

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
имени М.В.ЛОМОНОСОВА

На правах рукописи

Ющенко Максим Сергеевич

**Стратегическое планирование в системе мер
правовой охраны озера Байкал**

Специальность 5.1.2 – публично-правовые (государственно-
правовые) науки

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2023

Диссертация подготовлена на кафедре экологического и земельного права
юридического факультета МГУ имени М. В. Ломоносова

Научный руководитель: *Игнатьева Инна Анатольевна*

доктор юридических наук

**Официальные
оппоненты:**

Выпханова Галина Викторовна

*доктор юридических наук, профессор, ФГБОУ ВО
«Московский государственный юридический
университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»,
кафедра экологического и природоресурсного
права, профессор;*

Краснова Ирина Олеговна

*доктор юридических наук, профессор, ФГБОУ ВО
«Российский государственный университет
правосудия», кафедра земельного и экологического
права, заведующий;*

Пономарев Михаил Вячеславович

*кандидат юридических наук, ФГНИУ «Институт
законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации»,
отдел экологического и аграрного
законодательства, старший научный сотрудник.*

Защита состоится «08» февраля 2024 г. в 16 часов 30 минут на заседании
Диссертационного совета МГУ 051.4 при Московском государственном
университете имени М.В. Ломоносова по адресу: 119991, г. Москва, Ленинские
горы, д. 1, стр. 13-14, 4-й учебный корпус, юридический факультет, ауд. 536а.

E-mail: dissovet@law.msu.ru

С диссертацией можно ознакомиться в отделе диссертаций научной
библиотеки МГУ имени М. В. Ломоносова (г. Москва, Ломоносовский
проспект, д. 27) и на портале: <https://dissovet.msu.ru/dissertation/051.4/2815>.

Автореферат разослан «__» декабря 2023 г.

Ученый секретарь

диссертационного совета

доктор юридических наук, доцент

А.А. Троицкая

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования

Озеро Байкал является уникальным природным объектом, включенным в список объектов всемирного природного наследия. Правовое регулирование охраны озера Байкал образует самостоятельный институт современного российского экологического права и осуществляется отдельным федеральным законом и комплексом иных нормативных правовых актов. Вместе с тем значительная часть проводимых природоохранных мероприятий в стране опирается на развитую и укрепившуюся в последние годы систему стратегического планирования. Федеральный закон «Об охране озера Байкал»¹ (далее – Закон об охране озера Байкал) с момента его принятия претерпел в основном незначительные изменения, и положения, связанные со стратегическим планированием, не находят в нем необходимого отражения.

Основные меры по охране озера Байкал в настоящее время реализуются в рамках федерального проекта «Сохранение озера Байкал», входящего в национальный проект «Экология»². Как показывает практика, неоднократно предпринимавшиеся организационно-правовые меры по передаче функций по администрированию федеральной целевой программы «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012-2020 гг.»³ (ныне завершена) и федерального проекта «Сохранение озера Байкал», с реализацией документов стратегического планирования в сфере охраны озера Байкал существуют очевидные проблемы, что ставит под угрозу срыва успешное решение государственной задачи по сохранению озера Байкал. Эти проблемы связаны, в том числе, с отсутствием стройного механизма правового регулирования охраны Байкальской природной территории и недостаточной координацией в области стратегического планирования на разных уровнях управления.

¹ СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2220.

² См.: Паспорт национального проекта «Экология» (утв. Минприроды России) // СПС «КонсультантПлюс».

³ СЗ РФ 2012. № 36. Ст. 4899.

Актуальность темы диссертации обусловлена тем, что стратегическое планирование относительно охраны озера Байкал является сильно разрозненным по уровням стратегического планирования, слабо увязанным с уже сложившимся нормативным правовым регулированием охраны озера Байкал, нечетко и недостаточно синхронно пересекающимся с другими мерами правовой охраны озера Байкал, предусмотренными действующим законодательством. При этом особенно важно, что в последнее время государство уделяет повышенное внимание проблемам озера Байкал. Это связано с несколькими факторами – прежде всего с общественным запросом, а также с риском получения статуса объекта природного наследия международного значения, находящегося под угрозой. Эти обстоятельства подчеркивают необходимость и своевременность создания целостного видения значения и возможностей расширения применения стратегического планирования, формирования научной базы, обосновывающей использование данного правового инструмента как одной из ведущих мер охраны озера Байкал.

Степень разработанности темы исследования

Комплексного исследования документов стратегического планирования как одной из мер правовой охраны озера Байкал ранее не проводилось. Настоящее исследование опирается на российские научные работы как по общим проблемам правовой охраны озера Байкал, так и по вопросам стратегического планирования.

Правовая охрана озера Байкал была исследована в научных трудах С. А. Боголюбова, М. М. Бринчука, И. А. Игнатьевой, Р. Ю. Колобова, Д. В. Шорникова и др. Данный вопрос был также исследован в кандидатской диссертации И. В. Хамнаева «Организационно-правовой механизм охраны экосистемы озера Байкал» (Москва, 2008), кандидатской диссертации Б. Д. Ангаева «Эколого-правовое обеспечение охраны Байкальской природной территории» (Москва, 2008), кандидатской диссертации Е. А. Яковлевой «Проблемы административно-правовой ответственности за экологические

правонарушения: на примере Байкальской природной территории» (Иркутск, 2010). Однако вопросы о месте и значении стратегического планирования в системе мер правовой охраны озера Байкал в указанных диссертациях не исследовались.

Проблемы стратегического планирования при регулировании экологических отношений в целом рассматривались в научных трудах М. М. Бринчука, Н. Д. Вершило, Т. А. Вершило, Г. В. Выпхановой, Е. А. Галиновской, Н. Г. Жаворонковой, И. А. Игнатьевой, А. А. Ищенко, И. О. Красновой, М. В. Пономарева и др. В диссертационных исследованиях данные проблемы изучены в основном в области экономических наук и касаются вопросов развития промышленных предприятий или отдельных регионов России; немногочисленные юридические исследования проводятся в основном в рамках финансового и бюджетного права. Среди таких работ следует отметить диссертационные исследования О. Г. Александровой «Целевые программы в системе регионального стратегического планирования» (Чебоксары, 2010), С. В. Жеуровой «Стратегическое планирование предпринимательской деятельности в особо охраняемых природных территориях (на примере Приханкайской низменности)» (Владивосток, 2011), Е. А. Никчемной «Право как средство государственного стратегического планирования» (Москва, 2012).

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, складывающиеся в процессе стратегического планирования как правовой меры охраны озера Байкал, включая Байкальскую природную территорию и уникальную экологическую систему озера Байкал⁴. **Предмет** исследования составляют правовые нормы российского законодательства, регулирующие стратегическое планирование, а также многочисленные документы стратегического планирования федерального, регионального и муниципального уровней.

⁴ При указании в дальнейшем в работе на озеро Байкал и/или Байкальскую природную территорию под объектом понимается озеро Байкал, включая Байкальскую природную территорию и уникальную экологическую систему озера Байкал.

Цель диссертационного исследования состоит в выявлении существующих проблем в области стратегического планирования как меры правовой охраны озера Байкал, а также в создании новых и совершенствовании имеющихся правовых инструментов для их решения.

Задачи диссертационного исследования:

1) сформулировать и исследовать понятие стратегического планирования как меры правовой охраны озера Байкал;

2) выявить особенности современного этапа развития стратегического планирования как меры правовой охраны озера Байкал;

3) проанализировать связь стратегического планирования с другими мерами правовой охраны окружающей среды в целом и охраны озера Байкал в частности (экологический контроль, экологический мониторинг, экологическая экспертиза, нормирование);

4) оценить эффективность стратегического планирования в сравнении с традиционным нормативным правовым регулированием;

5) обобщить и классифицировать документы стратегического планирования в части учета ими необходимости охраны озера Байкал;

6) разработать комплекс теоретических и практических подходов, объединенных в Концепцию развития Байкальского макрорегиона, позволяющих определить и юридически закрепить на перспективу место и значение стратегического планирования как меры правовой охраны озера Байкал;

7) рассмотреть возможности развития туристской индустрии на Байкальской природной территории посредством стратегического планирования с позиции охраны озера Байкал.

Теоретической основой исследования послужили научные труды ученых в области экологического права: С. А. Боголюбова, М. М. Бринчука, Г. В. Выпхановой, А. К. Голиченкова, Н. Г. Жаворонковой, И. Н. Жочкиной, Н. М. Заславской, И. А. Игнатъевой, О. С. Колбасова, Р. Ю. Колобова,

И. О. Красновой, О. И. Крассова, Е. Л. Мининой, Н. Г. Нарышевой, С. Н. Русина, А. С. Шестерюка, Ю. И. Шуплецово́й.

Методологическую базу исследования составляют научные методы познания общественных процессов и отношений. В работе использованы общенаучные методы: анализ, синтез, дедукция, индукция, обобщение, аналогия, классификация, - и частнонаучные методы: сравнительно-правовой, историко-правовой метод, метод правового моделирования и т.д.

Нормативную правовую базу исследования составили Конституция Российской Федерации, международные договоры, иные международные документы, федеральное законодательство об охране окружающей среды и о стратегическом планировании, законодательство субъектов Российской Федерации, правовые акты муниципальных образований, находящихся в границах Байкальской природной территории.

Эмпирическую базу диссертационного исследования составили документы стратегического планирования различных уровней и практика по конкретным делам арбитражных судов (более 100 документов).

Научная новизна исследования

Впервые исследование правовой охраны озера Байкал построено на детальном изучении всего комплекса предметно ориентированных на охрану озера Байкал документов стратегического планирования федерального уровня, уровня субъектов Российской Федерации и уровня муниципальных образований, дана их оценка с точки зрения реального вклада в процесс регулирования отношений, имеющих существенное значение в системе мер правовой охраны.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Стратегическое планирование охраны озера Байкал представляет собой деятельность государственных органов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по разработке и корректировке с привлечением научных и общественных организаций, утверждению, мониторингу и контролю реализации документов

стратегического планирования, определяющих приоритеты, цели, задачи, показатели, мероприятия, направленные на выполнение требований экологического законодательства и обеспечение охраны окружающей среды Байкальской природной территории и уникальной экологической системы озера Байкал.

2. При отсутствии целей, установленных в законодательстве об охране озера Байкал, их определение допустимо в предметно ориентированных документах стратегического планирования, утверждаемых Президентом Российской Федерации. В таком случае документы стратегического планирования обладают юридической силой нормативного правового акта Президента Российской Федерации, который восполняет пробелы правового регулирования, образовавшиеся на законодательном уровне. Такие цели предполагают дальнейшее закрепление и развитие в законодательстве об охране озера Байкал.

3. Стратегическое планирование имеет приоритетное значение в системе мер правовой охраны озера Байкал, поскольку направлено на обеспечение устойчивого развития, достижение баланса природоохранных, общественных и экономических интересов с учетом пределов использования природных ресурсов для целей социально-экономического развития Байкальской природной территории. Стратегическое планирование наиболее тесно связано с экологическим мониторингом, что выражается в использовании данных государственного экологического мониторинга для прогнозирования, анализа и оценки эффективности реализованных мероприятий, а также для своевременной корректировки документов стратегического планирования. Стратегическое планирование обуславливает последующее применение таких мер, как государственный экологический контроль (надзор), экологическая экспертиза, экологическое нормирование, а также ведение реестров и кадастров природных ресурсов и объектов, воздействующих на окружающую среду.

4. Современный этап стратегического планирования охраны озера Байкал, берущий начало в 2018 г., характеризуется принципиально новыми

подходами: во-первых, федеральным проектом «Сохранение озера Байкал» обеспечивается одновременно планирование, прогнозирование, программирование охраны озера Байкал; во-вторых, применяется проектно-ориентированный подход, подкрепленный необходимыми ресурсами; и в-третьих, реализация федерального проекта «Сохранение озера Байкал» осуществляется одновременно с реализацией других федеральных проектов, объединяемых национальным проектом «Экология», что предполагает, что охрана озера Байкал рассматривается в организационной, экологической и материально-финансовой взаимосвязи с иными направлениями природоохранной деятельности в стране (ликвидацией накопленного вреда окружающей среде, совершенствованием обращения с твердыми коммунальными отходами, внедрением наилучших доступных технологий, улучшением качества атмосферного воздуха и воды и др.). Современный этап стратегического планирования охраны окружающей среды на озере Байкал и Байкальской природной территории обусловлен необходимостью достижения следующих целей: а) создание условий для успешного и своевременного решения экологических проблем озера Байкал; б) организация взаимодействия органов власти различных уровней в сфере стратегического планирования в целях обеспечения эффективной реализации федерального проекта «Сохранение озера Байкал».

5. Эффективность стратегического планирования охраны озера Байкал обеспечивается принятием научно-обоснованных документов стратегического планирования: а) предметно ориентированных на охрану озера Байкал; б) направленных на охрану окружающей среды в целом с выделением отдельных мероприятий по охране озера Байкал. Такой системой документов стратегического планирования охраны озера Байкал обеспечивается преимущество скорого реагирования на экологические проблемы перед традиционным нормативным правовым регулированием и функционированием системы управления на этой основе.

6. В целях обеспечения согласованности и сбалансированности документов стратегического планирования применена классификация по критерию наличия в них положений, направленных на охрану озера Байкал: а) документы, основное или единственное содержание которых составляют положения по охране озера Байкал; б) документы в области охраны окружающей среды, содержащие отдельные положения по охране озера Байкал; в) документы социально-экономического развития, включающие положения по охране озера Байкал; г) отраслевые и иные документы по отдельным направлениям государственной политики, включающие положения по охране окружающей среды, применимые к охране озера Байкал; д) документы, не содержащие положений по охране озера Байкал, но которые по содержанию и направленности должны включать такие положения.

По уровням принятия документы стратегического планирования охраны озера Байкал делятся на документы, разрабатываемые на федеральном уровне, имеющие приоритетное значение, на уровне субъекта Российской Федерации и муниципальном уровне. Такой подход способствует обеспечению финансовыми и другими ресурсами решение задач федерального проекта «Сохранение озера Байкал» на всех уровнях стратегического планирования.

7. Учитывая вхождение в границы Байкальской природной территории нескольких субъектов Российской Федерации, обоснована необходимость выделения и признания Байкальского макрорегиона в качестве объекта стратегического планирования с разработкой Концепции развития Байкальского макрорегиона, основными определяющими положениями которой являются:

а) цель стратегического планирования развития Байкальского макрорегиона, которая состоит в создании условий для экологически ориентированного развития Байкальской природной территории;

б) задачи стратегического планирования Байкальского макрорегиона, к которым отнесены: сохранение и воспроизводство уникальных природных ресурсов, поэтапный вывод промышленных объектов за пределы Байкальской

природной территории, решение социально-экономических проблем через развитие организованного экологического туризма и улучшенного сельскохозяйственного производства;

в) территориальное определение границ Байкальского макрорегиона;

г) определение охраны Байкальского макрорегиона как деятельности по сохранению и восстановлению природной среды, воспроизводству биологических ресурсов, предотвращению негативного воздействия на окружающую среду и ликвидации негативных последствий хозяйственной и иной деятельности на Байкальской природной территории;

д) перечень необходимых первоочередных мер охраны Байкальского макрорегиона.

8. Первоочередные меры охраны Байкальского макрорегиона включают: а) разработку и утверждение повышенного коэффициента платы за негативное воздействие на окружающую среду Байкальского макрорегиона; б) введение понятия «резидент Байкальского макрорегиона»; в) ведение реестра резидентов Байкальского макрорегиона с целью дополнительной конкретизации нормативов антропогенной нагрузки на Байкальскую природную территорию; г) поощрение государством развития хозяйственной деятельности в Байкальском макрорегионе, осуществляемой в целях окружающей среды (производство органической продукции и сельскохозяйственной продукции с улучшенными характеристиками, экологический туризм). Концепция развития Байкальского макрорегиона позволит объединить единым целеполаганием различные виды управленческой деятельности по охране озера Байкал, обеспечит неразрывную взаимосвязь и взаимозависимость социально-экономического развития и особого экологического статуса Байкальской природной территории.

9. В целях реализации стратегии развития туризма для Байкальской природной территории обоснована необходимость развития экологического туризма с учетом экологической емкости территории и допустимой антропогенной нагрузки. В Концепции развития Байкальского макрорегиона

необходимо предусмотреть минимизацию последствий увеличения туристического потока посредством: а) стратегического планирования развития преимущественно организованной формы экологического туризма; б) синхронизации строительства туристской инфраструктуры с обеспечением минимизации воздействия на уникальную экологическую систему озера Байкал и Байкальскую природную территорию.

Теоретическая и практическая значимость исследования состоит в формировании новых подходов к анализу документов стратегического планирования, в выработке предложений по совершенствованию системы документов стратегического планирования в области охраны озера Байкал.

Установлено, что в целях гармонизации разных отраслей российского законодательства необходимо привести Закон об охране озера Байкал в соответствие с положениями законодательства о стратегическом планировании и действующими в исследуемой сфере документами стратегического планирования. В частности, рекомендуется привести статью 18 данного Федерального закона («Ликвидация или репрофилирование экологически опасных хозяйственных объектов») в соответствие с принятой в настоящее время терминологией и основами государственной политики, зафиксированными в документах целеполагания, а также статью 22 («Целевые программы в области охраны озера Байкал») в соответствие с реализуемым с 2013 г. переходом от целевых программ к проектному управлению.

Выводы и рекомендации могут быть использованы в правоприменительной практике органов государственной и муниципальной власти, а также при преподавании экологического права в юридических высших учебных заведениях Российской Федерации.

Достоверность результатов диссертационного исследования определяется тем, что оно проведено автором единолично, самостоятельно, с использованием анализа нормативных правовых актов и достижений российской и зарубежной юридической науки, а также других наук, изучающих управление с использованием элементов стратегического планирования.

Личный вклад автора. Выносимые на защиту результаты получены автором лично; все публикации в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных для защиты в диссертационном совете МГУ по специальности, выполнены без соавторства.

Апробация результатов исследования. Диссертация выполнена на кафедре экологического и земельного права юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова.

Основные выводы и положения, содержащиеся в диссертационном исследовании, обсуждались на III Международной научно-практической конференции «Современные тенденции развития экологического, земельного и аграрного права» (ИГП РАН, 2020 г.), XIII Международной научно-практической конференции «Устойчивое развитие территорий» (МИИГАиК, 2020 г.), Круглом столе «Правовая охрана озера Байкал: проблемы и решения» (РГУП, 2021 г.), Международном круглом столе «Экология. Общество. Право» (ИГП РАН, 2021 г.), Международной научно-практической конференции «Аграрное право в XXI веке: традиции и перспективы развития (Козыревские чтения)» (ИГП РАН, 2021 г.), Международной научно-практической конференции «Инновационные механизмы правовой охраны окружающей среды и рационального природопользования» (ИЗиСП, 2022 г.), Конференции «Национальный проект «Экология»: правовые проблемы реализации в условиях современных вызовов и угроз» (МГЮА, 2023 г.), а также нашли свое отражение в опубликованных автором научных статьях.

Структура работы обусловлена объектом, предметом, целью и задачами исследования и включает введение, три главы, включающие в себя одиннадцать параграфов, заключение и библиографию.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** раскрывается актуальность и степень разработанности темы исследования, определяются объект и предмет диссертационной работы, ее цель и задачи, излагается теоретическая и нормативная основа исследования, указывается научная новизна, формулируются основные положения, выносимые на защиту, устанавливается теоретическая и практическая значимость исследования, сообщается об апробации результатов работы, изложена структура работы.

В **Главе 1 «Понятие и сущность стратегического планирования как меры правовой охраны озера Байкал»** рассмотрена правовая суть понятия «стратегическое планирование», исследованы этапы формирования данного института в российском законодательстве, проанализированы многочисленные документы стратегического планирования, содержащие положения об охране озера Байкал, разработана их классификация, выявлена связь нормативных правовых актов и документов стратегического планирования. Глава 1 состоит из четырех параграфов.

В *первом параграфе «История планирования природоохранной деятельности на озере Байкал и прилегающей территории»* исследованы документы, которыми осуществлялось целеполагание, прогнозирование, программирование и планирование охраны окружающей среды озера Байкал и прилегающей к нему территории, начиная с XIX века и заканчивая 2018 г. Выделено 4 периода: дореволюционный, начавшийся в XIX веке; период с 1920 г. до 1960 г.; период с 1960 г. до момента прекращения существования СССР; период с 1991 г. по 2018 г. Современный период отсчитывается с 2018 г. – с начала реализации федерального проекта «Сохранение озера Байкал» в составе национального проекта «Экология».

В документах первого периода отражена проблема недопустимости продолжения экстенсивного использования природных ресурсов на Байкале и отмечена активизация использования природных ресурсов для удовлетворения растущих потребностей общества. Второй период ознаменован принятием

Государственного плана электрификации России (ГОЭЛРО)⁵, который положил начало всей последующей системе планирования в СССР. Программно-целевые документы второго периода ставили своей основной задачей максимально интенсивное использование природных ресурсов, в них практически отсутствовали природоохранные задачи. Особенности программно-целевых документов третьего периода выражаются в понимании особой природной ценности озера Байкал, явном обозначении необходимости его строгой охраны; продолжении формирования планов по активному использованию природных ресурсов данной территории; привлечении научных учреждений к разработке документов. Четвертый период в реализации программно-целевого подхода к планированию охраны озера Байкал отличает большое количество программ, в частности федеральных целевых программ, которые были сложны в администрировании из-за излишней детализации, мешающей оперативно реагировать на изменения. Таким образом, в ходе исследования было выявлено, что отечественная система стратегического планирования имеет столетнюю историю. В отношении озера Байкал планирование предметно и комплексно развивается более 60 лет.

Во *втором параграфе «Современное понимание стратегического планирования как меры правовой охраны озера Байкал»* определено место стратегического планирования среди функций экологического управления, его основные черты и цели, рассмотрено понятие «стратегическое планирование» применительно к озеру Байкал и Байкальской природной территории.

Стратегическое планирование является и функцией управления в области охраны окружающей среды Байкальской природной территории, осуществляемой уполномоченными органами исполнительной власти, и мерой правовой охраны этих объектов. Стратегическое планирование – один из инструментов взаимодействия между обществом и государством, поскольку именно через него раскрываются текущие и перспективные процессы развития,

⁵ Съезды Советов Союза ССР, союзных и автономных советских социалистических республик. 1917 – 1936 гг.: сборник документов: в 3-х т. М.: Юриздат, 1959. Т. 1. Съезды Советов РСФСР и автономных республик РСФСР. 1917 – 1922 гг. С. 836.

а также оно определяет предсказуемость действий государства в глазах общества.

Взаимосвязь документов стратегического планирования охраны окружающей среды на озере Байкал и Байкальской природной территории развита плохо: то, что запланировано на федеральном уровне, частично попадает в документы стратегического планирования субъектов Российской Федерации и не учитывается в документах стратегического планирования прибайкальских муниципальных образований. Не соблюдаются циклы планирования, иерархия документов, изменения и дополнения в документы стратегического планирования не вносятся или вносятся несвоевременно, не осуществляется мониторинг и контроль их реализации. В цели и задачи документов стратегического планирования, связанных с охраной озера Байкал, должны входить требования к актуализации действующего законодательства; стратегические планы федеральных органов исполнительной власти должны предусматривать четкие сроки по подготовке законопроектов и проектов постановлений Правительства Российской Федерации, обновлению справочников наилучших доступных технологий, внесению изменений в методики расчетов и т.п.

Целями стратегического планирования охраны окружающей среды на озере Байкал и Байкальской природной территории являются: а) создание условий для решения экологических проблем озера Байкал; б) организация взаимодействия органов власти различных уровней в сфере стратегического планирования в целях обеспечения эффективной реализации федерального проекта «Сохранение озера Байкал».

Стратегического планирования охраны озера Байкал представляет собой деятельность государственных органов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по разработке и корректировке с привлечением научных и общественных организаций, утверждению, мониторингу и контролю реализации документов стратегического планирования, определяющих приоритеты, цели, задачи,

показатели, мероприятия, направленные на выполнение требований экологического законодательства и обеспечение охраны окружающей среды Байкальской природной территории и уникальной экологической системы озера Байкал.

В третьем параграфе «Документы стратегического планирования, содержащие положения об охране озера Байкал» подробно исследованы многочисленные документы стратегического планирования федерального, регионального и местного уровней и предложен ряд классификаций таких документов.

Выявлено, что из более чем 58 000 зарегистрированных в настоящее время документов стратегического планирования⁶ прямое отношение к охране озера Байкал имеют более ста документов. Классификация документов стратегического планирования осуществлена по следующим основаниям:

1. по территории действия документа: документы стратегического планирования федерального, регионального, местного уровней;
2. по сроку действия документов стратегического планирования: долгосрочные (более 20 лет; на настоящее время такие документы отсутствуют); среднесрочные (5–20 лет); краткосрочные (1–5 лет);
3. по степени конкретизации объекта охраны: документы стратегического планирования в отношении окружающей среды в целом; в отношении отдельных групп природных объектов (вод, лесов, недр и т.д.); в отношении конкретных природных объектов (озеро Байкал, Телецкое озеро и т.д.);
4. по предмету регулирования: направленные исключительно на охрану окружающей среды озера Байкал и Байкальской природной территории; направленные на социально-экономические отношения, складывающиеся на Байкальской природной территории; комплексно регулирующие и вопросы

⁶ Государственная автоматизированная информационная система "Управление", gasu.gov.ru/stratdocuments, (дата обращения 18.09.2023).

охраны окружающей среды, и вопросы социально-экономического развития территории Байкальской природной территории;

5. по участникам стратегического планирования: Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, Счетная палата Российской Федерации, Минприроды России, государственные, общественные и научные организации, органы власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления;

6. по этапам стратегического планирования: целеполагание (Стратегии, Концепции, Ежегодные послания Президента Российской Федерации), прогнозирование (Прогнозы), планирование и программирование (Основные направления деятельности, государственные программы, схемы территориального планирования, планы деятельности федеральных органов исполнительной власти);

7. по статусу документа: действующие и недействующие.

Поскольку один и тот же документ стратегического планирования по разным основаниям, а также в связи с размытостью предмета и целей, может относиться к разным группам, что затрудняет четкость классификации, в параграфе разработана еще одна классификация – по основанию применимости документа к охране озера Байкал. В связи с этим выделены: а) документы, целью которых является охрана озера Байкал; б) документы, в области охраны окружающей среды, содержащие положения по охране озера Байкал; в) документы социально-экономического развития, включающие положения по охране озера Байкал; г) отраслевые и иные документы по отдельным направлениям государственной политики, включающие положения по охране окружающей среды, применимые к охране озера Байкал; д) документы, не содержащие экологической составляющей, включая охрану озера Байкал, которые по содержанию и направленности, должны включать такие положения.

В четвертом параграфе «Проблема сочетания актов законодательства и документов стратегического планирования по вопросам охраны озера

Байкал» уделено внимание соотношению документов стратегического планирования и нормативных правовых актов. Рассмотрены основные нормативные акты, содержащие непосредственные положения об охране озера Байкал и Байкальской природной территории или применимые к соответствующим правоотношениям: Конституция РФ, Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»⁷, Водный кодекс РФ от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ⁸, Лесной кодекс РФ от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ⁹, Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе»¹⁰ и Федеральный закон от 1 мая 1999 г. № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал»¹¹, а также подзаконные нормативные правовые акты.

В частности выявлено, что согласно ст. 33 Водного кодекса РФ и ст. ст. 30, 38 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»¹² к документам стратегического планирования следует отнести схемы комплексного использования и охраны водных объектов. При этом в федеральной целевой программе «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012 – 2020 гг.» механизм реализации комплексных схем охраны и использования природных ресурсов Байкальской природной территории только упоминается, а комплексная схема охраны и использования природных ресурсов Байкальской природной территории в 2003 г. была разработана, но так и не была утверждена. Кроме того, в вышеуказанной федеральной целевой программе и национальном проекте «Экология» речь идет только о территориальных схемах обращения с отходами. Очевидна необходимость приведения Закона об охране озера Байкал в соответствие с законодательством о стратегическом планировании либо включения в перечень документов стратегического планирования комплексных схем охраны и использования природных ресурсов.

⁷ СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

⁸ СЗ РФ. 2006. № 23. Ст. 2381.

⁹ СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5278.

¹⁰ СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4556.

¹¹ СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2220.

¹² СЗ РФ. 2014. № 26 (часть I). Ст. 3378.

В ряде документов целеполагания элемент охраны озера Байкал и Байкальской природной территории зачастую выражен слабо или не выражен вовсе. В последнее время наиболее активное применение получили федеральная целевая программа «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012 – 2020 гг.» и национальный проект «Экология». Закон об охране озера Байкал применялся значительно реже.

Глава 2 «Стратегическое планирование во взаимосвязи с другими мерами правовой охраны озера Байкал» состоит из трех параграфов и посвящена исследованию соотношений стратегического планирования и иных функций государственного экологического управления: экологического мониторинга, экологического контроля (надзора), экологической экспертизы, нормирования, экономико-правовых механизмов, функции ведения реестров и кадастров.

В *первом параграфе «Стратегическое планирование охраны озера Байкал в системе государственного экологического управления»* рассмотрены понятие «экологическое управление» и его функции.

Наряду с термином «экологическое управление» в научной литературе употребляется термин «стратегическое управление», т.е. набор решений и действий по формированию и выполнению стратегий, разработанных для достижения намеченной цели. Стратегическое управление имеет упреждающий характер. С учетом особенностей Байкальской природной территории предложен более решительный отказ от типовой системы органов экологического управления и активный переход к стратегическому управлению, в частности, государственное управление на Байкальской природной территории следует осуществлять не по субъектам Российской Федерации, а по объекту.

Стратегическое планирование тесно взаимосвязано с рядом функций экологического управления. Так, экологический мониторинг предусмотрен федеральным проектом «Сохранение озера Байкал» и связан со стратегическим

планированием через прогнозирование как одну из составляющих частей стратегического планирования. Экологический мониторинг выполняет также важную информационную функцию, необходимую для непрерывной процедуры коррекции документов планирования. Для целей стратегического планирования важна и экспертная функция, которая позволяет установить отклонения состояния окружающей среды от нормы и обеспечить рациональное использование природных ресурсов.

Вопросам экологического контроля (надзора) в документах стратегического планирования уделяется недостаточно внимания; необходим научный подход к формированию контролируемых показателей, а также методологически выверенная система по способам, периодичности и параметрам контроля на Байкальской природной территории. Периодичность проведения контрольных (надзорных) мероприятий должна быть отражена в Концепции развития Байкальского макрорегиона.

Вопросы экологической экспертизы не упоминаются в рассмотренных документах стратегического планирования, однако отмечена проблема методичного сокращения перечня объектов, подлежащих экологической экспертизе, в том числе на Байкальской природной территории.

При разработке нормативов предельно допустимых вредных воздействий на уникальную экологическую систему озера Байкал учитываются данные государственного экологического мониторинга и экологического контроля (надзора). Разработкой нормативов предельно допустимых воздействий на экологическую систему озера Байкал занимался проектный офис федерального проекта «Сохранение озера Байкал».

Относительно функции ведения реестров и кадастров в документах стратегического планирования охраны окружающей среды на озере Байкал и Байкальской природной территории целесообразно предусмотреть ведение Государственного реестра резидентов Байкальской природной территории, представляющего собой систематизированный свод документированных сведений о юридических лицах, индивидуальных предпринимателях и

физических лицах осуществляющих хозяйственную деятельность на Байкальской природной территории, а также сведения об организованных туристах.

Во втором параграфе «Стратегическое планирование и экономическое регулирование охраны озера Байкал» исследованы отдельные экономико-правовые меры, направленные на охрану и рациональное использование природных ресурсов озера Байкал и Байкальской природной территории.

Экономическое регулирование рассмотрено как совокупность правовых средств, направленных на стимулирование экономической заинтересованности в выполнении природоохранных мероприятий и экологичного поведения физических и юридических лиц на Байкальской природной территории.

В настоящее время ставка платы за негативное воздействие на окружающую среду на БПТ применяется с использованием дополнительного коэффициента 2. Высказано предложение предусмотреть дальнейшее повышение коэффициента при расчете платы за негативное воздействие на окружающую среду для природопользователей БПТ. Также в документах стратегического планирования следует предусмотреть отмену практики использования временно разрешенных выбросов и сбросов, установленных лимитов и др. на Байкальской природной территории, поэтапное увеличение платы за выбросы, сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов и другие виды вредного воздействия, стимулирующие перевод промышленных предприятий за пределы Байкальской природной территории. Такой перевод в свою очередь должен быть предусмотрен Концепцией развития Байкальского макрорегиона.

Несмотря на необходимость разработки различных экономических механизмов стимулирования деятельности на Байкальской природной территории с учетом внедрения новых технологий, обеспечивающих предотвращение и снижение негативного воздействия на окружающую среду, не обнаружено документов стратегического планирования, регулирующих указанное направление в отношении Байкальской природной территории. В

связи с этим в Концепции развития Байкальского макрорегиона предложено предусмотреть вложение инвестиций в развитие НДТ. Системное экономическое регулирование применительно к охране окружающей среды озера Байкал и Байкальской природной территории предложено реализовать путем создания Байкальского инвестиционного центра.

В третьем параграфе «Стратегическое планирование охраны озера Байкал и меры юридической ответственности за экологические правонарушения» исследованы вопросы влияния документов стратегического планирования на снижение латентности природоохранных правонарушений на Байкальской природной территории.

Положения документов стратегического планирования в некоторой степени используются судебными органами при оценке и квалификации правонарушений. Однако изучение судебной практики показало, что упоминаний документов стратегического планирования по охране озера Байкал в судебных решениях совсем немного и связаны они с неисполнением органами власти Республики Бурятия возложенных на них функций. Рассмотренные в диссертационном исследовании решения показывают, что суд понуждает чиновников к исполнению возложенных на них обязанностей с использованием возможностей и средств, заложенных в документах стратегического планирования. Сами же документы стратегического планирования воспринимаются судебной системой как документы, предоставляющие права и образующие обязанности для лиц, облеченных властными полномочиями.

Глава 3 «Проблемы реализации мер правовой охраны озера Байкал с использованием документов стратегического планирования» содержит четыре параграфа и представляет собой рассмотрение отдельных экологически значимых видов деятельности на Байкальской природной территории: обращение с отходами, туризм, ведение сельского хозяйства через призму документов стратегического планирования.

В первом параграфе «Основные правовые подходы к стратегическому планированию и природоохранной политике в Байкальском макрорегионе»

раскрыт подход к созданию Байкальского макрорегиона и Концепции развития Байкальского макрорегиона.

Нормативное закрепление термина «Байкальский регион» осуществлено в 2009 году, когда распоряжением Правительства РФ от 28 декабря 2009 г. № 2094-р¹³ была утверждена Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года. Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р¹⁴ ликвидировала Байкальский регион как объект стратегического планирования – в перечень геостратегических территорий вошли только Республика Бурятия и Забайкальский край в своих границах, а Иркутская область была включена в Ангаро-Енисейский регион.

Необходимо переходить от региона к макрорегиону и подготовить Концепцию развития Байкальского макрорегиона с соответствующей программой финансирования, показателями и подробным планом действий, что должно стать серьезным шагом в стратегическом планировании охраны озера Байкал, поскольку позволит выстроить систему целеуказания и прогнозирования, планировать внесение изменений в законодательство и выстроить приоритеты в работе Правительственной комиссии по вопросам охраны озера Байкал. Концепция развития Байкальского макрорегиона должна основываться на принципах восприятия системы охраны окружающей среды в Байкальском макрорегионе с акцентом на экологическое состояние озера Байкал и Байкальской природной территории. В Концепции должны быть определены направления развития туристской индустрии, в частности развитие экологического туризма, развития органического сельского хозяйства, создание Байкальского экологического оператора для управления в области обращения с отходами.

¹³ СЗ РФ. 2010. № 4. Ст. 421.

¹⁴ СЗ РФ. 2019. № 7 (часть II). Ст. 702.

При подготовке концепции следует опираться на успешный опыт в области стратегического планирования: 1) использовать данные мониторинга для прогнозирования и анализа эффективности реализованных мероприятий, а также для оперативной корректировки концепции и документов планирования и программирования, разработанных на ее основе; 2) целевые показатели необходимо соотнести с основными целями и задачами, привести их в соответствие с текущими экономическим возможностям; 3) предусмотреть научный прогноз и его обновление раз в 3 года с анализом ошибок предыдущих прогнозов.

Во втором параграфе «Вопросы стратегического планирования развития экологического туризма на Байкале» проведен анализ документов стратегического планирования, затрагивающих вопросы экологического туризма, рассмотрены основные проблемы экологического туризма на Байкальской природной территории и сформулированы предложения по его развитию.

Стратегия развития туризма в Российской Федерации на период до 2035 г.¹⁵ определяет экологический туризм как «деятельность по организации путешествий, включающая все формы природного туризма, при которых основной мотивацией туристов является наблюдение и приобщение к природе при стремлении к ее сохранению». Про необходимость развивать экологический туризм указано в государственной программе РФ «Охрана окружающей среды»¹⁶, Концепции федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2019 – 2025 гг.)»¹⁷, Стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2035 г.¹⁸, федеральной целевой программе «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012 – 2020 гг.», федеральном проекте «Сохранение биологического разнообразия и

¹⁵ Утв. распоряжением Правительства РФ от 20 сентября 2019 г. № 2129-р // СЗ РФ. 2019. № 39. Ст. 5460.

¹⁶ Утв. постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 326 // СЗ РФ. 2014. № 18 (часть III). Ст. 2171.

¹⁷ Распоряжение Правительства РФ от 5 мая 2018 г. № 872-р «Об утверждении Концепции федеральной целевой программы "Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2019 - 2025 годы)"»// СЗ РФ. 2018. № 21. Ст. 3035.

¹⁸ Утв. распоряжением Правительства РФ от 20 сентября 2019 г. № 2129-р // СЗ РФ. 2019. № 39. Ст. 5460.

развитие экологического туризма» в рамках национального проекта «Экология», ряде региональных документов стратегического планирования. В муниципальных документах территориального планирования практически не уделяется внимание вопросам развития экологического туризма.

К проблемам экологического туризма относятся: отсутствие системы учета туристов, необходимость осуществления туристского мониторинга в центральной экологической зоне Байкальской природной территории, слабая кооперация между туристским бизнесом, местным населением, органами местного самоуправления и особо охраняемыми природными территориями, недостаток финансирования, плохое развитие энергетической и социальной инфраструктуры, дефицит земель для туристской застройки, наличие ограничений на ведение хозяйственной деятельности в центральной экологической зоне Байкальской природной территории, недостаточно комфортная туристская информационная среда, многочисленные нарушения правил обращения с отходами. Перечисленные проблемные вопросы должны быть решены в соответствующих разделах Концепции развития Байкальского макрорегиона.

В Концепции развития Байкальского макрорегиона следует определить экологический туризм как деятельность, направленную на просвещение и формирование экологической культуры с пребыванием граждан на территории Байкальской природной территории, не нарушающее установленные правила и допустимую антропогенную нагрузку.

Предметом исследования *третьего параграфа «Правовые особенности обращения с отходами производства и потребления на Байкальской природной территории»* являются нормативные правовые акты и документы стратегического планирования, регулирующие отношения в области обращения с отходами производства и потребления на Байкальской природной территории. В параграфе рассмотрены наиболее часто встречающиеся проблемы и сформулированы пути их решения.

На Байкальской природной территории существует большое количество несанкционированных свалок, а региональное финансирование работ по ликвидации таких объектов является недостаточным. Дальнейшее развитие Байкальского макрорегиона повлечет за собой кратное увеличение образования отходов. Решения данной проблемы обозначены в ряде региональных документов стратегического планирования, которые рассмотрены в параграфе: Стратегии социально-экономического развития Иркутской области на период до 2036 г.¹⁹, Стратегии социально-экономического развития Забайкальского края на период до 2030 г.²⁰, Территориальной схеме Республики Бурятия в области обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами²¹.

Не все из мер, перечисленных в документах стратегического планирования, являются достаточными, поэтому в параграфе предлагается регулировать обращение с отходами производства и потребления на Байкальской природной территории не по территориальным схемам субъектов Российской Федерации, а по зонам Байкальской природной территории, что должно коснуться и региональных операторов. Объекты обращения с отходами должны быть расположены за пределами центральной экологической зоны Байкальской природной территории. Также предлагается и обосновывается создание Байкальского регионального оператора.

В четвертом параграфе *«Правовое обеспечение производства органической продукции и сельскохозяйственной продукции с улучшенными характеристиками на Байкальской природной территории»* рассмотрены проблемы ведения сельского хозяйства, в том числе органического, на

¹⁹ Закон Иркутской области от 10 января 2022 г. № 15-ОЗ «Об утверждении стратегии социально-экономического развития Иркутской области на период до 2036 г.» // Официальный интернет-портал правовой информации Иркутской области <http://www.ogirk.ru>, 11.01.2022.

²⁰ Утв. постановлением Правительства Забайкальского края от 26 декабря 2013 г. № 586 // Издание «Азия-Экспресс». 2013. № 52/1.

²¹ Приказ Минприроды Республики Бурятия от 29 апреля 2020 г. № 159-ПР «Об утверждении Территориальной схемы в области обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами, Республики Бурятия» // Официальный Интернет-портал Правительства Республики Бурятия www.egov-buryatia.ru, дата публикации 29.04.2020.

Байкальской природной территории и внесены предложения по совершенствованию этого вида деятельности.

Один из немногих допустимых видов деятельности на Байкальской природной территории – сфера сельского хозяйства, на которую также распространяется ряд ограничений: запрет применения генно-инженерных технологий, пестицидов, агрохимикатов, различные нормативы нагрузки на экосистемы. Таким образом, на Байкальской природной территории допустимо развивать органическое сельское хозяйство в рамках Федерального закона от 3 августа 2018 г. № 280-ФЗ «Об органической продукции и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»²² и производство улучшенной продукции в рамках Федерального закон от 1 июня 2021 г. № 159-ФЗ «О сельскохозяйственной продукции, сырье и продовольствии с улучшенными характеристиками»²³.

Анализ документов стратегического планирования, связанных с охраной озера Байкал и Байкальской природной территории, показывает, что положения о развитии органического сельского хозяйства в них отсутствуют. Таким образом, инициативы, связанные с повышенными требованиями к ведению сельскохозяйственной деятельности, не находят своего отражения в документах стратегического планирования. В связи с этим предлагается отразить в Концепции развития Байкальского макрорегиона производство органической и улучшенной продукции на Байкальской природной территории как направление, позволяющее не только снизить риск загрязнения озера Байкал пестицидами, но и как задающее экологические приоритеты, которые должны быть закреплены для всей Байкальской природной территории. При этом стоит учесть, что переход от обычного сельскохозяйственного производства к органическому занимает несколько лет и является очень затратным.

В Заключении приведены основные выводы диссертационного исследования.

²² СЗ РФ. 2018. № 32 (часть 1). Ст. 5073.

²³ СЗ РФ. 2021. № 24. Ст. 4177.

Диссертационная работа завершается **библиографией**, включающей в себя международные, зарубежные и российские нормативные правовые акты, программные документы и документы стратегического планирования, судебную практику, межгосударственные стандарты, диссертационные исследования, российскую и зарубежную научную и периодическую литературу, государственные доклады и отчеты, интернет-ресурсы.

III. ПУБЛИКАЦИИ АВТОРА ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

1. Статьи, опубликованные в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных для защиты в диссертационном совете МГУ по специальности:

1. Ющенко М. С. Стратегическое планирование в истории правовой охраны озера Байкал // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2022. № 3. С. 74 – 90. (0,90 п.л.) (2-летний ИФ РИНЦ: 0,385).

2. Ющенко М. С. Современное понимание стратегического планирования правовой охраны озера Байкал // Вестник университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2022. № 5 (93). С. 188 – 198. (0,60 п.л.) (2-летний ИФ РИНЦ: 0,719).

3. Ющенко М. С. Стратегическое планирование и развитие экологического туризма на озере Байкал // Аграрное и земельное право. 2022. № 9 (213). С. 46 – 48. (0,25 п.л.) (2-летний ИФ РИНЦ: 0,215).

4. Ющенко М. С. Стратегическое планирование охраны озера Байкал и экологический мониторинг как функции экологического управления // Аграрное и земельное право. 2023. № 1 (217). С. 32 – 34. (0,25 п.л.) (2-летний ИФ РИНЦ: 0,215).

II. Публикации в иных научных изданиях:

1. Ющенко М. С., Вислогузова И. В. Правовые особенности сельскохозяйственной деятельности на Байкальской природной территории и перспективы для производства органической продукции // Сельское хозяйство. 2020. № 2. С. 24 – 32. (2-летний ИФ РИНЦ: 0,244).

2. Ющенко М. С. Правовые ограничения сельскохозяйственной деятельности на Байкальской природной территории и перспективы для производства органической продукции // Черные дыры в российском законодательстве. 2020. № 3. С. 83 – 84. (2-летний ИФ РИНЦ: 0,08).

3. Ющенко М. С., Вислогузова И. В., Норкина А. А. Стратегическое планирование в системе мер экологической безопасности озера Байкал // ТехНАДЗОР. 2021. № 8 (176). С. 52 – 54.

4. Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 1 мая 1999 г. № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал» (постатейный) / отв. ред. Ю. И. Шуплецова. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, ИНФРА-М, 2023. 192 с. (Ющенко М. С.: комментарий к статьям 18, 21, 22, сс. 133 – 140, 150 – 162).

5. «Зеленая» энергетика: конституционно-правовое обеспечение баланса экологических и экономических интересов: монография / отв. ред. С. С. Заикин. М.: Проспект, 2023. – 160 с. (Ющенко М. С.: § 6. Стратегическое планирование и экономическое регулирование охраны озера Байкал, с. 153 – 160).