

О РЕАЛИЗАЦИОННЫХ МЕХАНИЗМАХ ДОКУМЕНТОВ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В СФЕРЕ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

В. В. Кванина, kvaninavv@susu.ru

Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск, Россия

Аннотация. В статье поднимается вопрос о необходимости отражения в документах стратегического планирования в сфере охраны окружающей среды реализационных механизмов, посредством которых могут быть достигнуты цели и задачи, поставленные в данных документах. Сделаны выводы об отсутствии четкого понятийного аппарата о реализационных механизмах стратегических документов в сфере охраны окружающей среды и о тесной взаимосвязи между его отдельными элементами, к которым отнесены методы экономического регулирования (прямые и косвенные), экономический механизм охраны окружающей среды (правовые, экономические, организационные, идеологические средства), меры экономического стимулирования охраны окружающей среды; о необходимости введения на уровне законодательства разнообразных мер государственного стимулирования деятельности хозяйствующих субъектов в сфере охраны окружающей среды.

Ключевые слова: документы стратегического планирования, экономический механизм охраны окружающей среды, методы государственного регулирования, меры стимулирования деятельности хозяйствующих субъектов в сфере охраны окружающей среды.

Для цитирования: Кванина В. В. О реализационных механизмах документов стратегического планирования в сфере охраны окружающей среды // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». 2025. Т. 25. № 3. С. 77–83. DOI: 10.14529/law250311.

Original article
DOI: 10.14529/law250311

ON IMPLEMENTATION MECHANISMS OF STRATEGIC PLANNING DOCUMENTS IN THE FIELD OF ENVIRONMENTAL PROTECTION

V. V. Kvanina, kvaninavv@susu.ru

South Ural State University, Chelyabinsk, Russia

Abstract. The article raises the question of the necessity of reflecting in the documents of strategic planning in the sphere of environmental protection the realization mechanisms by means of which the goals and objectives set in these documents can be achieved. The conclusions are drawn about the absence of a clear conceptual apparatus of realization mechanisms of strategic documents in the sphere of environmental protection and about the close interrelation between its separate elements, which include methods of economic regulation (direct and indirect), economic mechanism of environmental protection (legal, economic, organizational, ideological means), measures of economic stimulation of environmental protection; about the necessity of introduction of various measures of state stimulation at the level of legislation.

Keywords: strategic planning documents, economic mechanism of environmental protection, methods of state regulation, measures to stimulate the activities of economic entities in the field of environmental protection.

For citation: Kvanina V. V. On implementation mechanisms of strategic planning documents in the field of environmental protection. *Bulletin of the South Ural State University. Series "Law"*. 2025. vol. 25. no. 3. pp. 77–83. (in Russ.) DOI: 10.14529/law250311.

Стратегическое планирование – деятельность участников стратегического планирования, состоящая из этапов целеполагания, про-

гнозирования, планирования и программирования социально-экономического развития РФ, субъектов РФ и муниципальных образо-

ваний, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности РФ (ст. 3 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – Закон о стратегическом планировании)).

В Законе о стратегическом планировании под документом стратегического планирования понимается документированная информация, разрабатываемая, рассматриваемая и утверждаемая (одобряемая) участниками стратегического планирования (ст. 3). В юридической литературе совершенно справедливо обращают внимание на некорректность данного определения, поскольку информация может представлять содержание документа, но никак не документ. В рамках данной статьи под документом стратегического планирования будет пониматься документ, предусматривающий цели и задачи в социально-значимой сфере отношений на перспективу, а также механизмы их достижения.

Законом о стратегическом планировании и Основами государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации, утвержденными Указом Президента РФ от 8 ноября 2021 г. № 633, принятыми в целях реализации положений названного закона, предусмотрен широкий перечень видов документов стратегического планирования, который является закрытым. Однако многие принятые акты, по существу относящиеся к данной категории документов, в них в качестве таковых не обозначены. Например, стратегия государственной политики, общенациональная стратегия, основы государственной политики и доктрины (не в области обеспечения национальной безопасности), основные направления государственной политики и др. [10].

Для документов стратегического планирования характерен также ряд и других недостатков. Например, отсутствие взаимосвязи между ними по этапам и срокам реализации, четких механизмов их реализации и др. [15].

Реализационные механизмы документов стратегического планирования необходимо отличать от реализации документов стратегического планирования, под которой понимается детализация данных документов в других актах. Например, положения стратегии социально-экономического развития РФ в части целей, задач и приоритетов развития отраслей

экономики и сфер государственного управления детализируются в отраслевых документах стратегического планирования РФ (гл. 13 Закона о стратегическом планировании).

В теории права под реализационным механизмом понимается система правовых средств, при помощи которой обеспечивается результативное правовое воздействие на общественные отношения [1, с. 267]. Правовые средства включают в себя и способы реализации норм права, которые отвечают на вопросы: как, каким образом, за счет каких ресурсов и инструментов может быть достигнуто исполнение соответствующих норм права.

В определенной мере можно предположить, что в законодательстве о документах стратегического планирования заложено такое же восприятие правовых средств. Данный вывод следует из анализа принципов стратегического планирования. Так, из принципа реалистичности следует, что при определении целей и задач социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности РФ участники стратегического планирования должны учитывать ресурсные ограничения и риски. А принцип ресурсной обеспеченности предполагает, что при разработке и утверждении документов стратегического планирования должны быть определены источники финансового и иного ресурсного обеспечения мероприятий, предусмотренных этими документами (ст. 7 Закона о стратегическом планировании).

В литературе отмечается, что в документах стратегического планирования «находит отражение комплекс скоординированных мер, направленных на определение национальных интересов и приоритетов, путей и основных инструментов их достижения...» [4]. Вопрос заключается в том, что следует понимать под инструментами, механизмами, способами и т.д. достижения целей и задач стратегического планирования, в том числе в сфере охраны окружающей среды.

Если говорить обобщенно о реализационном механизме в сфере охраны окружающей среды, то в науке экологического права в этом случае принято говорить об экономическом и организационном механизмах охраны окружающей среды. В отношении понятия и содержания категории «экономический механизм охраны окружающей среды» в литературе нет однозначного восприятия, а в Федеральном законе 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об

охране окружающей среды» эта категория отсутствует. Данная категория обусловлена наличием гл. IV «Экономическое регулирование в области охраны окружающей среды» в Федеральном законе от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды». До 1 января 2015 г. в данной главе в ст. 14 «Методы экономического регулирования в области охраны окружающей среды» речь шла о методах экономического регулирования, к которым были отнесены: разработка государственных прогнозов социально-экономического развития на основе экологических прогнозов; разработка федеральных программ в области экологического развития РФ и целевых программ в области охраны окружающей среды субъектов РФ; разработка и проведение мероприятий по охране окружающей среды в целях предотвращения причинения вреда окружающей среде; установление платы за негативное воздействие на окружающую среду; предоставление налоговых и иных льгот при внедрении наилучших существующих технологий, нетрадиционных видов энергии, использовании вторичных ресурсов и переработке отходов; поддержка предпринимательской, инновационной и иной деятельности (в том числе экологического страхования), направленной на охрану окружающей среды.

После указанной даты ст. 14 Федерального закона «Об охране окружающей среды» утратила силу. Из перечисленных в гл. IV «Экономическое регулирование в области охраны окружающей среды» в прежней редакции закона остались лишь такие методы экономического регулирования, как плата за негативное воздействие на окружающую среду, государственная поддержка хозяйственной и (или) иной деятельности, осуществляемой в целях охраны окружающей среды, по определенным направлениям, и экологическое страхование (ст. 16–18). При этом появилась новая статья, посвященная экономическому стимулированию прекращения производства и использования озоноразрушающих веществ и содержащей их продукции (ст. 18.1).

Методы экономического регулирования относятся к методам государственного регулирования, которые подразделяются на прямые и косвенные. Прямые методы государственного регулирования выражаются в принятии правового акта, содержащего предписание императивного характера на совершение определенных действий; косвенные методы

«основываются на экономических средствах воздействия на регулируемые отношения со стороны субъектов государственно-управленческой деятельности. Они опосредованно через экономические интересы без прямого властного воздействия отражаются на поведении экономических отношений путем создания условий, влияющих на мотивацию должного поведения участников экономических отношений посредством материальных стимулов, таких как материальное поощрение и ответственность» [13, с. 406–407].

С учетом приведенной классификации методов государственного регулирования в большинстве случаев методы экономического регулирования в области охраны окружающей среды относятся к косвенным методам (установление платы за негативное воздействие на окружающую среду, проведение экономической оценки природных объектов, предоставление налоговых и иных льгот при внедрении наилучших технологий и др.) [8; 17]. Отдельные авторы платежи, налоги, льготы, цены, субсидии и др. называют экономическими инструментами [11, с. 17].

К прямым методам государственного регулирования охраны окружающей среды относятся лицензирование, выдача комплексного экономического разрешения и др. Многие авторы относят их к организационному механизму охраны окружающей среды.

Как выше было сказано, категория «экономический механизм охраны окружающей среды» является доктринальной, и под ней понимается комплекс правовых средств (элементов экономического механизма), посредством которых у хозяйствующих субъектов появляется «экономическая заинтересованность в проведении экологических мероприятий, принятии мер по снижению негативного воздействия на окружающую среду и обеспечении рационального природопользования» [8; 6].

Наряду с этим отдельные авторы рассматривают данную категорию с двух точек зрения: 1) как механизм реализации эколого-правовых норм и всего экологического права в целом; 2) как опосредованный правовой механизм регулирования отношений в сфере охраны окружающей среды с использованием экономических инструментов (платежи, налоги, льготы, цены, субсидии и др.) [11, с. 5].

В доктрине экологического права экономический механизм охраны окружающей сре-

ды зачастую связывают с правовым механизмом охраны окружающей среды, под которым понимается комплекс законодательно закрепленных мер и средств организационного, экономического и идеологического характера, используемых в целях обеспечения охраны окружающей среды [12, с. 13].

В системе экономического механизма охраны окружающей среды, на наш взгляд, центральное место должно принадлежать правовым средствам экономического характера, посредством которых у хозяйствующих субъектов, как отмечает Н. В. Кичигин, появляется экономическая заинтересованность в проведении экологических мероприятий [8]. У хозяйствующих субъектов экономическая заинтересованность возникает при предоставлении мер стимулирования. В ст. 3 Федерального закона от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации» под мерами стимулирования деятельности в сфере промышленности понимаются действия правового, экономического и организационного характера, которые осуществляются органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями, входящими в состав инфраструктуры поддержки деятельности в сфере промышленности, и направлены на достижение целей промышленной политики.

Наиболее полно механизмы реализации государственной политики в сфере охраны окружающей среды представлены в Основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденных Указом Президента РФ от 30 апреля 2012 г. В разделе IV «Основные механизмы реализации государственной политики в области экологического развития» названы в том числе следующие меры экономического стимулирования охраны окружающей среды: стимулирование предприятий, осуществляющих программы экологической модернизации производства и экологической реабилитации соответствующих территорий; применение государственно-частного партнерства при государственном финансировании (софинансировании) мероприятий по оздоровлению экологически неблагополучных территорий, ликвидации экологического ущерба, связанного с прошлой экономической и иной деятельностью; осуществление поддержки технологической модернизации, обеспечивающей

уменьшение антропогенной нагрузки на окружающую среду, неистощительное использование возобновляемых и рациональное использование невозобновляемых природных ресурсов; обеспечение преимущества (при прочих равных условиях) при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд товарам, работам, услугам, отвечающим установленным экологическим требованиям; стимулирование привлечения инвестиций для обеспечения рационального и эффективного использования природных ресурсов, уменьшения негативного воздействия на окружающую среду, производства экологически чистой продукции, внедрения ресурсосберегающих технологий, соответствующих требованиям законодательства РФ об охране окружающей среды; повышение экологической и социальной ответственности бизнеса; стимулирование деятельности по сбору, сортировке и использованию отходов в качестве вторичного сырья и энергоносителей; стимулирование проведения научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ в области охраны окружающей среды, ресурсосбережения и обеспечения экологической безопасности.

В последующем в большинстве случаев в документах стратегического планирования в сфере экологии, или относящихся в том числе и к экологии, меры экономического стимулирования охраны окружающей среды не обозначаются. Но должны ли они их содержать? Представляется, что если не в самом документе, то в плане по их реализации (который также относится к документам стратегического планирования) они должны быть обозначены, как и ресурсы и возможности субъектов, которых планируется привлечь к реализации целей и задач. В противном случае можно принять декларативный документ, реализация которого будет эфемерна. Как справедливо отмечается в литературе, «простое перечисление проблем окружающей среды и констатация внешних и внутренних угроз ничего не решают и в практическом плане не имеют смысла. Другое дело, когда любая экологическая цель будет обозначена как баланс выгод и приобретений, как оценка затрат, альтернативных вариантов» [16].

На сегодняшний день стратегическое планирование представляет собой управление планами, которое отвечает на вопрос «что де-

лять?», а необходимо еще и управление результатами (стратегический менеджмент), который отвечает на вопросы «как?» и «кто это будет делать?» [3], за счет каких ресурсов. При этом рассчитывать только на налогово-бюджетные меры нереалистично, – затраты на охрану окружающей среды в общих расходах консолидированного бюджета РФ традиционно составляют незначительную долю. Тем более, что до настоящего времени действенный механизм применения налоговых льгот и иных преференций не разработан.

В течение десятилетий, как отмечают специалисты по экологическому праву, большинство документов стратегического планирования в сфере экологии выполнялось неудовлетворительно, с грубейшими нарушениями сроков и срывом запланированных мероприятий ввиду их регулярного недофинансирования, заведомой недооценки их стоимости, коррупционного вмешательства [2, с. 76]. Однако срыв запланированных мероприятий в ряде случаев объясняется не только их недофинансированием, но и не освоением выделенных средств [5]. Более того, «постоянно изменяются цифры отчислений на запланированные мероприятия, в том числе в сторону уменьшения финансирования» [7]; многие цели стратегических документов недостаточно обоснованы и не соответствуют ресурсам и возможностям государства [9].

В реалиях сегодняшнего дня в целях реализации задач в сфере охраны окружающей среды, сформулированных в документах стратегического планирования, надо думать о расширении мер экономического стимулирования или их совершенствовании. Об этом говорится и в самих стратегических документах (см., например, пп. «з» п. 9 Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года).

Как отмечают в литературе, в системе механизмов охраны окружающей среды преобладают административные методы стимулирования, рыночные же инструменты регулирования воздействия на окружающую среду

не получили широкого распространения [14, с. 6]. Не случайно, что в актах стратегического планирования напрямую говорится о необходимости развития рыночных инструментов охраны окружающей среды (пп. «е» п. 17 Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года). К ним можно отнести экологическое страхование, экологический аудит. Но, как было сказано выше, главным инструментом решения проблем в сфере охраны окружающей среды могут выступить меры государственного стимулирования деятельности хозяйствующих субъектов, которые в настоящий период малочисленны и не отражают всех потребностей данной сферы.

Вышеизложенное позволяет сделать выводы об отсутствии четкого понятийного аппарата о реализационных механизмах стратегических документов в сфере охраны окружающей среды и о тесной взаимосвязи между его отдельными элементами.

Представляется, что реализационные механизмы документов стратегического планирования в сфере охраны окружающей среды, являясь совокупностью правовых средств, направленных на достижение целей и задач в социально-значимой сфере отношений, включают в себя в качестве элементов методы экономического регулирования (прямые и косвенные), экономический механизм охраны окружающей среды (правовые, экономические, организационные, идеологические средства), меры экономического стимулирования охраны окружающей среды. Названные элементы иногда между собой пересекаются или смешиваются. Подобное можно объяснить попыткой объединить в одном явлении его правовую и экономическую сущность. Несмотря на взаимосвязь права и экономики, они выполняют только им свойственные функции, и поэтому смешение правовых и экономических категорий по рассматриваемому вопросу представляется некорректным. Это свидетельствует о необходимости дальнейшего исследования вопроса о реализационных механизмах охраны окружающей среды.

Список источников

1. Алексеев С. С. Общая теория права. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008. 576 с.
2. Боголюбов С. А. Реализация экологической политики посредством права: монография. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2015. 207 с.

3. Воронкова С. В. К вопросу об эффективности стратегического планирования // Административное право и процесс. 2022. № 9. С. 6–9.
4. Выпханова Г. В. Актуальные направления и проблемы реализации документов стратегического планирования в области экологического развития // Транспортное право и безопасность. 2022. № 2 (42). С. 236–248.
5. Выпханова Г. В., Жаворонкова Н. Г. Теоретико-правовые проблемы формирования и реализации документов стратегического планирования // Экологическое право. 2020. № 3. С. 3–8.
6. Гетьман А. П. Организационно-правовой механизм охраны окружающей среды // Проблемы законности. 2014. № 125. С. 119–128.
7. Игнатьева И. А. Документы стратегического планирования и вопросы определения их места в регулировании экологических отношений // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2021. № 3. С. 3–26.
8. Кичигин Н. В. Законодательное обеспечение экономического механизма охраны окружающей среды // Журнал российского права. 2008. № 10. С. 45–51.
9. Липинский Д. А., Иванов А. А. Юридическая аномия как фактор неопределенности целей социального развития // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2024. № 1. С. 6–29.
10. Мамяшева Д. Р. Систематизация актов стратегического планирования: теоретико-правовой аспект // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2023. Вып. 3. С. 403–414.
11. Петрова Т. В. Правовые проблемы экономического механизма охраны окружающей среды. М.: Зерцало, 2000. 185 с.
12. Правовые механизмы охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности / под науч. ред. Т. И. Макаровой. Минск: БГУ, 2016. 190 с.
13. Предпринимательское право Российской Федерации / отв. ред. Е. П. Губин, П. Г. Лахно. М.: Юрист, 2004. 1001 с.
14. Хлуденева Н. И. Правовое обеспечение экономического стимулирования в области охраны окружающей среды // Журнал российского права. 2013. № 2. С. 5–13.
15. Чепурнова Н. М., Ищенко А. А. Некоторые аспекты совершенствования административно-правового регулирования стратегического планирования в контексте конституционной реформы в Российской Федерации // Административное право и процесс. 2022. № 1. С. 22–27.
16. Шпаковский Ю. Г., Жаворонкова Н. Г. Экологическая безопасность устойчивого развития: стратегия и механизмы реализации // Актуальные проблемы российского права. 2024. № 7. С. 174–187.
17. Ялбулганов А. А. Экономико-правовые механизмы защиты окружающей среды от загрязнения отходами производства и потребления // Законодательство. 2019. № 10. С. 48–56.

References

1. Alekseev S. S. *Obshchaya teoriya prava* [General theory of law]. Moscow, 2008, 576 p.
2. Bogolyubov S. A. *Realizatsiya ekologicheskoy politiki posredstvom prava* [Implementation of environmental policy through law]. Moscow, 2015, 207 p.
3. Voronkova S. V. [On the effectiveness of strategic planning]. *Administrativnoe pravo i protsess* [Administrative law and process], 2022, no. 9, pp. 6–9. (in Russ.)
4. Vypkhanova G. V. [Current directions and problems of implementation of strategic planning documents in the field of environmental development]. *Transportnoe pravo i bezopasnost'* [Transport law and security], 2022, no. 2 (42), pp. 236–248. (in Russ.)
5. Vypkhanova G. V., Zhavoronkova N. G. [Theoretical and legal problems of formation and implementation of strategic planning documents]. *Ekologicheskoe pravo* [Environmental law], 2020, no. 3, pp. 3–8. (in Russ.)
6. Get'man A. P. [Organizational and legal mechanism of environmental protection]. *Problemy zakonnosti* [Problems of legality], 2014, no. 125, pp. 119–128. (in Russ.)
7. Ignat'eva I. A. [Strategic planning documents and issues of determining their place in the regulation of environmental relations]. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 11. Pravo* [Bulletin of the Moscow University. Episode 11. Right], 2021, no. 3, pp. 3–26. (in Russ.)

8. Kichigin N. V. [Legislative support for the economic mechanism of environmental protection]. *Zhurnal rossiyskogo prava [Journal of Russian Law]*, 2008, no. 10, pp. 45–51. (in Russ.)
9. Lipinskiy D. A., Ivanov A. A. [Legal anomie as a factor of uncertainty of social development goals]. *Vestnik Permskogo universiteta. Yuridicheskie nauki [Bulletin of Perm University. Legal sciences]*, 2024, no. 1, pp. 6–29. (in Russ.)
10. Mamyasheva D. R. [Systematization of strategic planning acts: theoretical and legal aspect]. *Vestnik Permskogo universiteta. Yuridicheskie nauki [Bulletin of Perm University. Legal sciences]*, 2023, Vyp. 3, pp. 403–414. (in Russ.)
11. Petrova T. V. *Pravovye problemy ekonomicheskogo mekhanizma okhrany okruzhayushchey sredy* [Legal problems of the economic mechanism of environmental protection]. Moscow, 2000, 185 p.
12. Makarova T. I. *Pravovye mekhanizmy okhrany okruzhayushchey sredy i obespecheniya ekologicheskoy bezopasnosti* [Legal mechanisms for environmental protection and environmental safety]. Minsk, 2016, 190 p.
13. Gubin E. P., Lakhno P. G. *Predprinimatel'skoe pravo Rossiyskoy Federatsii* [Business law of the Russian Federation]. Moscow, 2004, 1001 p.
14. Khludeneva N. I. [Legal provision of economic incentives in the field of environmental protection]. *Zhurnal rossiyskogo prava [Journal of Russian Law]*, 2013, no. 2, pp. 5–13. (in Russ.)
15. Chepurnova N. M., Ishchenko A. A. [Some aspects of improving the administrative and legal regulation of strategic planning in the context of constitutional reform in the Russian Federation]. *Administrativnoe pravo i protsess [Administrative Law and Process]*, 2022, no. 1, pp. 22–27. (in Russ.)
16. Shpakovskiy Yu. G., Zhavoronkova N. G. [Environmental safety of sustainable development: strategy and implementation mechanisms]. *Aktual'nye problemy rossiyskogo prava [Actual problems of Russian law]*, 2024, no. 7, pp. 174–187. (in Russ.)
17. Yalbulganov A. A. [Economic and legal mechanisms for protecting the environment from pollution from production and consumption waste]. *Zakonodatel'stvo [Legislation]*, 2019, no. 10, pp. 48–56. (in Russ.)

Информация об авторе

Кванина Валентина Вячеславовна, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой предпринимательского, конкурентного и экологического права, Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск, Россия.

Information about the author

Valentina V. Kvanina, Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Entrepreneurial, Competition and Environmental Law, South Ural State University, Chelyabinsk, Russia.

Поступила в редакцию 5 мая 2025 г.

Received May 5, 2025.