

ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЕ, ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ И ПРИРОДОРЕСУРСНОЕ ПРАВО

DOI: 10.17803/1994-1471.2022.134.1.164-177

И. О. Краснова*

Правовая природа и система актов государственной экологической политики

Аннотация. Система актов государственной экологической политики включает Конституцию РФ в части экологических положений, федеральные законы, указы Президента РФ и нормативные акты Правительства РФ. Конституция как политико-правовой акт составляет принципиальную и устойчивую основу правового регулирования в этой области. В экологическом законодательстве экологическая политика определяется выборочно, не охватывая все сферы экологических отношений. Это не позволяет ясно понять, какие цели должны быть достигнуты в результате реализации закона. Предлагается восстановить существовавшую в советское время и используемую в зарубежном законодательстве практику включения в тексты законов положения о целях и задачах правового регулирования. Документы стратегического планирования характеризуются слабой согласованностью и разрозненностью, неясным соотношением по юридической силе и сферам регулирования. Предлагается не только придать системность работе органов государственной власти по выработке экологической политики, но и провести кодификацию подзаконных политико-правовых актов.

Ключевые слова: Конституция РФ; политико-правовой акт; документы стратегического планирования; охрана окружающей среды; экологическая безопасность; доктрины; концепции; стратегии; ежегодные послания Президента РФ Федеральному Собранию; основы государственной политики.

Для цитирования: Краснова И. О. Правовая природа и система актов государственной экологической политики // Актуальные проблемы российского права. — 2022. — Т. 17. — № 1. — С. 164–177. — DOI: 10.17803/1994-1471.2022.134.1.164-177.

Legal Nature and System of State Environmental Policy Acts

Irina O. Krasnova, Dr. Sci. (Law), Professor, Head of the Department of Land and Environmental Law, Russian State University of Justice, LL.M. in Environmental Law (USA)
ul. Novocheryomushinskaya, d. 69, Moscow, Russia, 117418
ikrasnova52@yandex.ru

Abstract. The system of state environmental policy acts includes the Constitution of the Russian Federation in respect of environmental provisions, federal laws, decrees of the President of the Russian Federation and

© Краснова И. О., 2022

* Краснова Ирина Олеговна, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой земельного и экологического права Российского государственного университета правосудия, мастер права в экологическом праве (США)
Новочеремушкинская ул., д. 69, г. Москва, Россия, 117418
ikrasnova52@yandex.ru

regulations of the Government of the Russian Federation. The Constitution as a political and legal act constitutes a fundamental and stable basis for legal regulation in this area. In environmental legislation, environmental policy is determined selectively, not covering all areas of environmental relations. This interferes with a clear understanding of what goals should be achieved as a result of the implementation of the law. It is proposed to restore the practice that existed in Soviet times and used in foreign legislation by including provisions on the goals and objectives of legal regulation in the texts of laws. Strategic planning documents are characterized by weak coherence and fragmentation, an unclear correlation in terms of legal force and areas of regulation. It is proposed not only to make the work of state authorities on the development of environmental policy systematic, but also to codify political and legal by-laws.

Keywords: Constitution of the Russian Federation; political and legal act; strategic planning documents; environmental protection; environmental safety; doctrine; concepts; strategies; annual messages of the President of the Russian Federation to the Federal Assembly; foundations of state policy.

Cite as: Krasnova IO. Pravovaya priroda i sistema aktov gosudarstvennoy ekologicheskoy politiki [Legal Nature and System of State Environmental Policy Acts]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2022;17(1):164-177. DOI: 10.17803/1994-1471.2022.134.1.164-177 (In Russ., abstract in Eng.).

Значение правового регулирования государственной экологической политики сегодня стремительно растет. Такой вывод вытекает из заметно увеличившегося на последние два десятилетия числа нормативных правовых актов, узко посвященных вопросу государственной политики в той или иной сфере общественной жизни. Этот процесс обусловлен сформировавшимся пониманием государственной властью необходимости обеспечить единство правового регулирования, создать правовую основу для стабильности и предсказуемости общественного развития на основе долгосрочных целей и задач. Нормативные правовые акты или специальные положения законов, посвященные различным видам государственной политики, способны наилучшим образом реализовать такую заинтересованность государства.

Государственная экологическая политика в условиях непрерывного процесса общественного развития не может оставаться неизменной. Возникающие экологические проблемы, новые знания о природе, экономические взлеты и падения, меняющиеся национальные интересы, колебания в шкале человеческих ценностей и многие другие факторы, сопутствующие развитию общества, заставляют государство устанавливать и менять политические приоритеты, отвечающие данному отрезку времени. Адап-

тивная изменчивость государственной экологической политики тем не менее не может быть неоправданной и беспредельной. Отсутствие таких необходимых признаков государственной политики, как устойчивость и предсказуемость, способно создать ложные цели и задачи общественного развития, поставить развитие на путь деградации.

Такую стабильность и предсказуемость призвана обеспечить прежде всего Конституция РФ — как политико-правовой акт, «носитель официальной государственной идеологии»¹ и как правовой документ, цементирующий при данном политическом порядке систему основополагающих представлений об общественных ценностях, базовые установки и ориентиры организации жизнедеятельности в государстве.

В подтверждение тезиса о правовой природе Конституции РФ как о политико-правовом акте следует отметить, что политическими установками наполнена значительная часть текста, особенно гл. 1 и 2. Конституционные констатации выражают неизменные истинные постулаты, не подлежащие деформации, пренебрежению или отрицанию в законах и иных нормативных правовых актах. Так, конституционное право каждого на благоприятную окружающую среду отражает неизменную цель правового регулирования в области охраны окружающей среды

¹ Невинский В. В. Сущность и универсализация конституционных ценностей в современном обществе // *Lex russica*. 2018. № 11. С. 106–121.

и устойчивое стремление государства к обеспечению реализации и защиты этого права.

Положения Конституции РФ (ст. 9), устанавливающие три формы собственности на землю и природные ресурсы, выражают безапелляционную исходную политическую установку на развитие природоресурсного законодательства в части регулирования отношений собственности и пользования, установления необходимых для сохранения основы жизни и деятельности народов ограничений прав и определения способов защиты этих прав. Именно конституционная политика государства не допускает исключения той или иной формы права собственности по отношению к конкретному виду природного ресурса из перечня, установленного Конституцией РФ. Примечательно, что именно ст. 19 отмененного в 2006 г. Лесного кодекса 1997 г.², согласно которой федеральная собственность являлась единственной формой собственности на лесной фонд, стала предметом рассмотрения Конституционным Судом запроса Администрации Хабаровского края и Правительства Республики Карелия о проверке на соответствие Конституции данной статьи как противоречащей ст. 9, требующей, по мнению заявителей, установления всех трех форм собственности на лесной фонд³. В своем решении Конституционный Суд РФ, подтверждая конституционность провозглашенной ст. 19 Лесного кодекса 1997 г. федеральной собственности на лесной фонд как единственной, указал, что закон не препятствует присвоению статуса собственности субъектов РФ, муниципальной и частной собственности лесам, расположенным на землях других категорий.

В контексте конституционных экологических прав нельзя не обратить внимание на преамбулу к Конституции РФ, провозглашающей «ответственность многонационального народа Российской Федерации за свою Родину перед нынешними и будущими поколениями». Это конституционное положение, по сути, наделяет будущие поколения наравне с живущими правом жить в благоприятных природных условиях, а государственная экологическая политика призвана не только сохранить природу как основу жизни и деятельности существующих народов, но и обеспечить право не родившихся еще поколений на природные ресурсы как основу жизни будущих людей в долгосрочной перспективе.

Важную роль в процессе создания конституционной основы государственной экологической политики играют некоторые иные конституционные права граждан, которые находятся в сложной многокомпонентной взаимосвязи с конституционными экологическими правами. Так, право человека на охрану здоровья⁴ как неотъемлемое и неотчуждаемое благо, принадлежащее человеку от рождения и охраняемое государством⁵, обеспечивается в том числе мерами охраны окружающей среды. Поддержание благоприятных природных условий жизнедеятельности как цель государственной экологической политики основывается на положении Конституции РФ, провозглашающей Россию социальным государством (ст. 7), в котором создаются условия для достойной жизни человека. Признано, что природа и ее благоприятное состояние являются детерминантами не только здоровья человека, но и благополучия, становясь неотъемлемым элементом качества жизни.

² Лесной кодекс Российской Федерации от 29.01.1997 № 22-ФЗ // СЗ РФ. 1997. № 5. Ст. 610.

³ Постановление Конституционного Суда РФ от 09.01.1998 № 1-П «По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 3. Ст. 429.

⁴ «Здоровье как неотъемлемое и неотчуждаемое благо, принадлежащее человеку от рождения и охраняемое государством, Конституция Российской Федерации относит к числу конституционно значимых ценностей, гарантируя каждому право на охрану здоровья, медицинскую и социальную помощь» (определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 24.06.2019 № 74-КГ19-5 // URL: <https://legalacts.ru/sud/opredelenie-sudebnoi-kollegii-po-grazhdanskim-delam-verkhovnogo-suda-rossiiskoi-federatsii-ot-24062019-n-74-kg19-5/>).

⁵ Алексеев А. Ю. Юридический казус или небрежность: после анализа испытаний, проводимых в специальных подразделениях Российской Федерации // Мировой судья. 2019. № 4. С. 37–40.

ни⁶. В современных условиях достойная жизнь человека не может рассматриваться без учета экологических условий⁷.

Исходя из признания Конституции РФ политико-правовым актом, составляющим правовой фундамент государственной экологической политики, следует учитывать экологические нормы, которые формулируются в виде декларативных и недостаточно юридически определенных констатаций и в полном смысле не могут отражать все многообразие меняющихся во времени политических приоритетов государства и сложное содержание государственной политики, целей, мер ее реализации в той или иной области. Определение содержания государственной экологической политики требует дополнительного правового регулирования.

На этом пути встает ряд вопросов, связанных с выбором наиболее приемлемой формы права для правового регулирования отношений государственной экологической политики, приемлемой юридической техники, которая способна наиболее эффективным образом выразить суть этой политики, обеспечить ее формирование и развитие, решить, существует ли специальный механизм контроля за исполнением и соблюдением правовых актов и отдельных правовых норм закона, прямо выражающих государственную экологическую политику, либо достаточно применения традиционных норм о государственном контроле и юридической ответственности.

Следует признать, что устойчивой системы правового регулирования государственной экологической политики не сложилось, притом что формально создана прямая законодательная основа государственной экологической политики, представляющая собой прочный правовой фундамент и гарантирующая долгосрочность идейной позиции государства применительно к охране окружающей среды.

Федеральный закон «Об охране окружающей среды»⁸ в преамбуле декларирует, что закон в целом со всем многообразием своих институтов «определяет правовые основы государственной политики в области охраны окружающей среды». Сформулированы и цели политики: «сбалансированное решение социально-экономических задач, сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов в целях удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений, укрепления правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности». Однако закон не охватывает всего спектра экологических отношений. В федеральных законах, определяющих режимы использования и охраны отдельных природных объектов, констатация целей и направлений экологической политики часто отсутствует, оставляя вопрос о понятной идейной позиции государства в соответствующих сферах открытым. Так, не определена государственная политика в Водном и Лесном кодексах⁹, федеральных законах

⁶ Environmental quality of life // URL: https://www.oecd-ilibrary.org/environment/green-growth-indicators-2014/environmental-quality-of-life_9789264202030-9-en#:~:text=Environmental%20life.Environmental%20outcomes%20are%20important,can%20result%20from%20and%20cause%20unsustainable%20development%20patterns.

⁷ «Доминирующей идеей совершенствования экологического законодательства должна стать концепция качества жизни, основанная на обусловленности уровня жизни и здоровья людей состоянием экологической безопасности» (Умнова И. А. Экологическая конституция в механизме правового обеспечения качества жизни // *Охрана окружающей среды и качество жизни: правовые аспекты* : сб. науч. трудов Центра социал. науч.-информ. исслед. ИГП РАН. Серия «Правоведение» / отв. ред. Е. В. Алферова, О. Л. Дубовик. М., 2011. С. 26–27).

⁸ Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 30.12.2020) «Об охране окружающей среды» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2021) // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

⁹ Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 № 74-ФЗ (ред. от 30.12.2021) ; Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ (ред. от 30.12.2021) (здесь и далее, если не указано иное, документы приводятся по СПС «КонсультантПлюс»).

«О континентальном шельфе»¹⁰, «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»¹¹. Соответственно, долгосрочные цели, задачи и ожидаемые результаты правового регулирования, составляющие содержание государственной экологической политики¹², теряют свою ясность.

Как общеобязательный свод правил в той или иной области, закон не предназначен для выявления спонтанно возникающих общественных проблем, постановки политических задач, установления правовых и организационных мер для их решения в меняющихся условиях развития. В этих условиях активно формируется система документов стратегического планирования, а также иных актов государственной экологической политики, направленных на постановку политических задач на данную стратегически ограниченную перспективу. С точки зрения правовой природы и юридической силы таких документов сложилась достаточно неопределенная ситуация.

В соответствии с Федеральным законом «О стратегическом планировании»¹³ выделяются виды таких документов: стратегический прогноз, прогноз социально-экономического развития, документы в сфере обеспечения национальной безопасности, стратегии социально-экономического развития, стратегия пространственного развития, ежегодное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации. Сам Закон не устанавливает, в какой форме права должна находить свое внешнее выражение государственная политика. Собственно, не предписывается, должен ли это быть нормативный или ненормативный правовой акт. Для таких актов установлен особый порядок внесения

изменений в виде корректировки документов стратегического планирования без изменения периода их действия.

Участниками стратегического планирования являются только органы государственной власти и органы местного самоуправления. Другие субъекты политического процесса исключены. Хотя органы законодательной власти упомянуты в качестве участников стратегического планирования, но в соответствии с конституционной процедурой и полномочиями Федерального Собрания Российской Федерации законы принимаются, а не утверждаются и не одобряются Государственной Думой РФ. Данное несоответствие, по сути, составляет дефект закона о стратегическом планировании.

Для определения государственной политики Президент РФ активно пользуется своим конституционным полномочием по принятию указов и распоряжений, которые должны соответствовать Конституции РФ и федеральным законам. При всей бесспорности этой конституционной нормы и ее толкования установление практического соответствия указов Президента по вопросам экологической политики федеральным законам является непростой задачей. Это связано с возникновением ситуаций, когда одно и то же правовое явление, урегулированное одновременно указами Президента РФ и федеральными законами, обозначается разными юридическими терминами. Так, в соответствии с Указом Президента РФ «О Стратегии экологической безопасности на период до 2025 года»¹⁴ содержание государственной политики в области экологической безопасности включает обеспечение «качества окружающей среды, необходимого для благоприятной жизни человека и устойчивого развития экономики». Федеральный закон

¹⁰ Федеральный закон от 30.11.1995 № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации».

¹¹ Федеральный закон от 20.12.2004 № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов».

¹² Русин С. Н. Экологическая политика и право. Проблемы формирования и реализации // Экологическое право. 2016. № 3. С. 9–15.

¹³ Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 26 (ч. 1). Ст. 3378.

¹⁴ Указ Президента РФ от 19.04.2017 № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года».

«Об охране окружающей среды» включает в содержание «государственной политики в области охраны окружающей среды» (преамбула) «сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов в целях удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений». Таким образом, государственная политика в отношении одного и того же правового явления определяется разными юридическими терминами: политикой в области экологической безопасности и политикой в области охраны окружающей среды. Возникает ситуация правовой неопределенности, когда невозможно установить соответствие или несоответствие указанных актов закону и их сопоставимую юридическую силу.

По смыслу Конституции РФ, указы и распоряжения Президента РФ по всем вопросам, в том числе по вопросам внутренней и внешней политики, должны соответствовать одновременно Конституции РФ и федеральным законам. Это означает, что такие нормативные правовые акты носят «четко выраженный подзаконный характер»¹⁵. Юридическая сила указов Президента РФ как подзаконных актов единодушно признается в науке конституционного права¹⁶ и общей теории права¹⁷. Вместе с тем положение о необходимости соответствия указов и распоряжений Президента РФ федеральным законам вносит некоторую долю неопределенности в вопрос о соотношении указов Президента РФ и федеральных законов. Так, имеются случаи,

когда провозглашенное указом Президента РФ направление государственной экологической политики требует изменения соответствующей нормы закона.

В силу ст. 105 Конституции РФ, федеральные законы принимаются самостоятельно, в соответствии с законодательной процедурой, Государственной Думой в порядке голосования с последующим одобрением Советом Федерации, подписанием и обнародованием Президентом РФ. В своей законодательной деятельности Федеральное Собрание РФ не обязано руководствоваться, исполнять либо соблюдать указы Президента РФ. Тем самым не гарантируется достижение соответствия принятого Президентом РФ указа о политике федеральному закону.

К примеру, Основами государственной политики в области экологического развития¹⁸ предусмотрен переход с «платежей за сверхлимитное загрязнение на практику возмещения вреда». Несмотря на это, Федеральным законом «Об охране окружающей среды» плата за выбросы и сбросы в пределах временно разрешенных выбросов и сбросов сохранена и поныне (ст. 16.2, 16.3, 16.4).

Другим аспектом проблемы соответствия указов Президента РФ федеральным законам являются случаи, когда указ регулирует отношения применительно к абсолютно новому правовому явлению, не урегулированному федеральным законом. Так, в 2019 г. указом Президента РФ утверждены Основы государ-

¹⁵ Окуньков Л. А. Президент и Правительство (в механизме государственной власти) // Журнал российского права. 2001. № 2. С. 3–10.

¹⁶ «Указы главы государства отличаются своим подзаконным характером и занимают подчиненное по отношению к законам место в иерархии нормативных правовых актов, поскольку не должны противоречить нормам» (Лебедева Н. В. Акты Президента Российской Федерации в системе источников конституционного права // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 7. С. 45–48).

¹⁷ Морозова Л. А. Теория государства и права : учебник. М. : Юрист, 2002. С. 227 ; Проблемы науки конституционного права : монография / отв. ред. А. Н. Кокотов, М. И. Кукушкин. Екатеринбург : Изд-во Уральской гос. юрид. академии, 1998. С. 39–51 ; Бархатова Е. Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации. Новая редакция с поправками. 3-е изд. М. : Проспект, 2021.

¹⁸ Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года (утв. Президентом РФ 30.04.2012).

¹⁹ Указ Президента РФ от 11.03.2019 № 97 «Об Основах государственной политики Российской Федерации в области обеспечения химической и биологической безопасности на период до 2025 года и дальнейшую перспективу» // URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/44066>.

ственной политики в области химической и биологической безопасности¹⁹. На момент принятия указа правовое регулирование биологической и химической безопасности на уровне федерального закона отсутствует. Конституционность (соответствие Конституции РФ) такого указа может вызвать сомнения, поскольку он противоречит ст. 80 Конституции РФ, предусматривающей, что основные направления внутренней и внешней политики государства определяются Президентом РФ в соответствии с федеральными законами. Полностью отсутствует и правовое регулирование в форме федерального закона применительно к отношениям по охране климатической системы. При этом распоряжением Президента РФ в 2009 г. утверждена Климатическая доктрина Российской Федерации²⁰. В науке конституционного права такая ситуация фактически оценивается как негативная²¹.

Спорный вопрос об опережающем правовом регулировании указами Президента РФ отношений, не урегулированных законом, неоднократно рассматривался Конституционным Судом РФ. В постановлении от 30.04.1996 № 7-П²² КС РФ выразил позицию о том, что при отсутствии федерального закона Президент РФ вправе восполнить пробел в правовом регулировании соответствующих общественных отношений, требующих законодательного разрешения, если его указы не противоречат Конституции РФ и федеральным законам. Действие таких указов

ограничивается периодом до принятия соответствующих законодательных актов. Конституционным Судом РФ определены и дополнительные условия, при которых указы Президента РФ по не урегулированным в законодательстве вопросам признаются конституционными: указ принят в ситуации рассогласования всей системы правовых норм в данной сфере, федеральный законодатель уклоняется от регулирования этого вопроса длительное время, Президент РФ исполняет возложенные на него обязанности по охране прав и свобод человека и гражданина, действие указа во времени ограничивается моментом вступления в силу соответствующего законодательного акта²³.

Остается ожидать, что с принятием Федерального закона «О биологической безопасности»²⁴ соответствующие коррективы будут внесены в Указ Президента РФ «Об основах государственной политики в области химической и биологической безопасности».

Юридическая сила и назначение ежегодных посланий Президента РФ, входящих в перечень документов стратегического планирования, в определении государственной политики остается предметом научных дискуссий. Высказывается мнение, что ежегодные послания Президента РФ не являются нормативными правовыми актами, поэтому не являются полноценно императивными, т.е. обязательными для исполнения и соблюдения субъектами права. Они выступают

²⁰ СЗ РФ. 2009. № 51. Ст. 6305.

²¹ Кутафин О. Е. Источники конституционного права РФ. М. : Юрист, 2002. С. 88.

²² Постановление Конституционного Суда РФ от 30.04.1997 № 7-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 02.03.1996 № 315 «О порядке переноса срока выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации», Закона Пермской области от 21.02.1996 «О проведении выборов депутатов Законодательного Собрания Пермской области» и части 2 статьи 5 Закона Вологодской области от 17.10.1995 «О порядке ротации состава депутатов Законодательного Собрания Вологодской области» (в редакции от 09.11.1995)» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1997. № 4.

²³ Постановление Конституционного Суда РФ от 25.06.2001 № 9-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 27.09.2000 № 1709 «О мерах по совершенствованию управления государственным пенсионным обеспечением в Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2001. № 6.

²⁴ Проект федерального закона № 850485-7 «О биологической безопасности Российской Федерации» (ред., принятая ГД ФС РФ в 1-м чтении 21.01.2020)

скорее источником идей для законодательной инициативы и одновременно «императивным целеполаганием» для законодательного органа²⁵. Высказывается альтернативная точка зрения об «императивности взглядов», выраженных в посланиях Президента, что обусловлено «особым положением главы государства, избранного народом»²⁶.

Вступая в дискуссию, можно частично поддерживать обе позиции. Прежде всего, ежегодные послания действительно не содержат норм права и поэтому не являются обязательными для исполнения на всей территории РФ подобно нормативным указам и распоряжениям Президента РФ. Кроме того, ежегодные послания адресованы законодательному органу, а в соответствии с Конституцией РФ Президент РФ не осуществляет руководство этим органом, не может устанавливать правила и содержание его деятельности, давать ему обязательные для исполнения предписания. Поэтому ежегодные послания Президента РФ не могут быть признаны в полном смысле нормативными правовыми актами, обязательными для исполнения, соблюдения и применения. Однако Президент РФ в рамках своих конституционных полномочий по определению внутренней и внешней политики государства для этой цели использует свою конституционную функцию по ежегодному обращению к Федеральному Собранию с посланиями. Таким образом, внутренняя и внешняя политика, принятая в соответствующей форме права (указ, распоряжение Президента РФ), уже имеет обязательную юридическую силу, а ежегодные обращения Президента в этом процессе выступают этапом определения такой политики, неразрывно связанным с последующим принятием в

случае необходимости указа или распоряжения. Кроме того, как глава государства и одновременно как орган государственной власти²⁷, осуществляющий «общее руководство Правительством РФ» (ст. 83) — исполнительной властью, путем ежегодного обращения с посланиями к Федеральному Собранию РФ Президент РФ обеспечивает связь между законодательной и исполнительной властью на федеральном уровне и единство публичной власти (ст. 80). Право Президента РФ отклонить федеральный закон, поступивший ему на подписание (ст. 107), является правовым механизмом контроля за реализацией государственной политики на уровне законодательного органа. В этой ситуации ежегодные обращения Президента РФ с посланиями к Федеральному Собранию приобретают свойства «квазиимперативного» акта, формы «мягкого права», признаваемой в международном публичном праве в качестве источника правового регулирования международных отношений с участием государств. Провозглашенная официальная позиция главы государства обладает высоким авторитетом в инструментарии управления государством, оказывая мощное влияние на законотворческий процесс и исполнительно-распорядительную деятельность органов государственной власти при формировании государственной политики, выступая «источником идеи, определяющей перспективы и пределы законотворческой инициативы»²⁸.

К настоящему моменту можно наблюдать процесс активизации деятельности органов государственной власти по принятию самых разнообразных по тематике и сферам правового регулирования документов государственной экологической политики: стратегий, доктрин,

²⁵ «Послание Президента Российской Федерации не имеет определенного предмета ведения и территориального ограничения, является политико-правовым ориентиром при выявлении идеи законотворчества» (Фомичева О. А. *Формы реализации законодательной инициативы Президента Российской Федерации* // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 4. С. 49–52).

²⁶ Шахрай С. М. *Конституционное право Российской Федерации : учебник для академического бакалавриата и магистратуры*. 4-е изд., изм. и доп. М. : Статут, 2017.

²⁷ Зуйков А. В., Валуева О. М. *О природе Администрации Президента Российской Федерации и ее правовом статусе* // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 1. С. 53–57.

²⁸ Фомичева О. А. *Указ. соч.*

прогнозов, основ государственной политики в той или иной области общественного развития.

При этом неконтролируемый рост их числа и не всегда поддающееся логическому объяснению разнообразие форм права, используемых для выражения государственной экологической политики, вызывает активную дискуссию в науке права. Не ограничиваясь безусловным признанием значимости политико-правовых актов как для оперативного решения возникающих проблем на основе действующего законодательства, так и для его дальнейшего развития и совершенствования, наука экологического права выявляет и множество негативных характеристик, таких как отсутствие законодательной основы для выполнения некоторых политико-правовых актов²⁹, фактическая необязательность их исполнения, неполное отражение проблем в рамках заявленной в политико-правовом акте темы.

К этому можно добавить, что не всегда представляется возможным установить иерархию актов, посвященных определению политики в одной и той же области общественных отношений, но принятых различными органами государственной власти. Так, возникает вопрос, в каком соотношении по юридической силе находятся Доктрина энергетической безопасности, утвержденная указом Президента РФ³⁰, и Энергетическая стратегия России на период до 2035 года, утвержденная распоряжением Правительства РФ³¹, параллельно регулирующие в том числе вопросы развития топливно-энергетического комплекса. При этом, Доктрина конкретизирует и развивает положения различных перечисленных в тексте стратегий, а Стратегия энергетической безопасности «обеспечивает реализацию» в том числе Энергетической доктрины. Что первично — остается неясным.

Для осмысления места и роли политико-правовых актов в системе права, выявления их юридических характеристик, а также выработки предложений по совершенствованию деятельности органов государственной власти по определению государственной политики может оказаться целесообразным использование метода научно-теоретической систематизации таких актов.

По своему назначению и роли в определении государственной политики политико-правовые акты можно объединить в три группы.

В первую группу входят документы стратегического планирования, виды которых предусмотрены Федеральным законом «О стратегическом планировании». В соответствии с законом они включают стратегии социально-экономического развития, регионального и отраслевого развития, прогнозы и различного рода программные документы, государственные программы, планы деятельности органов государственной власти, ежегодное послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ.

К документам стратегического планирования можно отнести практически все стратегии, касающиеся прямо либо частично экологической безопасности. Это утвержденные указами Президента РФ стратегии экологической безопасности, экономической безопасности, основы государственной политики в области обеспечения химической и биологической безопасности, доктрины информационной, энергетической и продовольственной безопасности и множество иных (промышленная, пожарная безопасность, ядерная и радиационная, безопасность в чрезвычайных ситуациях). К документам стратегического планирования по вопросам национальной безопасности можно также отнести основы государственной политики в области международ-

²⁹ «В стране еще в 2002 г. была принята Экологическая доктрина. Но законодательная база для эффективного управления в этой сфере так и не сформирована» (Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Правовое обеспечение экологической безопасности в условиях экономической интеграции Российской Федерации : монография. М. : Проспект, 2017).

³⁰ Указ Президента РФ от 13.05.2019 № 216 «Об утверждении Доктрины энергетической безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2019. № 20. Ст. 2421.

³¹ Распоряжение Правительства РФ от 09.06.2020 № 1523-р «Об утверждении Энергетической стратегии Российской Федерации на период до 2035 года» // СЗ РФ. 2020. № 24. Ст. 3847.

ной информационной безопасности, в области чрезвычайных ситуаций, международной информационной безопасности, промышленной безопасности, стратегию развития и обеспечения национальной безопасности Арктической зоны.

Большое значение с точки зрения определения приоритетов государственной политики имеют стратегии использования и охраны отдельных природных ресурсов и объектов. В их число входят Водная стратегия, Стратегия развития минерально-сырьевой базы, Стратегия сохранения редких животных, Стратегия развития лесного комплекса³².

Документы стратегического планирования предназначены для определения национальных интересов, установления стратегических национальных приоритетов государственной политики, целей и задач общественного развития и национальной безопасности, тенденций, возможностей, способов достижения декларируемых целей.

Вторую группу политико-правовых актов образуют акты, не обладающие столь ясными юридическими характеристиками, как документы стратегического планирования. Это основы государственной политики РФ по отдельным направлениям общественного развития и стратегии, касающиеся государственной политики за пределами национальной безопасности. В отличие от документов стратегического планирования, порядок принятия таких актов, правовые формы, требования к содержанию законодательно не определены вообще, хотя их легитимность подтверждена, вероятно, самым надежным образом — Конституцией РФ. В соответствии с п. «е» ст. 71 к исключительной компетенции РФ, в частности, относится установление основ федеральной политики в

области экологического развития. Основы государственной политики в области экологического развития, утвержденные Президентом РФ в 2012 г. в абсолютно неопределенной форме права (не указом и не распоряжением), предназначены для определения стратегической цели, основных задач государства в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности. Среди установленных Основами задач — решение экологических проблем, продублированных в Стратегии экологической безопасности. Это, как и в Стратегии, внедрение экологически эффективных инновационных технологий, предотвращение и снижение негативного воздействия на окружающую среду, определение условий хранения и захоронения отходов, сохранение природной среды, в том числе животного и растительного мира. Встает риторический вопрос — в чем смысл действия нескольких актов, практически дублирующих друг друга в части задач, стратегических целей и политических приоритетов? Декларированы и задачи государственной политики, не звучащие в иных документах, однако усмотреть логику в этом перечне крайне сложно.

Государственная экологическая политика выражена также в документах, именуемых концепциями и доктринами, образующих третью группу политико-правовых актов. Применительно к таким актам правовое регулирование их принятия, назначения и формы права отсутствует полностью. Формально их нельзя включить в число документов стратегического планирования, поскольку такие виды документов буквально не упомянуты в ст. 11 Закона о стратегическом планировании. К их числу можно отнести Климатическую доктрину, Экологиче-

³² Распоряжение Правительства РФ от 27.08.2009 № 1235-р (ред. от 17.04.2012) «Об утверждении Водной стратегии Российской Федерации на период до 2020 года» ; распоряжение Правительства РФ от 22.12.2018 № 2914-р «Об утверждении Стратегии развития минерально-сырьевой базы Российской Федерации до 2035 года» ; распоряжение Правительства РФ от 17.02.2014 № 212-р «Об утверждении Стратегии сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, растений и грибов в Российской Федерации на период до 2030 года» ; распоряжение Правительства РФ от 11.02.2021 № 312-р «Об утверждении Стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации до 2030 года».

³³ Распоряжение Президента РФ от 17.12.2009 № 861-рп «О Климатической доктрине Российской Федерации» ; распоряжение Правительства РФ от 31.08.2002 № 1225-р «Об Экологической доктрине Россий-

скую доктрину, Морскую доктрину, Концепцию развития системы особо охраняемых территорий, Концепцию мониторинга выбросов парниковых газов³³. Некоторые из этих документов дублируют сферу государственной политики, цели, задачи и приоритеты, уже декларированные в иных политико-правовых документах. Так, Концепция мониторинга выбросов парниковых газов, по сути, дублирует Климатическую концепцию. Экологическая доктрина посвящена тем же вопросам, что и Основы государственной политики в области экологического развития. Смысл принятия нескольких политико-правовых документов по одному и тому же вопросу становится трудно объяснимым. Нередко, но и бессистемно дублируются и политические приоритеты. Так, Экологическая доктрина приоритетным направлением деятельности государства и общества определяет сохранение природы и улучшение окружающей среды, что звучит достаточно абстрактно. Такие же приоритеты установлены соответствующими стратегиями, упомянутыми выше.

Непросто определить и назначение таких документов. Так, лишь в некоторых документах этой группы прямо указано их назначение и понятие. Климатическая доктрина определяется как «система взглядов на цель, принципы, содержание и пути реализации единой государственной политики Российской Федерации внутри страны и на международной арене по вопросам, связанным с изменением климата и его последствиями», Доктрина энергетической безопасности — как система «официальных взглядов». Правовое значение таких документов как выражающих систему взглядов органов государственной власти в правовом регулирова-

нии общественных экологических отношений не усматривается.

В области правового регулирования охраны окружающей среды значение и роль политико-правовых актов существенны. Прежде всего, обозначая стратегические цели в той или иной области, они восполняют соответствующие пробелы законодательства. Такую роль играют, к примеру, Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года³⁴, которыми установлены не только цели и приоритеты государственной политики социально-экономического развития и охраны окружающей среды Арктики — обширного, богатого природными ресурсами, экологически уникального, уязвимого и стратегически важного региона страны, но и меры реализации поставленных задач. Примечательно, что и поныне, несмотря на предпринимаемые усилия, закон, который бы с учетом государственной политики в Арктике определил правовой режим природопользования и охраны окружающей среды в этом экологически уникальном и уязвимом регионе, так и не принят³⁵. Проект федерального закона «О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне РФ», принятый в третьем чтении в июле 2020 г., опускает вопросы охраны окружающей среды, хотя именно предпринимательская деятельность является источником негативного воздействия на состояние окружающей среды Арктики. Законопроект определяет курс на более интенсивное хозяйственное освоение региона, а экологические обязанности субъектов предпринимательства остаются на уровне общих требований без учета экологической значимости Арктики.

ской Федерации» ; Морская доктрина Российской Федерации (утв. Президентом РФ 26.07.2015) ; распоряжение Правительства РФ от 22.12.2011 № 2322-р «Об утверждении Концепции развития системы особо охраняемых природных территорий федерального значения на период до 2020 года» (вместе с Планом мероприятий) ; распоряжение Правительства РФ от 22.04.2015 № 716-р (ред. от 30.04.2018) «Об утверждении Концепции формирования системы мониторинга, отчетности и проверки объема выбросов парниковых газов в Российской Федерации».

³⁴ Указ Президента РФ от 05.03.2020 № 164 «Об Основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года».

³⁵ В Законе об Арктике забыли про людей // URL: <https://yandex.ru/turbo/s/pnp.ru/social/2016/11/29/v-zakone-ob-arktike-zabyli-pro-lyudey.html> (дата обращения: 02.02.2021).

Такая же ситуация сложилась и по отношению к актуальной для России проблеме изменения климата, когда Климатической доктриной политический приоритет установлен, а законодательство, адекватно и в полной мере закрепляющее меры и правила, необходимые для предупреждения и адаптации к изменениям климата на перманентной основе, отсутствует.

Вышеизложенное позволяет сделать вывод о том, что система актов государственной экологической политики взаимосвязанно выражена в нормативных правовых актах на трех уровнях по юридической силе. Фундаментальную правовую основу составляют положения Конституции РФ, провозглашающие перманентно действующие экологические права каждого, а также присвоившие природным ресурсам статус основы жизни и деятельности народов. На основании и в соответствии с Конституцией РФ экологическое законодательство призвано наполнить конституционные политические декларации правовым содержанием. Однако сформулировать ясный смысл государственной экологической политики не всегда возможно из-за отсутствия положений, определяющих политическую позицию государственной власти по конкретным вопросам. Представляется полезным реанимировать повсеместно применявшуюся в советском законодательстве практику определения в преамбулах или специальных статьях целей и

задач правового регулирования³⁶. Такой подход позволит выявить государственные интересы, определить генеральное направление правового регулирования и сориентировать практику применения с учетом этих интересов. Следует отметить, что данный прием правового регулирования экологических отношений не является исключительно спецификой советского законодательства, а применяется и за рубежом. Так, ст. 303 Закона США «Об управлении береговой зоной» именуется «Декларация политики Конгресса» и перечисляет цели правового регулирования³⁷. Подобные положения имеются в законах «О контроле за токсическими веществами» 1976 г.³⁸, «О контроле за загрязнением вод» 1972 г.³⁹ С определения политики Европейского Союза по отношению к водным объектам начинается текст Водной директивы ЕС⁴⁰.

Наконец, приоритеты государственной экологической политики на определенный, отвечающий стратегическим представлениям период общественного развития устанавливаются документами стратегического планирования и иными политико-правовыми актами на подзаконном уровне.

При всей своей значимости политико-правовые акты, включая документы стратегического планирования, характеризуются разрозненностью, бессистемностью, в некоторых случаях трудно прослеживаемой логикой, неясным со-

³⁶ К примеру, статья 1 Основ лесного законодательства Союза ССР и союзных республик предусматривает, что «задачами советского лесного законодательства являются регулирование лесных отношений в целях обеспечения рационального использования лесов, их охраны и защиты, воспроизводства и повышения продуктивности для удовлетворения потребностей народного хозяйства и населения в древесине, другой лесной продукции и усиления водоохраных, защитных, климаторегулирующих, санитарно-гигиенических, оздоровительных и иных полезных природных свойств лесов, а также охрана прав предприятий, организаций, учреждений и граждан, укрепление законности в области лесных отношений» (Закон СССР от 17.06.1977 № 5906-IX «Об утверждении Основ лесного законодательства Союза ССР и союзных республик» // Ведомости ВС СССР. 1977. № 25. Ст. 388).

³⁷ Coastal Zone Management Act // URL: https://coast.noaa.gov/data/czm/media/CZMA_10_11_06.pdf (дата обращения: 03.02.2021).

³⁸ Toxic Substances Control Act // URL: <https://uscode.house.gov/view.xhtml?path=/prelim%40title15/chapter53&edition=prelim> (дата обращения: 03.02.2021).

³⁹ Federal Water Pollution Control Act // URL: <https://www.epa.gov/sites/production/files/2017-08/documents/federal-water-pollution-control-act-508full.pdf> (дата обращения: 03.02.2021).

⁴⁰ EU Water Directive // URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32000L0060> (дата обращения: 03.02.2021).

отношением по юридической силе и сферам регулирования близких по темам документов. Эти негативные проявления стратегического планирования снижают эффективность правового регулирования. Для их устранения прежде всего требуется обеспечить согласованность и сбалансированность документов стратеги-

ческого планирования, как это прямо предусмотрено Федеральным законом «О стратегическом планировании», и на этой основе провести кодификацию документов стратегического планирования, определяющих государственную экологическую политику на подзаконном уровне.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Алексеев А. Ю. Юридический казус или небрежность: после анализа испытаний, проводимых в специальных подразделениях Российской Федерации // Мировой судья. — 2019. — № 4. — С. 37–40.
2. Бархатова Е. Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации. Новая редакция с поправками. — 3-е изд. — М. : Проспект, 2021. — 256 с.
3. Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Правовое обеспечение экологической безопасности в условиях экономической интеграции Российской Федерации : монография. — М. : Проспект, 2017. — 160 с.
4. Зуйков А. В., Валуева О. М. О природе Администрации Президента Российской Федерации и ее правовом статусе // Конституционное и муниципальное право. — 2016. — № 1. — С. 53–57.
5. Кутафин О. Е. Источники конституционного права РФ. — М. : Юрист, 2002. — 348 с.
6. Лебедева Н. В. Акты Президента Российской Федерации в системе источников конституционного права // Конституционное и муниципальное право. — 2017. — № 7. — С. 45–48.
7. Морозова Л. А. Теория государства и права : учебник. — М. : Юрист, 2002. — 414 с.
8. Невинский В. В. Сущность и универсализация конституционных ценностей в современном обществе // Lex russica. — 2018. — № 11. — С. 106–121.
9. Окуньков Л. А. Президент и Правительство (в механизме государственной власти) // Журнал российского права. — 2001. — № 2. — С. 3–10.
10. Проблемы науки конституционного права : монография / отв. ред. А. Н. Кокотов, М. И. Кукушкин. — Екатеринбург, 1998. — 308 с.
11. Русин С. Н. Экологическая политика и право. Проблемы формирования и реализации // Экологическое право. — 2016. — № 3. — С. 9–15.
12. Умнова И. А. Экологическая конституция в механизме правового обеспечения качества жизни // Охрана окружающей среды и качество жизни: правовые аспекты : сборник научных трудов Центра социальных научно-информационных исследований ИГП РАН. Серия «Правоведение» / отв. ред. Е. В. Алфёрова, О. Л. Дубовик. — М., 2011. — 208 с.
13. Фомичева О. А. Формы реализации законодательной инициативы Президента Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. — 2018. — № 4. — С. 49–52.
14. Шахрай С. М. Конституционное право Российской Федерации : учебник для академического бакалавриата и магистратуры. — Изд. 4-е, изм. и доп. — М. : Статут, 2017. — 624 с.

Материал поступил в редакцию 10 февраля 2021 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Alekseev A. Yu. Yuridicheskij kazus ili nebrezhnost': posle analiza ispytaniy, provodimyh v special'nyh podrazdeleniyah Rossijskoj Federacii // Mirovoj sud'ya. — 2019. — № 4. — S. 37–40.

2. Barhatova E. Yu. Kommentarij k Konstitucii Rossijskoj Federacii. Novaya redakciya s popravkami. — 3-e izd. — M. : Prospekt, 2021. — 256 s.
3. Zhavoronkova N. G., Shpakovskij Yu. G. Pravovoe obespechenie ekologicheskoy bezopasnosti v usloviyah ekonomicheskoy integracii Rossijskoj Federacii : monografiya. — M. : Prospekt, 2017. — 160 s.
4. Zujkov A. V., Valueva O. M. O prirode Administracii Prezidenta Rossijskoj Federacii i ee pravovom statuse // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. — 2016. — № 1. — S. 53–57.
5. Kutafin O. E. Istochniki konstitucionnogo prava RF. — M. : Yurist, 2002. — 348 s.
6. Lebedeva N. V. Akty Prezidenta Rossijskoj Federacii v sisteme istochnikov konstitucionnogo prava // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. — 2017. — № 7. — S. 45–48.
7. Morozova L. A. Teoriya gosudarstva i prava : uchebnik. — M. : Yurist, 2002. — 414 s.
8. Nevinskij V. V. Sushchnost' i universalizaciya konstitucionnyh cennostej v sovremennom obshchestve // Lex russica. — 2018. — № 11. — S. 106–121.
9. Okun'kov L. A. Prezident i Pravitel'stvo (v mekhanizme gosudarstvennoj vlasti) // Zhurnal rossijskogo prava. — 2001. — № 2. — S. 3–10.
10. Problemy nauki konstitucionnogo prava : monografiya / otv. red. A. N. Kokotov, M. I. Kukushkin. — Ekaterinburg, 1998. — 308 s.
11. Rusin S. N. Ekologicheskaya politika i pravo. Problemy formirovaniya i realizacii // Ekologicheskoe pravo. — 2016. — № 3. — S. 9–15.
12. Umnova I. A. Ekologicheskaya konstituciya v mekhanizme pravovogo obespecheniya kachestva zhizni // Ohrana okruzhayushchej sredy i kachestvo zhizni: pravovye aspekty : sbornik nauchnyh trudov Centra social'nyh nauchno-informacionnyh issledovanij IGP RAN. Seriya «Pravovedenie» / otv. red. E. V. Alferova, O. L. Dubovik. — M., 2011. — 208 s.
13. Fomicheva O. A. Formy realizacii zakonodatel'noj iniciativy Prezidenta Rossijskoj Federacii // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. — 2018. — № 4. — S. 49–52.
14. Shahraj S. M. Konstitucionnoe pravo Rossijskoj Federacii : uchebnik dlya akademicheskogo bakalavriata i magistratury. — Izd. 4-e, izm. i dop. — M. : Statut, 2017. — 624 s.