачами²⁵. Такое понимание предполагает разделение функций экологического управления между перечисленными субъектами и необходимость установления их компетенции. Полагаю, что верным будет подход, когда компетенция устанавливается и на основе решения вопроса о том, что входит в экологическую функцию государства, а что — в функции иных субъектов.

Обозначенные проблемы представляются нам наиболее насущными, влияющими на уровень и эффективность государственного управления в области охраны окружающей среды. Конечно же, существуют и иные проблемы, касающиеся организации государственного управления. Именно их решение предусмотрено документами стратегического государственного планирования²⁶. Однако в современных условиях, на наш взгляд, прежде всего следует вести речь не о проблемах организации государственного управления, а о его сути, его цели.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Васильева М. И. Правовые проблемы организации управления в сфере охраны окружающей среды. Пособие по региональной экологической политике. — М., 2004.
2. Вишняков В. Г. Система и структура федеральных органов исполнительной власти: теория и практика // Журнал российского права. — 2006. — № 8.
3. Гиззатуллин Р. Х. Экологическая функция государства: теория и практика реализации : монография / под ред. М. М. Бринчука. — М., 2014.
4. Голиченков А. К. Экологическое право России : словарь юридических терминов. — М., 2012.
5. Жаворонкова Н. Г., Агафонов В. Б. Правовые проблемы экономического регулирования охраны окружающей среды // Lex Russica. — 2014. — № 4.
6. Жигалов Д. В., Перцов Л. В., Чалая Ю. Ю. Применение инструментов бюджетирования, ориентированного на результат, в практике государственного и муниципального управления // Имущественные отношения в Российской Федерации. — 2009. — № 12.
7. Ефимова Е. И. Правовой институт «экологическое управление» в эколого-правовых исследованиях // Экологическое право. — 2006. — № 1.

²⁴ Гиззатуллин Р. Х. Экологическая функция государства: теория и практика реализации : монография / под ред. М. М. Бринчука. М., 2014. С. 6.

²⁵ Голиченков А. К. Экологическое право России : словарь юридических терминов М., 2012. С. 439.

²⁶ Основы государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 года.

8. Лебедева Т. П., Михайлова О. В. Государственное управление в зарубежных странах: опыт административных реформ. — М., 2011.
9. Нарышкин С. Е., Хабриева Т. Я. Административная реформа в России: некоторые итоги и задачи юридической науки // Журнал российского права. — 2006. — № 11.
10. Петрова Т. В. Правовые проблемы экономического механизма охраны окружающей среды. — М., 2000.
11. Русин С. Н. Экологическая функция государства. Детерминанта развития // Экологическое право. — 2012. — № 6.

Материал поступил в редакцию 22 октября 2015 г.

DEVELOPMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF ENVIRONMENTAL PROTECTION

RUSIN Sergey Nikolaevich — Ph.D. in Law, Associate Professor of the Lomonosov Moscow State University
SNR1959@mail.ru
119991, Russia, Moscow, Leninskie Gory, d. 1.

Review. *The article considers a wide range of problems existing in the area of public administration of environmental protection that have systematic nature. To such problems the author refers the following: inconsistency of the activity of government authorities in implementation of public policy by means of public administration, changes in the objectives of public policy and management in the area of environmental protection that more and more often involve the issues of economic efficiency of activities of a state, disregard for changes of the essence of ecological function that develops together with the development of the society. The author enumerates approaches aimed at reconsidering the named problems and amendments to the content of the state activity. It is shown that the problem of defining the purposes is a systematic problem of improvement of public administration in the area of environmental protection. This problem is closely connected with an administrative reform that is continuing in the state. The task of the latter is to increase state efficiency. In addition, after not the best administrative reforms have been carried out in foreign states that implement a so-called concept of a new state management, the efficiency of a state will be changed by economic means, namely, economic efficiency of the state activity and state authorities. Hence, the public services, the range, the quantity and the quality of which can be measured in monetary terms.*

The author identifies a systematic problem that is caused by the issue of the content of the environmental function of the state being still unsolved. As public administration in the area of environmental protection is the main way of implementing the environmental function of the state, the content of the latter predetermines the limits of the state influence on environmental relations (environmental area). The author considers to be important the issue whether the environmental function of the state covers all social environmental relations.

Keywords: *environmental protection, legal problems, public administration, absence of consistency, management objective, state services, public administration based on the results, ecological functions, the content of public administration.*

BIBLIOGRAPHY

1. Vasilyeva, M. I. Legal problems of organization of management in sphere of environmental protection. The manual on regional environmental policy. — М. — 2004.
2. Vishnyakov, V. G. The system and structure of federal executive bodies: Theory and Practice // Russian Law Journal, 2006, № 8.
3. Gizatullin R. H. The environmental function of the state: the theory and practice of implementation. The Monograph / Ed. by M.M.Brinchuk. - М., 2014.
4. Golichenkov, A. K. Environmental law in Russia: Dictionary of legal terms. М., 2012.
5. Zhavoronkova, N.G., Agafonov, V. B. Legal problems of economic regulation of environmental protection // Lex russica. 2014. N. 4.
6. Zhigalov, D. V., Pertsov, L. V., Chalaya, Y. Y. Application of the result-oriented budgeting tools in the practice of state and municipal governance // Property relations in the Russian Federation, 2009, N. 12.

7. *Efimova, E. I.* The legal institution of "environmental management" in the environmental and legal studies // Environmental Law, 2006, N. 1.
8. *Lebedeva, T. P., Mikhailova, O. V.* Public administration in foreign countries: Experience of administrative reforms. – M., 2011.
9. *Naryshkin, S.E., Khabriyeva, T.A.* Administrative reform in Russia: Some results and problems of the legal science // The Russian Law Journal, 2006. N. 11.
10. *Petrova, T. V.* Legal problems of the economic mechanism of environmental protection. M., 2000.
11. *Rusin, S. N.* The ecological function of the state. The determinant of development // Environmental Law. 2012. N. 6