

ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЕ, ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ И ПРИРОДОРЕСУРСНОЕ ПРАВО

Н. Г. Жаворонкова*,

В. Б. Агафонов**

Тенденции и перспективы совершенствования государственной политики в области экологического развития

Аннотация. В статье рассматриваются правовые проблемы совершенствования государственной политики в области экологического развития. По результатам исследования действующих документов государственного стратегического планирования формулируется теоретическое понятие «экологическое развитие», определяются ключевые факторы и показатели экологического развития, а также выявляются основные организационно-правовые проблемы реализации государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на современном этапе. Доказывается вывод о том, что документы государственного стратегического планирования в области экологического развития должны приниматься с учетом преемственности, оценки рисков, обусловленных научно-техническим развитием страны, анализа их эффективности, степени влияния на последующее нормотворчество, экономику и управление, а также при наличии законодательно закрепленной ответственности за их невыполнение.

Ключевые слова: законодательство, стратегическое планирование, экологическое развитие, государственная политика.

DOI: 10.17803/1994-1471.2017.80.7.162-173

© Жаворонкова Н. Г., Агафонов В. Б., 2017

* Жаворонкова Наталья Григорьевна, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой экологического и природоресурсного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Gavoron49@mail.ru

125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

** Агафонов Вячеслав Борисович, доктор юридических наук, профессор кафедры экологического и природоресурсного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Vagafonoff@mail.ru

125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

По мнению российских и зарубежных ученых, мир стоит на пороге новой фазы развития, научно-промышленной революции или шестого техно-промышленного уклада¹, предусматривающего не менее, а может быть, и более фундаментальные изменения, чем предыдущие².

Как отмечают эксперты, шестой технологический уклад будет характеризоваться развитием робототехники, биотехнологий, основанных на достижениях молекулярной биологии и геной инженерии, нанотехнологии, систем искусственного интеллекта, глобальных информационных сетей, интегрированных высокоскоростных транспортных систем. В рамках шестого технологического уклада дальнейшее развитие получит гибкая автоматизация производства, космические технологии, производство конструкционных материалов с заранее заданными свойствами, атомная промышленность, авиаперевозки, будет расти атомная энергетика, потребление природного газа будет дополнено расширением сферы использования водорода в качестве экологически чистого энергоносителя, существенно расширится применение возобновляемых источников энергии.

Россия находится сегодня в основном в третьем, четвертом и на первых этапах пятого технологического уклада. К последнему относятся главным образом предприятия высокотехнологичного военно-промышленного комплекса³. Именно поэтому разработка и принятие государственных долгосрочных стратегий развития, в том числе «экологического», является необходимым и одновременно крайне ответственным делом. В зависимости от правильно поставленных (сформулированных) целей и задач намеченной программы и механизмов ее реализации, будет определяться место страны в новом глобальном экономическом порядке.

В соответствии с пп. «в» п. 3 ст. 11 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»⁴ (далее — Федеральный закон № 172-ФЗ) к документам стратегического планирования, разрабатываемым в рамках целеполагания, отнесено принятие такого специального политического документа, как «основы государственной политики», утверждаемые непосредственно Президентом РФ. Такие основы государственной политики принимаются в соответствии со ст. 80 Конституции РФ, согласно которой Президент РФ в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами определяет основные направления внутренней и внешней политики государства. Применительно к государственной экологической политике таким документом являются Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденные Президентом РФ 30 апреля 2012 г.

Характеризуя современную государственную политику России в области экологического развития, в первую очередь целесообразно остановиться на исследовании данного понятия, поскольку в результате принятия за последние годы целого ряда стратегических документов (Указов Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ) термин «экологическое развитие» стал чрезвычайно многоплановым, неоднозначным, имеющим множество смыслов и значений.

В Основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года комплексного понятия экологического развития не приводится. В разделе «Общие положения» перечисляются лишь глобальные экологические проблемы, характеризуется экологическая ситуация в Российской Федерации в целом, в том числе отдельно по ее субъектам, после чего делает-

¹ Технологический уклад (волна) — совокупность технологий, характерных для определенного уровня развития производства; в связи с научным и технико-технологическим прогрессом происходит переход от более низких укладов к более высоким, прогрессивным.

² См.: Глазьев С. Ю. Выбор будущего. М.: Алгоритм, 2005; Кондратьев Н. Д. Большие циклы конъюнктуры и теория предвидения: Избранные труды. М.: Экономика, 2002.

³ См.: Авербух В. М. Шестой технологический уклад и перспективы России (краткий обзор) // Вестник Ставропольского гос. ун-та. 2010. № 71. С. 159—166.

⁴ СЗ РФ. 2014. № 26 (ч. I). Ст. 3378.

ся резюльтивный вывод, согласно которому «разработка настоящих Основ обусловлена необходимостью обеспечения экологической безопасности при модернизации экономики и в процессе инновационного развития». Далее по тексту документа определяются стратегическая цель, основные задачи государства в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности и приводятся механизмы их реализации.

В Прогнозе долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года⁵, разработанном Минэкономразвития России, отмечается, что государственная политика в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 г. ориентирована на решение социально-экономических задач, обеспечивающих низкоуглеродное устойчивое развитие, сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов, реализацию права каждого человека на благоприятную окружающую среду.

При этом в данном документе приводятся основные показатели экологического развития Российской Федерации, которые сводятся:

- 1) к снижению объема выбросов загрязняющих веществ от стационарных источников на единицу ВВП;
- 2) снижению количества городов с высоким и очень высоким уровнем загрязнения атмосферного воздуха;
- 3) снижению объема образованных отходов всех классов опасности на единицу ВВП;
- 4) росту инвестиций в основной капитал, направленных на охрану окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов, в сравнении с 2007 г.;
- 5) снижению объема выбросов парниковых газов, в сравнении с 1990 г.

В научной литературе также нет единого подхода к пониманию термина «экологическое развитие». В ряде научных статей данное словосочетание используется в контексте обеспечения перехода к «устойчивому развитию»⁶, некоторые авторы рассматривают экологическое развитие в качестве механизма реализации экологической функции государства или в виде результатов проводимой государственной экологической политики⁷. В большинстве научных работ термин «экологическое развитие» используется в контексте оценки эффективности тех или иных природоохранных мероприятий, в том числе предусмотренных стратегическими документами, направленными на реализацию Основ государственной политики в области экологического развития⁸.

Под общим понятием «развитие» следует понимать некое поступательное движение, эволюцию, направленное, необратимое, закономерное изменение, происходящее в реальном времени. Следовательно, «экологическое развитие» — это направленное, необратимое, поступательное закономерное движение в сторону некоего синтеза благоприятной природной среды и человеческой цивилизации в новое качество.

⁵ Документ опубликован не был. Текст документа используется по данным СПС «КонсультантПлюс».

⁶ См., например: *Вершило Н. Д.* Эколого-правовые основы устойчивого развития : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2008 ; *Бринчук М. М.* Экологическое право : учебник. М. : Городец, 2009.

⁷ См.: *Боголюбов С. А.* Соотношение экологических политик России и других государств // Экологическое право. 2016. № 4. С. 23—32 ; *Хлуденева Н. И.* Регулятивная функция экологического права: проблемы реализации // Журнал российского права. 2016. № 12. С. 142—151 ; *Русин С. Н.* Экологическая функция государства. Детерминанта развития // Экологическое право. 2012. № 6. С. 9—14 ; *Он же.* Экологическая политика и право. Проблемы формирования и реализации // Экологическое право. 2016. № 3. С. 9—15 ; *Клюканова Л. Г.* Комплексный подход к развитию экологической политики Российской Федерации // Экологическое право. 2016. № 3. С. 15—19.

⁸ См.: *Гиззатуллин Р. Х.* Правовое обеспечение реализации Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года // Экологическое право. 2016. № 5. С. 3—6 ; *Волков Г. А.* Экологическое лицензирование как инструмент реализации экологической политики // Экологическое право. 2016. № 4. С. 5—10 ; *Игнатьева И. А.* Актуальные проблемы возмещения вреда окружающей среде (аспекты правового регулирования, судебной практики и реализации государственной политики в области экологического развития) // Экологическое право. 2016. № 4. С. 10—17.

Однако в данном определении уже заложено несколько противоречий. По сути, экологическое развитие — это и есть эволюция. Главным законом эволюции является естественный отбор. Человек является частью эволюции, следовательно, он не может задавать ее параметры ни на ее ранних стадиях, ни сейчас, в 2017 г. Иначе следует допустить, что человек конструирует «свою» эволюцию и знает как ее начальные параметры (т.е. исходная позиция обязательна, так же как и время, движение во времени, направленность и т.д.), так и конечные (заданные) параметры.

Действительно, никакие планы, прогнозы, проекты «экологического развития» на длительные сроки не могут гарантировать «переход количества в качество», поэтому «экологическое развитие» — условный термин. Учитывая, что универсальной теории развития нет и не может быть в принципе, следует признать, что и единой теории «экологического развития» нет и не может быть.

Возвращаясь к анализу концептуальных документов государственного «стратегического планирования», и прежде всего Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации, необходимо определиться, что именно имел в виду законодатель, применяя термин «экологическое развитие Российской Федерации».

Для целей настоящего исследования в условиях отсутствия легального определения термина «экологическое развитие» следует в первую очередь сформулировать данное понятие, которое должно стать теоретической основой для характеристики стратегических документов в области экологического развития. Под данным термином следует понимать «эволюционный процесс, поступательное движение, закономерное и необратимое, происходящее в реальном времени, направленное на переход нынешнего состояния взаимодействия природы и общества в новое качество, обеспечивающее бескризисное, благополучное состояние окружающей среды и достижимое качество роста человеческой попу-

ляции». В данном определении отсутствуют количественные, временные и качественные характеристики «экологического развития», поскольку, как уже было установлено ранее, определить или спрогнозировать их фактически невозможно.

Анализ действующих документов государственного стратегического планирования в области экологического развития позволил выделить ряд общих проблем⁹:

- значительное количество документов в различных правовых формах требуют пересмотра и/или отмены с учетом принятых в последнее время ряда новых концептуальных стратегических документов;
- отсутствие последовательности, преемственности, логики развития в ранее принятых документах явилось результатом небрежного употребления заимствованной терминологии без ее содержательного анализа;
- отсутствие детального и качественного анализа их содержания, влияния на экономику и управление, факторов их выполнения/ невыполнения привело к повсеместному невыполнению всех без исключения «стратегических документов»;
- отсутствие официальной оценки их эффективности и влияния на последующее нормотворчество не позволяет системно выделить положительные итоги и результаты, которых удалось достичь.

Фактически до принятия Федерального закона № 172-ФЗ большинство документов стратегического планирования, в том числе и в области экологического развития, существовали сами по себе, вне законодательного, нормотворческого поля.

Рассмотрим организационно-правовые проблемы реализации Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации с точки зрения характеристики типа (вида) нормативного правового акта, каким, несомненно, является этот документ государственного стратегического планирования.

⁹ Выпханова Г. В., Жаворонкова Н. Г. Государственная экологическая политика и документы стратегического планирования // Экологическое право. 2016. № 3. С. 24—29 ; Жаворонкова Н. Г., Агафонов В. Б. Правовые проблемы стратегического планирования обеспечения экологической безопасности недропользования // Аграрное и земельное право. 2015. № 9 (129). С. 11—15.

Одной из ключевых проблем документов «директивного» или «стратегического» характера (а к ним, согласно Федеральному закону № 172-ФЗ, относится большая группа законодательства и подзаконных актов (стратегий, концепций, основ и др.)) является их обособленность, «отдельность» от традиционной системы нормативных актов, что порождает ряд последствий, главной из которых является «необязательность» их выполнения.

Проанализируем, например, один из последних документов «стратегического планирования», в котором в большой мере присутствуют экологические доминанты, — Указ Президента РФ от 1 декабря 2016 г. № 642 «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации»¹⁰ и где также затронута тема угроз «экологическому развитию»: «возрастание антропогенных нагрузок на окружающую среду до масштабов, угрожающих воспроизводству природных ресурсов, и связанный с их неэффективным использованием рост рисков для жизни и здоровья граждан». Стратегической целью развития обозначен «переход к экологически чистой и ресурсосберегающей энергетике, повышение эффективности добычи и глубокой переработки углеводородного сырья, формирование новых источников, способов транспортировки и хранения энергии».

Далее обозначен путь, «дорожная карта», включающая «переход к высокопродуктивному и экологически чистому агро- и аквахозяйству, разработку и внедрение систем рационального применения средств химической и биологической защиты сельскохозяйственных растений и животных, хранение и эффективную переработку сельскохозяйственной продукции, создание безопасных и качественных, в том числе функциональных, продуктов питания; противодействие техногенным, биогенным, социокультурным угрозам, терроризму и идеологическому экстремизму, а также киберугрозам и иным источникам опасности для общества, экономики и государства».

Здесь можно было бы сравнить положения данной Стратегии с многочисленными документами стратегического характера, принятыми ранее, в том числе с Государственной

стратегией Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития, утвержденной Указом Президента РФ от 4 февраля 1994 г. № 236¹¹. Безусловно, мы найдем многочисленные разночтения. Но это не предмет для настоящего исследования. В идеальном виде все «доктринальные» документы должны соответствовать друг другу и развивать «по нисходящей» идеи и пути решения. Однако это положение, закрепленное в Федеральном законе № 172-ФЗ, вряд ли на практике достижимо.

В этом заключается ключевая проблема существующих документов государственного стратегического планирования. Научная концепция, научный прогноз, научная теория, научный анализ допускают и предполагают различные подходы, точки зрения, дискуссии. Принятая на основе одной из точек зрения стратегия, прогноз теряют признаки научного документа, а приобретают все признаки нормативного правового акта, обязательного к исполнению. Вопрос о достоверности, адекватности, бесспорности, об ответственности, а следовательно, об эффективности, обязательности окончательно запутывается.

Одной из принципиальных особенностей «директивных» документов также является их стиль — описание ситуации, сравнительно частое употребление научных терминов, параллели, прогнозы, предположения.

Например, в уже упомянутой Стратегии одним из приоритетов научно-технологического развития Российской Федерации является «возможность эффективного ответа российского общества на большие вызовы с учетом взаимодействия человека и природы, человека и технологий, социальных институтов на современном этапе глобального развития, в том числе применяя методы гуманитарных и социальных наук». Таких положений во всех без исключения «доктринальных» документах (в том числе в Основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации) много, без них невозможно обоснование стратегии и прогноза, они являются необходимым атрибутом научного доказательства концепции (стратегии).

¹⁰ СЗ РФ. 2016. № 49. Ст. 6887.

¹¹ Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1994. № 6. Ст. 436. (Утратило силу.)

Чаще всего выводы и рекомендации, содержащиеся в «доктринальных» документах, облечены в различного рода «стратегические результаты» — «усилить», «обеспечить», «достичь», «способствовать» и т.д. Например, в указанной Стратегии сказано: «Необходимо обеспечить готовность страны к большим вызовам, еще не проявившимся и не получившим широкого общественного признания, предусмотреть своевременную оценку рисков, обусловленных научно-техническим развитием».

Поскольку нашей задачей не является анализ сущности, содержания всех документов стратегического характера, в той или иной мере относимых или затрагивающих «экологическое развитие», отметим, что ни один из многочисленных принятых ранее стратегических документов в этой области не был реализован полностью.

Почему мы, говоря об Основах государственной политики в области экологического развития РФ, приводим в пример и анализируем другие документы «стратегического планирования»? Потому что, на наш взгляд, если «развитие» в целом — это процесс положительный, прогрессивный, эволюционный, необратимый, то и документы, относимые или имеющие отношение к «экологическому развитию», должны обладать теми же качествами: они также должны быть как минимум последовательными, поступательными, необратимыми и прогрессивными. К сожалению, мы отмечаем, что, например, Экологическая доктрина РФ, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 31 августа 2002 г. № 1225-р¹², гораздо содержательнее, чем Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации. Сразу возникает вопрос: почему нет преемственности, нет видимого роста качества документов, почему нет хотя бы упоминания о «предшественниках» и их вкладе в концепцию или результативность «экологического развития»?

В Экологической доктрине Российской Федерации имеется весьма ценная констатация, выраженная в виде некоего обобщения

и базы для формулирования конечного результата. При этом выводы, цели, задачи, механизмы реализации, указанные в документе, не утратили значения и в наши дни. Они актуальны и даже более концептуальны, чем последующие документы в этой области. Тогда зачем принимаются новые «стратегические» документы? Нужно ли констатировать, что цели, поставленные в 2002 г., были ложными, или описание проблем не соответствует реалиям сегодняшнего дня, или изменилась концепция государственного экологического управления?¹³

Принципиально важным для настоящего исследования является сравнительный анализ не столько положений и концепций основных принятых «доктринальных» документов в области экологического развития, сколько их реализация, наличие возможности практического применения.

В этом контексте Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации представляют значительный интерес, потому что, во-первых, этот документ был утвержден Президентом РФ; во-вторых, это один из последних «доктринальных» документов; в-третьих, он адаптирован к положениям Федерального закона № 172-ФЗ; в-четвертых, во исполнение данного документа распоряжением Правительства РФ от 18 декабря 2012 г. № 2423-р утвержден План действий по реализации Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года¹⁴ (далее — План действий); в-пятых, на его примере можно проследить степень реализации концептуального, «доктринального» документа в конкретных мероприятиях, и, в-шестых, на его примере можно понять логику законодателя, выстраивающего иерархию нормотворчества.

Согласно Основам государственной политики в области экологического развития Российской Федерации стратегической целью государственной политики в области экологического развития является решение социально-экономических задач, обеспечивающих:

¹² СЗ РФ. 2002. № 36. Ст. 3510.

¹³ См.: Жаворонкова Н. Г., Агафонов В. Б. Правовые проблемы модернизации экологического управления // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2016. № 1 (17). С. 20—37.

¹⁴ СЗ РФ. 2012. № 52. Ст. 7561.

- экологически ориентированный рост экономики;
- сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов;
- реализацию права каждого человека на благоприятную окружающую среду;
- укрепление правопорядка в области охраны окружающей среды;
- обеспечение экологической безопасности.

Достижение стратегической цели государственной политики в области экологического развития обеспечивается решением следующих основных задач:

- формирование эффективной системы управления в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности;
- обеспечение экологически ориентированного роста экономики и внедрения экологически эффективных инновационных технологий;
- предотвращение и снижение текущего негативного воздействия на окружающую среду;
- восстановление нарушенных естественных экологических систем;
- развитие экономического регулирования и рыночных инструментов охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности.

При решении задачи обеспечения экологически ориентированного роста экономики и внедрения экологически эффективных инновационных технологий используются следующие механизмы:

- формирование эффективной, конкурентоспособной экологически ориентированной модели развития экономики, обеспечивающей ее рациональное использование и минимизацию негативного воздействия на окружающую среду;
- внедрение инновационных ресурсосберегающих, экологически безопасных и эффективных технологий на базе единой

технологической платформы с активным участием государства, бизнес-сообщества, организаций науки и образования, общественных объединений и некоммерческих организаций;

- учет абсолютных и удельных показателей эффективности использования природных ресурсов и энергии, негативного воздействия на окружающую среду при государственном регулировании природоохранной деятельности и планировании мероприятий по охране окружающей среды, а также при оценке эффективности экономики в целом и по отраслям.

Анализ данных положений позволяет констатировать, что сложностью практического применения Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации является нечеткость, неконкретность, непредметность их содержания. Например, что такое «экологически ориентированная экономика»? По нашему мнению, экологически ориентированная экономика должна исходить из доминанты экологических требований перед экономическими, заключающейся:

- в переходе на новую систему технологического нормирования, основанную на принципах наилучших доступных технологий;
- предупреждении (профилактике) и планировании долгосрочных потенциальных негативных экологических последствий посредством управления экологическими, промышленными и техногенными рисками;
- восстановлении нарушенных естественных экологических систем, в том числе ликвидации экологического ущерба, связанного с прошлой экономической и иной деятельностью в сфере недропользования¹⁵.

Неясно также, что понимается под терминами «единая технологическая платформа», «благоприятная окружающая среда», «экологическая безопасность», «показатели эффективности использования природных ресурсов» и т.д.¹⁶

¹⁵ См.: Агафонов В. Б. Правовое регулирование охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности: теория и практика : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2014. 501 с.

¹⁶ См.: Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Экологическая безопасность в системе стратегического планирования Российской Федерации // Lex Russica. 2016. № 6 (115). С. 170—183 ; Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Правовое обеспечение экологической безопасности в условиях экономической интеграции Российской Федерации. М. : Проспект, 2017 ; Жаворонкова Н. Г., Агафонов В. Б. Возмещение экологического вреда: законодательные новеллы // Lex Russica. 2016. № 8 (117). С. 130—140.

Определения есть, нет конкретного содержания, выраженного в измеряемых величинах. Существует огромное количество нормативов, стандартов, правил, касающихся охраны окружающей среды, экологии в широком смысле, но употребление таких терминов, тем более использование целевых показателей, требует или четкого нормативного определения, или новых стандартов и определений. Поэтому анализ Плана действий дает возможность увидеть и оценить степень воздействия стратегических документов на реальную жизнь, а также на нормотворчество.

Подробный анализ всех пунктов Плана действий (108 позиций) не является предметом настоящего анализа, отметим лишь те из них, которые прямо предусмотрены концепцией Основ государственной политики в области экологического развития.

Главный посыл действий по реализации Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации — «экологизация» следующих позиций:

- модернизация системы управления;
- обеспечение экологически ориентированного роста экономики и внедрения экологически эффективных инновационных технологий;
- предотвращение загрязнения и восстановление природы;
- развитие экономического регулирования и рыночных инструментов охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности.

По смыслу перечисленных в Основах государственной политики в области экологического развития целей и задач следовало бы ожидать мероприятия:

- по изменению системы управления;
- эколого-экономическому регулированию;
- технологическим инновациям;
- использованию рыночных механизмов охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности (экологического аудита, экологического страхования и т.д.).

К сожалению, на наш взгляд, в Плате действий перечислены пункты, которые не совсем отражают цели и задачи Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации как по содержанию, так и по духу (идее). Например, План действий предусматривает:

- 1) подготовку проектов федеральных законов:
 - о ратификации Конвенции Европейской экономической комиссии ООН об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте и Протокола по стратегической экологической оценке к Конвенции Европейской экономической комиссии ООН об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте;
 - об экологическом аудите, экологической аудиторской деятельности;
 - о присоединении Российской Федерации к Конвенции Европейской экономической комиссии ООН о доступе к информации, участии исполнительной власти общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды;
- 2) подготовку проектов постановлений Правительства РФ:
 - об особенностях исчисления платы за выбросы загрязняющих веществ, образующихся при сжигании на факельных установках и рассеивании попутного нефтяного газа;
 - о критериях и (или) показателях негативного воздействия объектов хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, на основании которых устанавливаются категории хозяйственной и иной деятельности для целей субъектов Российской Федерации;
 - об осуществлении государственного надзора в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий;
 - об организации и ведении единой государственной автоматизированной системы мониторинга радиационной обстановки.

Как видно из перечисленного, все пункты, несомненно, играют свою роль и реализуют часть задач по охране окружающей среды, но какое отношение эти конкретные пункты имеют непосредственно к Основам государственной политики в области экологического развития Российской Федерации?

Также немного «выпадают» из общего контекста Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации п. 99—103, а также п. 107 Плана действий:

- реализация положений концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации;

- реализация положений Энергетической стратегии России на период до 2030 года;
- реализация плана мероприятий по реализации Водной стратегии РФ;
- реализация государственной программы Российской Федерации «Энергоэффективность и развитие энергетики»;
- подготовка и реализация планов действий субъектов Российской Федерации по реализации Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 г.

Если перечисленные документы были подготовлены и приняты, то какой смысл был упоминать их в Плате действий? Каких-либо концептуальных изменений в данные документы в связи с принятием этого Плате также внесено не было.

Помимо этого, на наш взгляд, в Основах государственной политики в области экологического развития РФ не затронуты важные вопросы государственной экологической политики:

- о перспективах природно-пространственного развития страны;
- об эколого-экономических кластерах;
- о конфликте экологических и экономических интересов;
- о производстве экологических товаров и услуг;
- об установлении показателей и этапов достижения качества экологического развития;
- о разработке, подготовке и принятии перспективных технологических проектов, программ, планов.

Одной из сложнейших проблем, которая существенно влияет на реализацию Основ государственной политики в области экологического развития РФ и других «концептуальных» документов, является наличие противоречий в законодательстве. Противоречия отмечаются между федеральными законами, между законами и подзаконными актами, между нормами права и нормами реализации, между федеральным, региональным и местным законодательством. Принятие многочисленных концепций, прогнозов, стратегий, основ и других документов стратегического планирования, не согласованных между собой, препятствуют их реализации.

В итоге несмотря на то, что все стратегические документы принимаются в виде актов высшей юридической силы (Указы Президента РФ, постановления или распоряжения Правительства РФ, органов субъектов Российской Федерации, исполнительных органов власти), их «необязательность» фактически дискредитирует идею стратегического планирования как таковую.

Тем не менее следует в целом констатировать, что Федеральный закон № 172-ФЗ, несомненно, упорядочил всю систему «директивных» актов. По форме и содержанию многие его положения можно отнести к директивному планированию как основе государственного управления, вместе с тем этот закон является и рамочным, индикативным, поэтому за всеми прогнозами, концепциями, стратегиями должны стоять обязательность исполнения, контроль и ответственность.

Подтверждением данному выводу, а также логическим продолжением Основ государственной политики в области экологического развития РФ служит Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденная Указом Президента РФ от 19 апреля 2017 г. № 176¹⁷.

В статье 2 Стратегии прямо указано, что правовую основу данного документа составляют, помимо прочих, Конституция РФ, Федеральный закон № 172-ФЗ, а также Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 г.

Данная Стратегия является основой для формирования и реализации государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности на федеральном, региональном, муниципальном и отраслевом уровнях.

Качественным отличием данного документа государственного стратегического планирования от ранее принятых документов является детальная оценка текущего состояния экологической безопасности, вызовов и угроз экологической безопасности, описание целей, основных задач, приоритетных направлений и механизмов реализации государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности.

¹⁷ СЗ РФ. 2017. № 17. Ст. 2546.

Следует также положительно оценить законодательное закрепление предполагаемых результатов реализации Стратегии, которыми должны стать «обеспечение экологической безопасности (включая сохранение и восстановление природной среды), качества окружающей среды, необходимого для благоприятной жизни человека и устойчивого развития экономики, ликвидация накопленного вреда окружающей среде вследствие хозяйственной и иной деятельности, обеспечение гидрометеорологической безопасности в условиях возрастающей экономической активности и

глобальных изменений климата», а также детальное описание задач, функций и порядка взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации в целях реализации рассматриваемой Стратегии.

Стратегия экологической безопасности РФ на период до 2025 г., на наш взгляд, является одним из наиболее реалистичных для исполнения документов государственного стратегического планирования, ее реализация во многом позволит обеспечить переход Российской Федерации к устойчивому экологическому развитию.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Авербух В. М. Шестой технологический уклад и перспективы России (краткий обзор) // Вестник Ставропольского государственного университета. — 2010. — № 71. — С. 159—166.
2. Агафонов В. Б. Правовое регулирование охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности: теория и практика : дис. ... д-ра юр. наук. — М., 2014. — 501 с.
3. Боголюбов С. А. Соотношение экологических политик России и других государств // Экологическое право. — 2016. — № 4. — С. 23—32.
4. Бринчук М. М. Экологическое право : учебник. — М. : Городец, 2009.
5. Вершило Н. Д. Эколого-правовые основы устойчивого развития : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2008.
6. Волков Г. А. Экологическое лицензирование как инструмент реализации экологической политики // Экологическое право. — 2016. — № 4. — С. 5—10.
7. Гиззатуллин Р. Х. Правовое обеспечение реализации Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года // Экологическое право. — 2016. — № 5. — С. 3—6.
8. Глазьев С. Ю. Выбор будущего. — М. : Алгоритм, 2005.
9. Жаворонкова Н. Г., Агафонов В. Б. Возмещение экологического вреда: законодательные новеллы // Lex Russica. — 2016. — № 8 (117). — С. 130—140.
10. Жаворонкова Н. Г., Выпханова Г. В. Государственная экологическая политика и документы стратегического планирования // Экологическое право. — 2016. — № 3. — С. 24—29.
11. Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Экологическая безопасность в системе стратегического планирования Российской Федерации // Lex Russica. — 2016. — № 6 (115). — С. 170—183.
12. Жаворонкова Н. Г., Агафонов В. Б. // Правовые проблемы стратегического планирования обеспечения экологической безопасности недропользования // Аграрное и земельное право. — 2015. — № 9 (129). — С. 11—15.
13. Жаворонкова Н. Г., Агафонов В. Б. Правовые проблемы модернизации экологического управления // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2016. — № 1 (17) — С. 20—37.
14. Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Правовое обеспечение экологической безопасности в условиях экономической интеграции Российской Федерации. — М. : Проспект, 2017.
15. Игнатьева И. А. Актуальные проблемы возмещения вреда окружающей среде (аспекты правового регулирования, судебной практики и реализации государственной политики в области экологического развития) // Экологическое право. — 2016. — № 4. — С. 10—17.
16. Кондратьев Н. Д. Большие циклы конъюнктуры и теория предвидения: избранные труды. — М. : Экономика, 2002.
17. Клюканова Л. Г. Комплексный подход к развитию экологической политики Российской Федерации // Экологическое право. — 2016. — № 3. — С. 15—19.

18. Русин С. Н. Экологическая политика и право. Проблемы формирования и реализации // Экологическое право. — 2016. — № 3. — С. 9—15.
19. Русин С. Н. Экологическая функция государства. Детерминанта развития // Экологическое право. — 2012. — № 6. — С. 9—14.
20. Хлуденева Н. И. Регулятивная функция экологического права: проблемы реализации // Журнал российского права. — 2016. — № 12. — С. 142—151.

Материал поступил в редакцию 12 мая 2017 г.

TRENDS AND PROSPECTS FOR IMPROVEMENT OF STATE POLICY IN THE FIELD OF ENVIRONMENTAL DEVELOPMENT

ZHAVORONKOVA Natalia Grigorievna — Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Environmental and Natural Resources Law at the Kutafin Moscow State Law University (MSAL);
gavoron49@mail.ru
125993, Russia, Moscow, Sadovaya-Kudrinskaya Str., 9

AGAFONOV Vyacheslav Borisovich — Doctor of Law, Professor of the Department of Environmental and Natural Resources Law at the Kutafin Moscow State Law University (MSAL);
Vagafonoff@mail.ru
125993, Russia, Moscow, Sadovaya-Kudrinskaya Str., 9

Review. *The article discusses the legal challenges of improving State policy in the field of environmental development. According to the survey of existing instruments of the State strategic planning the authors formulate the theoretical concept of "sustainable development", identify key factors and indicators of environmental development and the main legal problems of realization of the State policy in the area of environmental development of the Russian Federation at the present stage. It is proved that the State strategic planning documents in the field of environmental development must be approved with due account for the continuity, risk assessment conditioned by the scientific and technological development of the country, the analysis of their effectiveness, degree of influence on the subsequent standard-setting, economy and management, as well as a legally enshrined responsibility for the failure to comply with them.*

Keywords: *legislation, strategic planning, sustainable development, public policy.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Averbuh V. M. Shestoj tehnologicheskij uklad i perspektivy Rossii (kratkij obzor) // Vestnik Stavropol'skogo gosudarstvennogo universiteta. — 2010. — № 71. — С. 159—166.
2. Agafonov V. B. Pravovoe regulirovanie ohrany okruzhajushhej sredy i obespechenija jekologicheskoy bezopasnosti: teorija i praktika : dis. ... d-ra jur. nauk. — M., 2014. — 501 s.
3. Bogoljubov S. A. Sootnoshenie jekologicheskikh politik Rossii i drugih gosudarstv // Jekologicheskoe pravo. — 2016. — № 4. — С. 23—32.
4. Brinchuk M. M. Jekologicheskoe pravo : uchebnik. — M. : Gorodec, 2009.
5. Vershilo N. D. Jekologo-pravovye osnovy ustojchivogo razvitija : avtoref. dis. ... d-ra jurid. nauk. — M., 2008.
6. Volkov G. A. Jekologicheskoe licenzirovanie kak instrument realizacii jekologicheskoy politiki // Jekologicheskoe pravo. — 2016. — № 4. — С. 5—10.
7. Gizzatullin R. H. Pravovoe obespechenie realizacii Osnov gosudarstvennoj politiki v oblasti jekologicheskogo razvitija Rossijskoj Federacii na period do 2030 goda // Jekologicheskoe pravo. — 2016. — № 5. — С. 3—6.
8. Glaz'ev S. Ju. Vybory budushhego. — M. : Algoritm, 2005.
9. Zhavoronkova N. G., Agafonov V. B. Vozmeshhenie jekologicheskogo vreda: zakonodatel'nye novelly // Lex Russica. — 2016. — № 8 (117). — С. 130—140.
10. Zhavoronkova N. G., Vyphanova G. V. Gosudarstvennaja jekologicheskaja politika i dokumenty strategicheskogo planirovanija // Jekologicheskoe pravo. — 2016. — № 3. — С. 24—29.

11. Zhavoronkova N. G., Shpakovskij Ju. G. Jekologicheskaja bezopasnost' v sisteme strategicheskogo planirovaniya Rossijskoj Federacii // Lex Russica. — 2016. — № 6 (115). — S. 170—183.
12. Zhavoronkova N. G., Agafonov V. B. // Pravovye problemy strategicheskogo planirovaniya obespechenija jekologicheskoy bezopasnosti nedropol'zovaniya // Agrarnoe i zemel'noe pravo. — 2015. — № 9 (129). — S. 11—15.
13. Zhavoronkova N. G., Agafonov V. B. Pravovye problemy modernizacii jekologicheskogo upravlenija // Vestnik Universiteta imeni O.E. Kutafina (MGJuA). — 2016. — № 1 (17) — S. 20—37.
14. Zhavoronkova N. G., Shpakovskij Ju. G. Pravovoe obespechenie jekologicheskoy bezopasnosti v uslovijah jekonomicheskogo integracii Rossijskoj Federacii. — M. : Prospekt, 2017.
15. Ignat'eva I. A. Aktual'nye problemy vozmeshhenija vreda okruzhajushhej srede (aspekty pravovogo regulirovaniya, sudebnoj praktiki i realizacii gosudarstvennoj politiki v oblasti jekologicheskogo razvitija) // Jekologicheskoe pravo. — 2016. — № 4. — S. 10—17.
16. Kondrat'ev N. D. Bol'shie cikly konjunktury i teorija predviden'ja: izbrannye trudy. — M. : Jekonomika, 2002.
17. Kljukanova L. G. Kompleksnyj podhod k razvitiju jekologicheskoy politiki Rossijskoj Federacii // Jekologicheskoe pravo. — 2016. — № 3. — S. 15—19.
18. Rusin S. N. Jekologicheskaja politika i pravo. Problemy formirovaniya i realizacii // Jekologicheskoe pravo. — 2016. — № 3. — S. 9—15.
19. Rusin S. N. Jekologicheskaja funkcija gosudarstva. Determinanta razvitija // Jekologicheskoe pravo. — 2012. — № 6. — S. 9—14.
20. Hludeneva N. I. Reguljativnaja funkcija jekologicheskogo prava: problemy realizacii // Zhurnal rossijskogo prava. — 2016. — № 12. — S. 142—151.