

NB: Административное право и практика администрирования

Правильная ссылка на статью:

Разова Ю.А. — Правовое регулирование стратегического государственного управления в области охраны окружающей среды (на примере субъектов Уральского федерального округа) // NB: Административное право и практика администрирования. – 2023. – № 1. DOI: 10.7256/2306-9945.2023.1.39640 EDN: BEWLDN URL: https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=39640

Правовое регулирование стратегического государственного управления в области охраны окружающей среды (на примере субъектов Уральского федерального округа)

Разова Юлия Алексеевна

аспирант, кафедра Прикладного права, МИРЭА - Российский технологический университет

117342, Россия, Москва область, г. Москва, ул. Обручева, 46

✉ julchik.ivanova@gmail.com



[Статья из рубрики "Административное и муниципальное право и проблемы окружающей среды"](#)

DOI:

10.7256/2306-9945.2023.1.39640

EDN:

BEWLDN

Дата направления статьи в редакцию:

15-01-2023

Дата публикации:

22-01-2023

Аннотация: В настоящей статье автором с применением контент-анализа на основе формально-юридического метода исследованы документы стратегического планирования в области охраны окружающей среды на федеральном уровне, а также в субъектах Российской Федерации, расположенных на территории Уральского федерального округа. По результатам их анализа автором сделан вывод, что существующая система стратегического управления в области охраны окружающей среды включает на федеральном уровне указы Президента Российской Федерации о национальных целях развития и задачах развития, Стратегию экологической безопасности и национальный проект "Экология". На уровне субъектов Российской Федерации включает стратегии социально-экономического развития субъектов РФ, государственные программы субъектов РФ (в области создания благоприятной окружающей среды) и региональные проекты в этой области. Также автор отмечает, что период реализации государственных

программ в области охраны окружающей среды различается в разных субъектах РФ, а также отличается от периода реализации национальных целей развития и стратегий социально-экономического развития соответствующих субъектов РФ, что требует корректировки для гармоничного развития системы стратегического управления. Также, по мнению автора, требует корректировки абзац пятый статьи 6 Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ, поскольку он не соотносится с положением пункта 8 части 1 статьи 44 Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ, который устанавливает полномочие субъектов РФ по организации и осуществлению региональных и межмуниципальных программ и проектов в области охраны окружающей среды и экологической безопасности.

Ключевые слова:

Окружающая среда, Национальные проекты, Стратегическое планирование, Правовое регулирование, Национальные цели, Устойчивое развитие, Экология, Безопасность, Социально-экономическое развитие, Государственные программы

В настоящей статье автором с применением контент-анализа на основе формально-юридического метода исследованы документы стратегического планирования в области охраны окружающей среды на федеральном уровне, а также в субъектах Российской Федерации, расположенных на территории Уральского федерального округа. По результатам их анализа автором сделан вывод, что существующая система стратегического управления в области охраны окружающей среды включает на федеральном уровне указы Президента Российской Федерации о национальных целях развития и задачах развития, Стратегию экологической безопасности и национальный проект «Экология. На уровне субъектов Российской Федерации включает стратегии социально-экономического развития субъектов РФ, государственные программы субъектов РФ (в области создания благоприятной окружающей среды) и региональные проекты в этой области.

Также автор отмечает, что период реализации государственных программ в области охраны окружающей среды различается в разных субъектах РФ, а также отличается от периода реализации национальных целей развития и стратегий социально-экономического развития соответствующих субъектов РФ, что требует корректировки для гармоничного развития системы стратегического управления. Также, по мнению автора, требует корректировки абзац пятый статьи 6 Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ, поскольку он не соотносится с положением пункта 8 части 1 статьи 44 Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ, который устанавливает полномочие субъектов РФ по организации и осуществлению региональных и межмуниципальных программ и проектов в области охраны окружающей среды и экологической безопасности.

Введение

Актуальность представленного исследования обусловлена развитием стратегического государственного управления в условиях включения в число национальных целей развития России до 2030 года целей по сохранению населения, здоровья и благополучия людей, а также по обеспечению комфортной и безопасной среды для жизни.

Президент России неоднократно подчеркивал, что «решение проблем в сфере экологии –

это задача для нашей промышленности и науки, ответственность каждого из нас» [\[16\]](#). При этом принципиальное значение для надлежащей охраны окружающей среды имеет сохранение выработанных подходов, а также их комплексное совершенствование: на федеральном, региональном и местном уровне.

Поэтому в условиях необходимости достижения национальных целей развития совершенствование механизмов стратегического управления охраной окружающей среды, интеграция соответствующей деятельности на всех уровнях власти обеспечивает высокий потенциал государства в области повышения качества экологической обстановки.

Автором в настоящем исследовании в качестве **предмета** избрана совокупность региональных программ и проектов в области охраны окружающей природной среды, принятых в субъектах Российской Федерации, входящих в состав Уральского федерального округа. Такой выбор автора не является случайным и основан на том, что именно на территории Уральского федерального округа фиксируется существенное неблагоприятное воздействие на природную среду. Так, из 12 российских городов, включенных в федеральный проект «Чистый воздух», 3 города расположены на территории УрФО (Магнитогорск, Нижний Тагил, Челябинск). Более того, другие города в пределах УрФО тоже являются экологически проблемными территориями (например, Карабаш) [\[17\]](#).

Необходимо признать, что **степень разработанности** проблематики правовой охраны окружающей среды является высокой. Так, особое место в отечественной юридической науке занимают разработки по вопросам международно-правовой охраны окружающей среды (М. Н. Брайдж [\[3\]](#), В. В. Николаев [\[15\]](#)). Важным для совершенствования управленческой практики в сфере природоохранной деятельности является разработка вопросов государственного экологического управления на региональном уровне (И. Н. Жочкина [\[9\]](#), Н. Л. Лисина [\[11\]](#), М. А. Вакула [\[6\]](#)). В целом административно-правовое регулирование обеспечения охраны окружающей среды обретает в последние годы все большее значение, в том числе с учетом технического регулирования вопросов экологической безопасности (Е. В. Бутова [\[4\]](#), Д. И. Шакирова [\[18\]](#)).

Вместе с тем в условиях развития принципа единства системы публичной власти требует дополнительного внимания вопрос координации стратегического государственного управления охраной окружающей среды. В таких условиях особую актуальность приобретает тезис М. А. Бучаковой о том, что в рассматриваемой сфере необходимо обеспечить согласованность действий исполнительных органов государственной власти между собой (горизонтальная координация), а также оптимальное распределение властных полномочий между различными уровнями исполнительной власти [\[5, с. 10\]](#). Представляется, что именно в разрезе одного федерального округа исследование горизонтальной координации и распределения властных полномочий может быть весьма репрезентативным. Указанные обстоятельства определяют **целесообразность разработки выдвинутой темы**.

Цель исследования – определить систему стратегического государственного управления в области охраны окружающей среды и выявить проблемы ее правового закрепления.

Теоретическая значимость заключается в авторском подходе к структурированию элементов системы стратегического государственного управления в области охраны

окружающей среды на федеральном и региональном уровне. **Практическая значимость** заключается в формулировании предложений по изменению законодательства (в части единообразной формулировки полномочия субъектов РФ по утверждению программ и проектов в сфере экологического развития) и сроков реализации документов стратегического планирования.

Методологическая основа исследования. С целью верификации или фальсификации тезиса о формировании единой непротиворечивой системы стратегического планирования в области охраны окружающей среды автором с применением контент-анализа на основе формально-юридического метода исследованы документы стратегического планирования в данной сфере на федеральном уровне, а также в субъектах Российской Федерации, расположенных на территории Уральского федерального округа.

Основная часть и результаты

Ликвидация накопленного ущерба для окружающей природной среды и исключение потенциально вредных факторов для нее остаются в настоящее время востребованными направлениями развития природоохранного законодательства.

В настоящее время ключевые направления государственной политики в указанной сфере исходят из национальных целей развития до 2030 года, утвержденных Президентом России. К их числу отнесены цели по сохранению населения, здоровья и благополучия людей, а также по обеспечению комфортной и безопасной среды для жизни.

Наиболее обстоятельно система национальных целей и стратегических задач развития на период до 2024 года конкретизируется в Указе Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204. В условиях изменения внешней конъюнктуры данный Указ выстраивает систему национальных проектов, которые могут обеспечить решение поставленных задач. В сфере экологии разработан одноименный национальный проект, который в качестве *целей реализации* преследует формирование системы эффективного обращения с отходами производства и потребления, обеспечить кардинальное снижение уровня загрязнения атмосферного воздуха, повышение качества питьевой воды для населения, экологическое оздоровление водных объектов, сохранение биологического разнообразия.

Достижение подобных целевых ориентиров в области охраны окружающей среды требует от субъектов публичной власти последовательных действий *организационного* (создание системы управления национальным проектом), *финансового* (определение источников финансирования соответствующих мероприятий) и *правового* характера (корреспондирующее изменение законодательства).

Необходимо отметить, что мероприятия *правового характера* активно инициируются депутатами Государственной Думы и Правительством. Так, законодательство в области охраны окружающей среды периодически претерпевает изменения с учетом совершенствования целей государственной политики в данной сфере. В частности, в Федеральный закон от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» в 2018 году изменения вносились 3 раза, в 2019 году – 3 раза, в 2020 году – 4 раза, в 2021 году – 4 раза, в 2022 году – 3 раза.

С учетом всех внесенных изменений Федеральный закон от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» становится отправной точкой всей управленческой

деятельности в области охраны окружающей среды, направленной на достижение поставленных национальных целей, поскольку устанавливает принципы охраны окружающей среды, основы управления в данной сфере, требования при осуществлении хозяйственной деятельности, вопросы экономического регулирования в указанной области и прочие вопросы.

Одновременно указанный Федеральный закон формирует *организационную основу* деятельности субъектов публичного управления в области охраны окружающей среды. С учетом статьи 72 Конституции России охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности являются предметом совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Это обстоятельство влечет распределение полномочий в области охраны окружающей среды между Российской Федерацией и ее субъектами Российской Федерации (Глава II «Основы управления в области охраны окружающей среды» Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ).

Для осуществления стратегического государственного управления в области охраны окружающей среды указанным Федеральным законом установлены следующие *полномочия* :

- 1) полномочие органов государственной власти Российской Федерации по разработке, утверждению и обеспечению реализации *федеральных программ* в области экологического развития Российской Федерации (абзац четвертый статьи 5);
- 2) полномочие органов государственной власти субъектов Российской Федерации по принятию и реализации *региональных программ* в области охраны окружающей среды (абзац пятый статьи 6).

Вместе с тем автором усматривается *правовая коллизия* в части юридического закрепления вышеуказанного полномочия. Так, пунктом 8 части 1 статьи 44 Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта РФ, отнесено решение вопросов организации и осуществления *региональных и межмуниципальных программ и проектов* в области охраны окружающей среды и экологической безопасности. Автор полагает, что формулировка Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ является более соответствующей существующей системе стратегического управления, поскольку:

- 1) позволяет разрабатывать не только программы, но и проекты;
- 2) позволяет конкретизировать проводимые мероприятия в пределах некоторой совокупности муниципальных образований (межмуниципальный уровень).

С учетом сказанного автор считает необходимым внести соответствующие изменения в Федеральный закон от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», что исключит возможные противоречия в системе стратегического управления экологическим развитием. Именно непротиворечивое системное управление «является неким перспективным залогом успеха реализации» экологической политики [\[14, с. 8\]](#).

Исследователи подчеркивают, что последовательное закрепление в программных документах стратегических задач в области охраны окружающей среды являлось острой необходимостью «в осмыслении и определении сущности современного ... планирования

в обеспечении охраны окружающей среды» [\[17, с. 160\]](#). Сегодня стратегическое управление в области экологического развития должно быть встроено в существующую систему стратегического планирования в Российской Федерации, основанную на положениях Федерального закона от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», а также развивать идеи Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ.

Как отмечает Т. В. Щукина, «система стратегического планирования объединяет и координирует действия ее участников с помощью ряда взаимоувязанных документов стратегического планирования, целей, задач и результатов социально-экономического развития страны, единого комплекса стратегических мероприятий на всех уровнях власти» [\[19\]](#). В таких условиях стратегические цели и задачи выстраиваются в непротиворечивую систему, формирующую комплекс программно-целевых мероприятий в рамках государственных программ развития [\[12\]](#).

Подобная система документов стратегического планирования выстраивается во всех существующих сферах управления, и область управления охраной окружающей среды не является исключением. В целом идея установления долгосрочных целевых программ в области экологического развития полностью поддерживается научным сообществом [\[10\]](#). При этом подобный стратегический подход к управлению охраной окружающей среды востребован также и в иностранных государствах [\[1\]](#).

Вместе с тем в условиях большого по своей площади федеративного государства, имеющего разные природно-климатические зоны и различный уровень антропогенного и техногенного воздействия на среду на разных территориях, усложняется система стратегического управления в области охраны окружающей среды. В таких условиях содержание федеральных документов стратегического планирования предопределяет всю архитектуру государственного управления экологическим развитием.

Проведенный анализ позволяет сделать вывод, что действующая система стратегического управления в области охраны окружающей среды основана на следующих основных документах:

1) на федеральном уровне:

- Указ Президента Российской Федерации от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года»;
- Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»;
- Указ Президента Российской Федерации от 19.04.2017 № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года»;
- национальный проект «Экология» (паспорт национального проекта утвержден президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24.12.2018 № 16);

2) на уровне субъектов Российской Федерации:

- стратегии социально-экономического развития субъектов РФ (в части определения основных целей и задач в области сохранения благоприятной окружающей среды);
- государственные программы субъектов РФ (в области создания благоприятной

окружающей среды);

- региональные проекты в области охраны окружающей среды.

Подчеркнем, что системообразующими элементами в данной области являются доминирующие федеральные стратегические документы, в том числе национальный проект «Экология» [20, с. 45]. Также особое место занимает Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденная Указом Президента от 19.04.2017 № 176. Указанная Стратегия определяет, что *целями государственной политики* в сфере обеспечения экологической безопасности являются:

- сохранение и восстановление природной среды;

- обеспечение качества окружающей среды, необходимого для благоприятной жизни человека и устойчивого развития экономики;

- ликвидация накопленного вреда окружающей среде вследствие хозяйственной и иной деятельности в условиях возрастающей экономической активности и глобальных изменений климата.

Исследователи отмечают, что такие цели, установленные на федеральном уровне, должны соотноситься с целевыми ориентирами, поставленными в иных документах, в том числе на региональном уровне. В противном случае затрудняется разработка доктрины экологического права [8, с. 26]. Вместе с тем справедливо замечание о том, что документы стратегического планирования на региональном уровне не должны слепо копировать цели и задачи федерального сегмента управления, поскольку им следует учитывать специфику территориального социально-экономического, экологического, географического и климатического развития [20, с. 45].

Ниже рассмотрим *элементы регионального уровня стратегического управления в области охраны окружающей среды* более подробно.

1. Закрепление целей и задач в области сохранения благоприятной окружающей среды в региональном разрезе на наиболее высоком уровне осуществляется в стратегиях социально-экономического развития субъектов РФ.

Цели экологической политики субъектов РФ, расположенных на территории Уральского федерального округа, представлены в Таблице 1.

Таблица 1 – Цели экологической политики субъектов РФ, расположенных на территории Уральского федерального округа, закрепленные в стратегиях социально-экономического развития

Акт об утверждении стратегии	Период реализации	Закрепленная цель экологической политики
Закон Курганской области от 30 июня 2022 года № 44 «О стратегии социально-экономического развития Курганской области на период до 2030 года»	2022–2030	Обеспечение экологической безопасности Курганской области, максимальное вовлечение отходов в хозяйственный оборот
Закон Свердловской	2016–2030	Снижение негативного

Закон Свердловской области от 21 декабря 2015 года № 151-ОЗ «О Стратегии социально-экономического развития Свердловской области на 2016–2030 годы»	2016–2030	Снижение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду
Закон Тюменской области от 24 марта 2020 года № 23 «Об утверждении стратегии социально-экономического развития Тюменской области до 2030 года»	2022–2030	Развитие бережного отношения к природе как залог обеспечения благоприятных условий для жизни многих поколений людей и неистощительного использования природных ресурсов
Постановление Законодательного Собрания Челябинской области от 31 января 2019 года № 1748 «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Челябинской области на период до 2035 года»	2019–2035	Обеспечение экологически ориентированного роста экономики, сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов для удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений, укрепление правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности в Челябинской области
Распоряжение Правительства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры» от 22 марта 2013 года № 101-рп «О Стратегии социально-экономического развития Ханты-Мансийского автономного округа - Югры до 2030 года»	2013–2030	Рациональное и безопасное использование имеющегося природно-ресурсного потенциала в интересах населения автономного округа, предотвращение вреда природной среде и жизненно важным интересам населения на основе применения инновационных средств "умной" экономики
Постановление Законодательного Собрания Ямало-Ненецкого автономного округа от 24 июня 2021 года № 478 «О Стратегии социально-экономического развития Ямало-	2013–2030	Сокращение и ликвидация последствий антропогенного воздействия на окружающую среду.

Ненецкого автономного округа до 2035 года»		
---	--	--

Анализ представленной информации позволяет сделать следующие основные выводы:

1) период реализации стратегий социально-экономического развития регионов УрФО различается между собой, при этом в большинстве случаев соотносится с периодом реализации национальных целей развития России;

2) поставленные цели в основном соотносятся с целевыми ориентирами, определенными в федеральных документах, и детализируют их в части опоры на «умную» экономику (Ханты-Мансийский автономный округ – Югра), экологическое развитие как фактор роста экономики (Челябинская область).

Учет региональных природно-климатических, технологических и прочих особенностей детерминирует постановку задач, направленных на достижение вышеуказанных целей. Так, Стратегия социально-экономического развития Ямало-Ненецкого автономного округа к таким специфическим задачам относит снижение экологических последствий от возможных разливов нефти и нефтепродуктов на территории автономного округа; в Тюменской области – обеспечение баланса выбытия и воспроизводства лесов; в Свердловской области – повышение эксплуатационной надежности гидротехнических сооружений (в том числе бесхозных) путем их приведения к безопасному техническому состоянию.

2. Вторым важнейшим компонентом правовой основы стратегического государственного управления в области охраны окружающей среды является разработка и реализация государственных программ в соответствующей сфере. Во всех анализируемых субъектах РФ подобные программы приняты и продолжают действие. Информация о них представлена в Таблице 2.

Таблица 2 – Государственные программы в области охраны окружающей среды субъектов РФ, расположенных на территории Уральского федерального округа

№ п/п	Наименование программы, подпрограммы	Ответственный исполнитель	Период реализации	Объем бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение реализации программы, тыс. руб. (на 2023 год)
1.	Государственная программа Свердловской области «Обеспечение рационального, безопасного природопользования и развития лесного	Министерство природных ресурсов и экологии Свердловской области	2019–2027	Федеральный бюджет – 974 261,6 Областной бюджет – 837 417,9

	<p>хозяйства на территории Свердловской области до 2027 года»</p> <p>(постановление Правительства Свердловской области от 20.06.2019 № 375-ПП)</p> <p>(подпрограмма «Экологическая безопасность Свердловской области»)</p>			
2.	<p>Государственная программа Курганской области «Природопользование и охрана окружающей среды Курганской области»</p> <p>(постановление Правительства Курганской области от 18.02.2022 № 22)</p>	<p>Департамент гражданской защиты, охраны окружающей среды и природных ресурсов Курганской области</p> <p>СОИСПОЛНИТЕЛИ</p> <p>1) Департамент здравоохранения Курганской области;</p> <p>2) Управление ветеринарии Курганской области;</p> <p>3) Государственное казенное учреждение "Территориальный государственный экологический фонд Курганской области";</p> <p>4) Государственное казенное учреждение "Курганское управление лесами";</p> <p>5) Государственное</p>	2022–2026	<p>Федеральный бюджет – 516 347,2</p> <p>Областной бюджет – 78 920,7</p>

		бюджетное учреждение Курганской области "Курганский лесопожарный центр"		
3.	Государственная программа Тюменской области «Недропользование и охрана окружающей среды» (постановление Правительства Тюменской области от 14.12.2018 № 504-п)	<p>Департамент недропользования и экологии Тюменской области</p> <p>СОИСПОЛНИТЕЛИ</p> <p>1) Главное управление строительства Тюменской области;</p> <p>2) Департамент жилищно-коммунального хозяйства Тюменской области;</p> <p>3) Департамент агропромышленного комплекса Тюменской области;</p> <p>4) Департамент по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания Тюменской области.</p>	2019–2025	<p>Федеральный бюджет – 18 987,8</p> <p>Областной бюджет – 1 714 800,2</p>
4.	Государственная программа Ханты-Мансийского автономного округа - Югры «Обеспечение экологической безопасности Ханты-Мансийского автономного округа - Югры на 2018 - 2025 годы и на период до 2030 года» (постановление Правительства Ханты-	<p>Служба по контролю и надзору в сфере охраны окружающей среды, объектов животного мира и лесных отношений Ханты-Мансийского автономного округа - Югры</p> <p>СОИСПОЛНИТЕЛИ:</p> <p>1) Департамент строительства</p>	2018 – 2025; + плановый период до 2030 года	2 997 663,1

	Мансийского автономного округа – Югры от 09.10.2013 № 426-п)	Ханты-Мансийского автономного округа – Югры; 2) Департамент недропользования и природных ресурсов Ханты-Мансийского автономного округа – Югры; 3) Департамент промышленности Ханты-Мансийского автономного округа – Югры		
5.	Государственная программа Челябинской области «Охрана окружающей среды Челябинской области» (постановление Правительства Челябинской области от 30.12.2019 № 627-П)	Министерство экологии Челябинской области СОИСПОЛНИТЕЛИ: 1) Министерство культуры Челябинской области; 2) Министерство информационных технологий, связи и цифрового развития Челябинской области; 3) Министерство дорожного хозяйства и транспорта Челябинской области	2020–2025	Федеральный бюджет – 1 300 848,8 Областной бюджет – 1 064 061,4
6.	Государственная программа Ямало-Ненецкого автономного округа "Рациональное природопользование и обеспечение экологической безопасности"	Департамент природных ресурсов и экологии Ямало-Ненецкого автономного округа	1 этап - 2014 - 2021 годы; 2 этап - 2022 - 2025 годы	1 710 966

	(постановление Правительства Ямало- Ненецкого автономного округа от 25.12.2013 № 1135-П)			
--	---	--	--	--

Анализ представленной информации позволяет сделать следующие основные выводы:

- 1) период реализации государственных программ различается в разных субъектах РФ, а также отличается от периода реализации национальных целей развития и стратегий социально-экономического развития соответствующих субъектов РФ;
- 2) в большинстве субъектов РФ выстроена широкая организационная основа реализации соответствующих программ, включающая кроме основного исполнителя соисполнителей (в том числе казенные и бюджетные учреждения), что соответствует идее расширения системы субъектов публичного управления [\[19, с. 5\]](#);
- 3) реализация соответствующих программ во многих случаях осуществляется с привлечением средств федерального бюджета.

Государственные программы, которые позволяют интегрировать целевые ориентиры проводимой политики, необходимые для их реализации организационные и финансовые ресурсы, выступают ключевым элементом стратегического государственного управления.

При этом автор считает необходимым унифицировать период реализации соответствующих программ и привести этот период в единство с периодом реализации национальных целей развития. Это позволит исключить проблему несоответствия документов стратегического планирования между собой и закрепить связи между ними [\[2\]](#).

3. Интеграция регионального проектного управления и национального проекта «Экология».

Важным элементом стратегического управления охраной окружающей среды является интеграция региональных инициатив и задач национального проекта «Экология». По результатам анализа деятельности проектных офисов исследуемых регионов, автором подготовлена Таблица 3, отражающая сопоставление направлений реализации федеральных и региональных проектов. При подготовке Таблицы 3 использованы материалы Проектного офиса Ямало-Ненецкого автономного округа (<https://проектныйофис.янао.рф>), Министерства экологии Челябинской области (<https://mineco.gov74.ru/mineco/other/nacproektekologiya.htm>) и других органов.

Таблица 3 – Соотношение федеральных проектов в рамках национального проекта «Экология» и региональных проектов по соответствующим направлениям в области охраны окружающей среды

Федеральный проект	Региональный проект					
	Курганская область	Свердловская область	Тюменская область	Челябинская область	ХМАО	ЯНАО
Инфраструктура для обращения с отходами I и II классов						

опасности						
Сохранение биологического разнообразия и развитие экологического туризма		+		+	+	
Чистая страна		* «Чистый регион»	+	+	+	
Сохранение уникальных водных объектов	+	+	+	+	+	
Сохранение озера Байкал						
Оздоровление Волги						
Сохранение лесов	+	+	+	+	+	+
Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами	+	+	+	+	+	+
Чистый воздух		+		+		
Аналогичный федеральный проект отсутствует	* «Чистая вода»	* «Чистая вода»	* «Чистая вода»			

Анализ представленной информации позволяет сделать следующие основные выводы:

- 1) в субъектах Уральского федерального округа не реализуются инициативы в рамках проектов «Инфраструктура для обращения с отходами I и II классов опасности», «Сохранение озера Байкал», «Оздоровление Волги»;
- 2) во всех без исключения субъектах Уральского федерального округа реализуются инициативы в рамках проектов «Сохранение лесов» и «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами»;
- 3) в Курганской, Свердловской и Тюменской областях в дополнение к федеральным инициативам реализуются региональные проекты «Чистая вода».

Реализация проектного подхода в рассматриваемой сфере соответствует тенденциям развития системы государственного управления, поскольку проектный подход призван достигать поставленные задачи в условиях ограниченных ресурсов и (или) в ограниченное время. При этом соответствующие региональные проекты включаются в состав государственных программ (см., напр.: Таблица «Перечень региональных проектов Министерства природных ресурсов и экологии Свердловской области, направленных на реализацию национального проекта «Экология» в постановлении Правительства Свердловской области от 20.06.2019 № 375-ПП). Одновременно

региональные проекты отражают задачи национального проекта «Экология». Это позволяет считать их связующим элементом федерального и регионального стратегического управления в области охраны окружающей среды.

Заключение

Автором по результатам анализа действующего законодательства и управленческой практики сделан вывод, что существующая система стратегического управления в области охраны окружающей среды основана на следующих основных документах:

1) на федеральном уровне:

- указы Президента Российской Федерации о национальных целях развития и задачах развития;
- Стратегия экологической безопасности;
- национальный проект «Экология»;

2) на уровне субъектов Российской Федерации:

- стратегии социально-экономического развития субъектов РФ;
- государственные программы субъектов РФ (в области благоприятной окружающей среды);
- региональные проекты в области охраны окружающей среды.

Вместе с тем в научных исследованиях неоднократно высказывались предложения о необходимости закрепления единой государственной политики в сфере охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности в едином стратегическом документе [\[13\]](#). Однако автор считает данное предложение излишним с учетом требований законодательства о стратегическом планировании и фактически сложившейся системы стратегического управления. Приведенные документы стратегического планирования взаимно дополняют друг друга, позволяют учитывать природно-климатические и иные особенности регионов, а также организационно обособлять деятельность по отдельным специальным вопросам (например, при реализации региональных программ).

При этом данная система не лишена изъянов. Например, период реализации государственных программ в области охраны окружающей среды различается в разных субъектах РФ, а также отличается от периода реализации национальных целей развития и стратегий социально-экономического развития соответствующих субъектов РФ, что требует корректировки для гармоничного развития системы стратегического управления.

Также автором выявлена правовая коллизия в части юридического закрепления полномочия субъектов РФ по принятию и реализации региональных программ в области охраны окружающей среды (абзац пятый статьи 6 Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ). Указанное положение имеет противоречия с пунктом 8 части 1 статьи 44 Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ, поскольку последний устанавливает полномочие субъектов РФ по организации и осуществлению региональных и межмуниципальных программ и проектов в области охраны окружающей среды и экологической безопасности, что включает более широкий спектр возможных к утверждению правовых актов управления.

Библиография

1. Libin, Ni. The strategy of environmental protection of Chinese regions in the context of achieving sustainable development goals / Ni. Libin, E. I. Lazareva // Bulletin of Higher Education Institutes. Northern-Caucasus Region. Social Sciences. – 2022. – No 2(214). – P. 112-119. – DOI 10.18522/2687-0770-2022-2-112-119. – EDN JDOLPX.
2. Mazein, A. Impact of sustainable development goals on strategic planning in the Russian regions / A. Mazein // E3S Web of Conferences, Chelyabinsk, 17–19 февраля 2021 года. – Chelyabinsk, 2021. – DOI 10.1051/e3sconf/202125806001. – EDN WUKPXG.
3. Брайдж М. Н. Международно-правовая охрана окружающей среды в ситуациях вооруженных конфликтов : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.10 / Брайдж Морси Наим; [Место защиты: Рос. ун-т дружбы народов]. – Казань, 2014. – 211 с.
4. Бутова, Е. В. Механизм административно-правового регулирования обеспечения экологической безопасности в Российской Федерации : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.14 / Бутова Екатерина Владимировна; [Место защиты: Белгород. гос. нац. исслед. ун-т]. – Белгород, 2018. – 226 с.
5. Бучакова, М. А. Координация в системе государственного и муниципального управления охраной окружающей среды Российской Федерации : автореферат дис. ... доктора юридических наук : 12.00.06, 12.00.14 / Бучакова Марина Александровна; [Место защиты: Ин-т государства и права РАН]. – Москва, 2011. – 38 с.
6. Вакула, М. А. Конституционно-правовое регулирование охраны окружающей среды и рационального природопользования в субъектах Российской Федерации : на примере города Москвы : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.02 / Вакула Марина Анатольевна; [Место защиты: Рос. ун-т дружбы народов]. – Москва, 2011. – 291 с.
7. Гордеев, С. С. Тенденции региональной индустриальной экологической динамики: на примере Челябинской области / С. С. Гордеев // Научный ежегодник Центра анализа и прогнозирования. – 2018. – № 1(2). – С. 32-43. – EDN YUKDJR.
8. Жаворонкова, Н. Г. Доктрина экологического права: теоретико-методологические проблемы / Н. Г. Жаворонкова, Ю. Г. Шпаковский // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2022. – № 5(93). – С. 26-45. – DOI 10.17803/2311-5998.2022.93.5.026-045. – EDN RJJUYH.
9. Жочкина, И. Н. Региональное государственное экологическое управление: концепция современного механизма правового регулирования : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.06 / Жочкина Ирина Николаевна; [Место защиты: Моск. гос. ун-т им. М.В. Ломоносова]. – Москва, 2015. – 277 с.
10. Кирилловых, А. А. Экологическая безопасность и охрана окружающей среды: проблемы стратегического планирования и правового обеспечения / А. А. Кирилловых // Право и экономика. – 2018. – № 1(359). – С. 72-78. – EDN YPTQMO.
11. Лисина, Н. Л. Проблемы правовой охраны окружающей среды в городах : диссертация ... доктора юридических наук : 12.00.06 / Лисина Наталья Леонидовна; [Место защиты: ФГБОУ ВО «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова»]. – Москва, 2022. – 645 с.
12. Лысоченко, А. А. Стратегическая система управления в сфере охраны окружающей среды и рационального природопользования Ростовской области / А. А. Лысоченко // Проблемы теории и практики управления : Сборник трудов Международного

- научного форума. В 3-х томах, Ростов-на-Дону, 26 октября 2017 года / Ответственные редакторы Т.Ю. Анопоченко, А.Д. Мурзин, Т.М. Рогова. – Ростов-на-Дону: Общество с ограниченной ответственностью "Медиа-Полис", 2018. – С. 139-147. – EDN TJPMPT.
13. Младенова, Е. В. О роли стратегического планирования в обеспечении охраны окружающей среды / Е. В. Младенова // Проблемы предупреждения нарушений экологического законодательства : сборник статей материалов IX ежегодного научно-практического круглого стола, Иркутск, 27 мая 2022 года. – Иркутск: Иркутский юридический институт (филиал) федерального государственного казенного образовательного учреждения высшего образования "Университет прокуратуры Российской Федерации", 2022. – С. 83-87. – EDN LHBMNT.
14. Мухлынина, М. М. Правовой аспект реализации стратегических задач в области охраны окружающей среды и устойчивого развития России на современном этапе глобального энергоперехода / М. М. Мухлынина // Аграрное и земельное право. – 2021. – № 12(204). – С. 6-9. – DOI 10.47643/1815-1329_2021_12_6. – EDN HBBSVT.
15. Николаев, В. В. Охрана окружающей среды в Европейском союзе : Право, политика, дипломатия : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.10. - Москва, 2004. - 179 с.
16. Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ от 20 февраля 2019 г.
17. Хагажеев, М. А. Документы государственного стратегического планирования в сфере охраны окружающей среды / М. А. Хагажеев // Право и управление. – 2022. – № 8. – С. 158-161. – DOI 10.24412/2224-9125-2022-8-158-161. – EDN MERQKC.
18. Шакирова, Д. И. Правовая охрана окружающей среды посредством технических регламентов : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.06 / Шакирова Диана Ильдаровна; [Место защиты: Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве РФ]. - Москва, 2018. - 185 с.
19. Щукина, Т. В. Трансформация системы публичного управления в Российской Федерации: новые стратегии и направления интеграции / Т. В. Щукина. – Воронеж : Издательско-полиграфический центр "Научная книга", 2019. – 242 с. – ISBN 978-5-4446-1368-9. – EDN YWDCPH.
20. Яковлева, Е. Н. Реализация национального проекта "экология": региональный уровень / Е. Н. Яковлева, А. В. Смирнов, М. В. Андреева // Управление устойчивым развитием. – 2022. – № 5(42). – С. 39-46. – DOI 10.55421/2499992X_2022_5_39. – EDN TAPCMC.

Результаты процедуры рецензирования статьи

В связи с политикой двойного слепого рецензирования личность рецензента не раскрывается.

Со списком рецензентов издательства можно ознакомиться [здесь](#).

РЕЦЕНЗИЯ на статью на тему «Правовое регулирование стратегического государственного управления в области охраны окружающей среды (на примере субъектов Уральского федерального округа)».

Предмет исследования. Предложенная на рецензирование статья посвящена правовому регулированию «...стратегического государственного управления в области охраны окружающей среды (на примере субъектов Уральского федерального округа)». Автором выбран особый предмет исследования: предложенные вопросы исследуются с точки зрения административного и экологического права, при этом автором отмечено, что «...в

качестве предмета избрана совокупность региональных программ и проектов в области охраны окружающей природной среды, принятых в субъектах Российской Федерации, входящих в состав Уральского федерального округа. Такой выбор автора не является случайным и основан на том, что именно на территории Уральского федерального округа фиксируется существенное неблагоприятное воздействие на природную среду». Изучаются НПА, как федеральные, так и региональные, стратегии, программы, проекты и другие документы, имеющие отношение к цели исследования. Также изучается и обобщается большой объем научной литературы по заявленной проблематике, анализ и дискуссия с данными авторами-оппонентами присутствует. При этом автор отмечает: «Государственные программы, которые позволяют интегрировать целевые ориентиры проводимой политики, необходимые для их реализации организационные и финансовые ресурсы, выступают ключевым элементом стратегического государственного управления».

Методология исследования. Цель исследования определена названием и содержанием работы: «...определить систему стратегического государственного управления в области охраны окружающей среды и выявить проблемы ее правового закрепления». Они могут быть обозначены в качестве рассмотрения и разрешения отдельных проблемных аспектов, связанных с вышеназванными вопросами и использованием определенного опыта. Исходя из поставленных цели и задач, автором выбрана определенная методологическая основа исследования. Автором используется совокупность всеобщих, общенаучных, частнонаучных, специально-юридических методов познания. В частности, методы анализа и синтеза позволили обобщить подходы к предложенной тематике и повлияли на выводы автора. Наибольшую роль сыграли специально-юридические методы. В частности, автором применялись формально-юридический и сравнительно-правовой методы, которые позволили провести анализ и осуществить толкование норм актов законодательства и сопоставить НПА, иные документы «...с применением контент-анализа на основе формально-юридического метода исследованы документы стратегического планирования в данной сфере на федеральном уровне, а также в субъектах Российской Федерации, расположенных на территории Уральского федерального округа». В частности, делаются такие выводы: «...автор считает необходимым внести соответствующие изменения в Федеральный закон от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», что исключит возможные противоречия в системе стратегического управления экологическим развитием» и др. Таким образом, выбранная автором методология в полной мере адекватна цели статьи, позволяет изучить многие аспекты темы.

Актуальность заявленной проблематики не вызывает сомнений. Данная тема является одной из важных в России, с правовой точки зрения предлагаемая автором работа может считаться актуальной, а именно «...обусловлена развитием стратегического государственного управления в условиях включения в число национальных целей развития России до 2030 года целей по сохранению населения, здоровья и благополучия людей, а также по обеспечению комфортной и безопасной среды для жизни». И на самом деле здесь должен следовать анализ работ оппонентов и НПА, в том числе региональных, и он следует и автор показывает умение владеть материалом. Тем самым, научные изыскания в предложенной области стоит только приветствовать.

Научная новизна. Научная новизна предложенной статьи не вызывает сомнения. Она выражается в конкретных научных выводах автора. Среди них, например, такой: «...в условиях большого по своей площади федеративного государства, имеющего разные природно-климатические зоны и различный уровень антропогенного и техногенного воздействия на среду на разных территориях, усложняется система стратегического управления в области охраны окружающей среды. В таких условиях содержание

федеральных документов стратегического планирования предопределяет всю архитектуру государственного управления экологическим развитием». Как видно, указанный и иные «теоретические» выводы, например «...важнейшим компонентом правовой основы стратегического государственного управления в области охраны окружающей среды является разработка и реализация государственных программ в соответствующей сфере» могут быть использованы в дальнейших исследованиях. Таким образом, материалы статьи в представленном виде могут иметь интерес для научного сообщества.

Стиль, структура, содержание. Тематика статьи соответствует специализации журнала «Административное право и практика администрирования», так как посвящена правовому регулированию «...стратегического государственного управления в области охраны окружающей среды (на примере субъектов Уральского федерального округа)». В статье присутствует аналитика по научным работам оппонентов, поэтому автор отмечает, что уже ставился вопрос, близкий к данной теме и автор использует их материалы, дискутирует с оппонентами. Содержание статьи соответствует названию, так как автор рассмотрел заявленные проблемы, достиг цели своего исследования. Качество представления исследования и его результатов следует признать доработанным. Из текста статьи прямо следуют предмет, задачи, методология, результаты исследования, научная новизна. Оформление работы соответствует требованиям, предъявляемым к подобного рода работам. Существенные нарушения данных требований не обнаружены. Библиография. Следует высоко оценить качество представленной и использованной литературы. Присутствие современной научной литературы и анализ большого количества региональных НПА и документов показало обоснованность выводов автора. Труды приведенных авторов соответствуют теме исследования, обладают признаком достаточности, способствуют раскрытию многих аспектов темы.

Апелляция к оппонентам. Автор провел серьезный анализ текущего состояния исследуемой проблемы. Автор описывает разные точки зрения оппонентов на проблему, аргументирует более правильную по его мнению позицию, опираясь на работы отдельных оппонентов, предлагает варианты решения отдельных проблем.

Выводы, интерес читательской аудитории. Выводы являются логичными, конкретными «... по мнению автора, требует корректировки абзац пятый статьи 6 Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ, поскольку он не соотносится с положением пункта 8 части 1 статьи 44 Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ, который устанавливает полномочие субъектов РФ по организации и осуществлению региональных и межмуниципальных программ и проектов в области охраны окружающей среды и экологической безопасности» и др. Статья в данном виде может быть интересна читательской аудитории в плане наличия в ней систематизированных позиций автора применительно к заявленным в статье вопросам. На основании изложенного, суммируя все положительные и отрицательные стороны статьи «рекомендую опубликовать».