

На правах рукописи

Ротарь Александра Андреевна

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СТРАТЕГИЧЕСКОЙ
ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ОЦЕНКИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ**

Специальность: 5.1.2. Публично-правовые
(государственно-правовые) науки

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание учёной степени
кандидата юридических наук

Москва 2023

Работа выполнена на кафедре земельного и экологического права юридического института федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Российский университет дружбы народов имени Патриса Лумумбы»

Научный руководитель:

Вакула Марина Анатольевна,
кандидат юридических наук,
заведующая кафедрой земельного и экологического права юридического института ФГАОУ ВО «Российский университет дружбы народов им. Патриса Лумумбы»

Официальные оппоненты:

Иванова Светлана Витальевна,
доктор юридических наук, доцент,
заведующая кафедрой теории государства и права Оренбургский институт (филиал) ФГАОУ ВО "Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)"

Краснова Ирина Олеговна,
доктор юридических наук, профессор,
заведующая кафедрой земельного и экологического права ФГБОУ ВО "Российский государственный университет правосудия"

Защита состоится «19» декабря 2023 года в 13-00 на заседании диссертационного совета ПДС 0900.008 федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Российский университет дружбы народов имени Патриса Лумумбы» по адресу: г. Москва, 117198, ул. Миклухо-Маклая, дом. 6.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке РУДН по адресу: г. Москва, 117198, ул. Миклухо-Маклая, дом 6 и на сайте РУДН: <https://www.rudn.ru/science/dissovet>

Автореферат разослан « ____ » _____ 2023 г.

Ученый секретарь диссертационного совета
кандидат юридических наук

Муратова Е.В.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования проявляется в следующих аспектах.

Социально-экономический аспект. В современных условиях глобальных экологических рисков мировая экономика переживает эпоху существенной трансформации: многие страны мира взяли курс на «зеленую экономику» и «зеленую политику», придерживаясь концепции устойчивого развития. Экологизация российской экономики происходит под воздействием различных внутренних и внешних вызовов и находится на начальной стадии формирования. В докладе «О состоянии санитарно-эпидемиологического благополучия населения в РФ в 2021 году»¹ отмечается, что неблагоприятная экологическая ситуация является причиной 6% от общего числа смертей и порядка 2% заболеваемости (высокий уровень загрязнения экологии может быть причиной таких болезней, как ишемическая болезнь сердца, инсульт, рак легких, бронхов, трахеи, хроническая обструктивная болезнь легких и т.д.²). При этом очевидно, что институциональный потенциал в области стратегической экологической оценки в России не развит.

Политико-стратегический аспект. Несмотря на происходящий в настоящий момент мировой геополитический кризис, все мировые лидеры, в том числе и Россия, осознают, что глобальные экологические проблемы – это вопросы экзистенциального уровня, что предопределяет их первоочередное значение в структуре мировой политики. Доказательством такого осознанного отношения является содержание ежегодных докладов Давосского экономического форума, в которых среди пяти обозначенных рисков для глобальной экономики нет иных, кроме экологических³. Длительный период времени в мировом научном сообществе не прекращаются дискуссии по

¹ *О состоянии санитарно-эпидемиологического благополучия населения в Российской Федерации в 2021 году: Государственный доклад.* М.: Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, 2022. 340 с.

² *Россия – антилидер по смертности из-за загрязнения воздуха.* [Электронный ресурс]. URL: <https://xn--e1abcgakjmf3afc5c8g.xn--p1ai/communication/forums/ecology/rossiya-antilider-po-smertnosti-izza-zagryazneniya-atmosfery/> (дата обращения: 10 февраля 2019 г.)

³ *The Global Risks Report 2020 – The World Economic Forum.* [Электронный ресурс]. URL: <https://www.weforum.org/reports/the-global-risks-report-2020> (дата обращения: 27 апреля 2023 г.).

вопросам глобальных экологических проблем и поиска возможных путей их решения. Обеспокоенность ученых связана с высокими показателями уровня загрязненности воздуха, воды и почв на отдельных территориях. Этим обуславливается необходимость развития правовых механизмов оценки воздействия инфраструктурных проектов на окружающую среду.

Россия не является участницей «Протокола по стратегической экологической оценке к Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте» (Протокол СЭО/SEA Protocol), что, вероятно, предопределяет отсутствие соответствующих нормативных предписаний в отечественном экологическом законодательстве. Однако этот факт сам по себе не свидетельствует о невозможности имплементации лучших международных и европейских практик применения стратегической экологической оценки (далее по тексту также – СЭО).

Правовой аспект. Не ратифицировав Протокол по СЭО, Россия при этом оперирует термином «стратегическая экологическая оценка» в своих нормативно-правовых актах. Так, упоминание этой оценки содержится более, чем в семи действующих нормативно-правовых актов, в том числе носящих стратегический характер, в том числе «Основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года», «Плане действий по реализации Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года», «Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года», «Стратегии сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, растений и грибов», Федеральной целевой программе «Мировой океан» и др. Эти обстоятельства свидетельствуют о том, что в российском законодательстве сформированы предпосылки правовой регламентации стратегической экологической оценки.

Доктринальный аспект. В условиях отсутствия отечественного корпуса норм, посвященных стратегической экологической оценке, следует констатировать несформированность российской эколого-правовой доктрины

СЭО. С учетом сказанного СЭО подвергается обстоятельному научному анализу со стороны представителей экономических и естественных наук, а со стороны юридических наук – только в международно-правовом и градостроительном аспектах. Как следствие, отсутствует российская правовая концепция СЭО, включающая в себя ее понятие, признаки, цель, субъектно-объектные характеристики, требования по порядку проведения. В условиях российского правового вакуума вокруг СЭО, а также несформированности ее правовой концепции при объективной потребности в последней российское соответствующее законодательство отсутствует.

Все указанные обстоятельства свидетельствуют о важности, актуальности и своевременности теоретической разработки и решения проблем правового регулирования стратегической экологической оценки.

Степень научной разработанности темы с учетом отсутствия отечественного правового регулирования СЭО нельзя признать высокой.

Среди исследований диссертационного уровня следует отметить работу А.А. Панова («Стратегическая экологическая оценка развития промышленного региона с учетом глобальных вызовов». М., 2022), подготовленную по специальности 5.2.3 – «Региональная и отраслевая экономика». Кроме того, СЭО была подвергнута исследованию в рамках отдельного параграфа в докторской диссертации Б.А. Моргунова («Методология учета экологического фактора в процессе выработки стратегии устойчивого развития Арктической зоны России». Санкт-Петербург, 2006), которая подготовлена по географическим наукам. Что касается исследований по юридическим, в том числе эколого-правовым, наукам, то диссертаций, объектом которых выступают экологические правоотношения, связанные с реализацией СЭО, на сегодняшний день нет. Добавим, что, не становясь самостоятельным объектом исследования, СЭО все же упоминается в контексте природоресурсных исследований. К примеру, в таком смысловом ключе подготовлена диссертация на соискание ученой степени кандидата

юридических наук Р.Р. Ямалетдинова («Правовая охрана недр в Российской Федерации». Уфа, 2004).

Среди научных статей правового характера особого внимания заслуживают публикации Э.Ю. Богдановой, однако они подготовлены в рамках изучения международного права. Кроме того, тематика СЭО затрагивается в научных публикациях, посвященных градостроительному законодательству (например, работы О.А. Романовой, Е.Н. Ивановой). Примечательно, что среди немногих научных статей правового характера, посвященных СЭО, большинство из них относятся к разработкам минских ученых-юристов, анализирующих действующее белорусское экологическое законодательство о СЭО (например, Е.В. Лаевская, Т.И. Макарова, О.В. Мороз).

Теоретической основой при подготовке исследования послужили также научные работы специалистов в области административного, гражданского и экологического права, а именно: С.Н. Бобылева, С.А. Боголюбова, В.И. Данилова-Данильяна, Н.В. Кичигина, Б.А. Ревич, Ю.Н. Старилова и др. Научные разработки данных авторов направлены на совершенствование теоретических основ охраны окружающей среды, ее государственного регулирования, а также разработки правовых механизмов функционирования экологической оценки, способов сохранения биоразнообразия, защиты экологических прав человека.

В части анализа практического применения СЭО в России в рамках реализованных пилотных проектов были изучены труды А.М. Артова, С.Н. Бобылева, Д.В. Волостанова, Ю.Л. Долининой, Е.А. Заики, Е. Луньковой, Е.В. Перфильевой, Б.А. Ревич, Е.Н. Хмелевой, М.В. Хотулевой.

Кроме того, были учтены некоторые положения, которые изложены в работах: А. Андрусевича, В.Е. Борейко, А.Е. Воссиной, А.О. Журбы, Б.Д. Клайтона, А.Ю. Книжникова, С. Кравченко, М.А. Кустиковой, Г.Б. Марушевского, Д.А. Палехова, А.Ю. Платко, Т.А. Селищевой, О.И. Сергиенко, Б. Сэндлера, И.В. Шацкой. Труды данных авторов

направлены на изучение проблем устойчивого развития, проблем разработки процедуры СЭО, обеспечения общественного участия в принятии экологических решений.

В целом единая правовая концепция стратегической экологической оценки, позволяющая сформировать полноценное научное представление о ней, в российской эколого-правовой науке не разработана.

Цель и задачи диссертационного исследования. Цель работы заключается в анализе состояния эколого-правового регулирования экологической оценки реализации инфраструктурных проектов и разработке предложений по внедрению СЭО на основе единой правовой концепции, включающей ее понятие, цель, объекты, субъектов, требования по проведению, международный и зарубежный опыт ее правового регулирования, а также предпосылки правовой регламентации в российском законодательстве.

Исходя из указанной цели, в работе поставлены и решены следующие **задачи:**

- определение правового понятия и цели стратегической экологической оценки на основе легальных дефиниций, содержащихся в международных актах по СЭО, а также в обобщении доктринальных определений, предложенных преимущественно в отечественной эколого-правовой науке;
- изучение объектно-субъектных характеристик стратегической экологической оценки;
- выявление правовых требований, предъявляемых к проведению стратегической экологической оценки;
- характеристика международного правового регулирования стратегической экологической оценки;
- рассмотрение моделей правового регулирования стратегической экологической оценки по законодательству зарубежных стран;
- исследование предпосылок правовой регламентации стратегической экологической оценки в российском законодательстве;

– отграничение стратегической экологической оценки от смежных эколого-правовых явлений, содержащихся в российском экологическом законодательстве;

– анализ реализации пилотных проектов по стратегической экологической оценке в некоторых субъектах Российской Федерации.

Объект и предмет диссертационной работы. Объектом диссертационного исследования являются экологические и отдельные смежные правоотношения, связанные с реализацией стратегической экологической оценки проектов. Предмет диссертационного исследования составляют научные труды, законодательство, законопроекты, материалы судебной практики по теме работы.

Научная новизна исследования и положения, выносимые на защиту. Диссертационная работа является первым комплексным монографическим правовым исследованием, посвященным стратегической экологической оценке с учетом существующих концепций и методологий.

В диссертации дано доктринальное определение «стратегической экологической оценки», учитывающее концепции устойчивого развития и «зеленой» политики; определена цель СЭО, подлежащая включению в проектируемое федеральное законодательство; выявлены субъектно-объектные характеристики СЭО; унифицированы требования по проведению СЭО, содержащиеся в Протоколе по СЭО, Модельном законе о СЭО, а также *Applying Strategic Environmental Assessment*; оценен международный и зарубежный опыт правового регулирования СЭО с позиции его частичной имплементации в отечественный правопорядок; выявлены предпосылки правовой регламентации стратегической экологической оценки в российском законодательстве; проведено отграничение стратегической экологической оценки от смежных эколого-правовых явлений, содержащихся в российском экологическом законодательстве; продемонстрирован опыт реализации пилотных проектов по СЭО в некоторых субъектах РФ; сформулированы

предложения по совершенствованию действующего экологического законодательства РФ.

Теоретическая значимость диссертационного исследования заключается в том, что сделанные в нем научные выводы и положения в совокупности представляют собой единую правовую концепцию стратегической экологической оценки, которая может стать составной частью российской экологической доктрины. Некоторые из сделанных выводов могут дополнить такие разделы науки экологического права, как «права граждан, общественных объединений и некоммерческих организаций в области охраны окружающей среды», «оценка воздействия на окружающую среду и экологическая экспертиза», «государственный экологический мониторинг» и др.

Практическая значимость диссертационного исследования заключается в формировании конкретных предложений по совершенствованию действующего российского законодательства. В частности,

– констатирована корректность легальных формулировок «СЭО» и «СЭО в трансграничном контексте», сформулированных в Проекте Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон "Об охране окружающей среды" и в иные законодательные акты Российской Федерации"», ввиду чего предложено их включение в Закон об охране окружающей среды;

– предложено заимствовать положительный зарубежный опыт в части регламентации персональной ответственности лиц, ответственных за проведение процедуры стратегической экологической оценки;

– установлено, что СЭО должна занять самостоятельное место в системе инструментов экологической оценки наряду с оценкой воздействия на окружающую среду (ОВОС) и экологической экспертизой, получив нормативное признание в Федеральном законе от 10.01.2002 г., №7-ФЗ «Об охране окружающей среды», Федеральном законе от 23.11.1995 г., №174-ФЗ

«Об экологической экспертизе», Федеральном законе от 28.06.2014 г., №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

– доказана целесообразность имплементации норм о СЭО в Федеральный закон от 28.06.2014 г., №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» в следующем виде. Так, п. 3. ст. 1 изложить в следующей редакции: «Настоящий Федеральный закон регулирует отношения, возникающие между участниками стратегического планирования в процессе целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования социально-экономического и экологического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отраслей экономики сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, а также мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования»;

– необходимо дополнить российское законодательство, учитывая национальные особенности, такими понятиями, как «общественность», «заинтересованная общественность»;

– предложено обеспечить информационную платформу СЭО, предназначенную в том числе для оперативного вовлечения общественности в принятие экологически значимых решений, в качестве которой может выступить ФГИС «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)»;

– с учетом изученного опыта российских пилотных проектов по СЭО целесообразно учесть следующие правила, рекомендуемые ко включению в общенациональное законодательство, регулирующее СЭО: (1) проведение СЭО до утверждения стратегического документа и допущение ex-post СЭО только в отношении уже действующих стратегических документов; (2) предъявление конкретизированных требований к качеству стратегического документа, подлежащего СЭО; (3) гармонизация федеральных, региональных и местных экологических целей и задач, фигурирующих в стратегических документах;

(4) обязательное участие в разработке СЭО заинтересованных представителей бизнес-сообществ, научных сообществ и общественности; (5) возведение рекомендаций по СЭО в ранг императивных требований к стратегическому документу и установление юридической ответственности для лиц, не выполняющих соответствующие рекомендации.

Изложенные предложения и выводы могут быть использованы в правотворческой и в правоприменительной деятельности в процессе подготовки и принятия решений стратегического планирования федеральными, региональными и местными публично-властными органами; для подготовки экспертов в области СЭО общественными организациями и некоммерческими объединениями.

Теоретические и практические выводы могут быть использованы в образовательном процессе в рамках преподавания учебных курсов для высших учебных заведений «Экологическое право», «Правовые аспекты оценки воздействия на окружающую среду», а также при подготовке практикумов, учебных пособий, учебников природоохранному и природоресурсному праву.

Методологическая основа диссертационного исследования обусловлена поставленной целью, сформулированными задачами, а также объектом и предметом диссертационного исследования. В основе работы лежит диалектический мировоззренческий подход к окружающей действительности, позволивший сформировать комплексное представление о СЭО, учитывающий эволюцию ее развития, взаимосвязь со смежными эколого-правовыми инструментами, с опорой на актуальную законотворческую и правоприменительную практику. В ходе работы использовались категории диалектики, в том числе часть и целое, содержание и форма, причина и следствие, возможность и действительность.

Кроме того, в работе был применен методологический потенциал многочисленных общенаучных методов научного поиска, многие из которых представлены логическими приемами, в том числе анализ, синтез, сравнение,

абстрагирование, обобщение, классификация, систематизация. Так, сравнение легло в основу отграничения стратегической экологической оценки от смежных эколого-правовых явлений, содержащихся в российском экологическом законодательстве. Благодаря анализу удалось обобщить результаты реализации пилотных проектов по стратегической экологической оценке, имевших место в некоторых субъектах РФ, а также сформулировать рекомендации по созданию соответствующего отечественного корпуса норм по СЭО. Функциональный подход позволил отграничить цель СЭО от ее функций, а также продемонстрировать комплексность СЭО, чем значительно обогатил формирующуюся правовую концепцию СЭО.

Большое значение для настоящего исследования имеют такие частнонаучные методологические приемы, как социологических опрос и правовой эксперимент, поскольку они были использованы для выяснения предпосылок правовой регламентации СЭО в российском экологическом законодательстве.

Правовая сущность исследования предопределила применение широкого арсенала специально-юридических методов, в числе которых: юридико-догматический – при выяснении правового содержания СЭО на основе анализа действующего международного, зарубежного и национального экологического законодательства; историко-правовой – при изучении эволюции развития СЭО; компаративный – при сравнительно-правовом анализе правового регулирования СЭО и смежных эколого-правовых инструментов в РФ и зарубежных правовых порядках; межотраслевой – при выяснении межотраслевой и междисциплинарной сущности СЭО; метод юридического толкования (лингвистический, системный, исторический, юридико-технический и др.) – при уяснении и разъяснении норм, посвященных СЭО, и содержащихся в международных, зарубежных и российских правовых актах; метод правового моделирования – при создании примерной модели правовой концепции СЭО.

Теоретическую основу диссертационного исследования составили научные работы таких:

ученых-юристов, как: А. Андрусевич, А.М. Артов, С.Н. Бобылев, Э.Ю. Богданова, С.А. Боголюбов, В.Е. Борейко, Г.Е. Вильчек, Д.В. Волостонов, А.К. Голиченков, Н.Г. Жаворонкова, А.О. Журба, И.А. Игнатева, Н.В. Кичигин, А.Ю. Книжников, М.Н. Копылова, С. Кравченко, М.А. Кустикова, Е.В. Лаевская, Е.В. Лунева, Т.И. Макарова, Г.Б. Марушевский, О.В. Мороз, Е.В. Перфильева, В.В. Петров, В.Е. Пинаева, А.Ю. Платко, Б.А. Ревич, О.А. Романов, А.Я. Рыженков, Т.А. Селищева, О.И. Сергиенко, Н.И. Хлуденева, Е.Н. Хмелева, И.В. Шацкая Ю.И. Шуплецова, Р.Р. Ямалетдинов и др.;

ученых-экономистов, как: И.П. Глазырина, В.И. Горелов, Е.В. Корчагина, М.А. Кравцова, Г.Е. Мекуш, А.А. Панов, В.Е. Пинаев и др.;

ученых-представителей естественных наук: А.М. Артов, Ю.Л. Долинина, Е.А. Заика, М.В. Хотулева, В.М. Яцухно и др.

Нормативно-правовая основа диссертации охватывает такие международно-правовые акты, как «Протокол по стратегической экологической оценке к Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте», «Модельный закон о стратегической экологической оценке», а также некоторые иные наднациональные акты эколого-правового содержания. Кроме того, в работе используется отечественная нормативная основа СЭО, представленная Конституцией РФ, Федеральным законом от 28.06.2014 г., №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», Федеральным законом от 10.01.2002 г., №7-ФЗ «Об охране окружающей среды», Федеральным законом от 23.11.1995 г., №174-ФЗ «Об экологической экспертизе», Градостроительным кодексом Российской Федерации (от 29.12.2004 г., №190-ФЗ), а также иными кодифицированными и некодифицированными актами, связанными с темой исследования. Использовались действующие документы стратегического характера.

Эмпирическая основа диссертационного исследования представлена материалами российской и зарубежной судебной практики, а также пилотными проектами по СЭО в отдельных регионах России. В работе также использовалась информация, опубликованная в средствах массовой информации, ежегодные государственные доклады о состоянии окружающей среды, статистические данные и аналитические материалы и рекомендации Всемирной организации здравоохранения, Организации Объединенных Наций, Комиссии ООН по устойчивому развитию, Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека. Кроме того, в эмпирическую основу диссертационного исследования лег проведенный автором социологический опрос и результаты эксперимента по подаче запросов в органы государственной власти.

Проведенное исследование позволяет сформулировать характеризующиеся научной новизной **положения, выносимые на защиту**:

1. Разработана доктринальная дефиниция «стратегической экологической оценки», под которой предложено понимать строго формализованную процедуру по анализу прогнозируемых экологических рисков для окружающей среды, объективированной в виде организационно-структурных элементов, представленных поэтапными процедурами, направленными на содействие устойчивому развитию (основная цель), а также инструмент обеспечения конституционного права каждого на благоприятную окружающую среду и экологической безопасности (дополнительная цель) через выполнение прогностической (определение вероятных негативных последствий для окружающей среды), превентивной (предотвращение экологических последствий от планируемых действий), инструментальной (выработка мер по снижению негативного воздействия на окружающую среду) функций, а также функции поиска альтернатив (поиск альтернативных путей развития, наиболее благоприятных для окружающей среды).

2. Доказано, что объектами СЭО выступают отдельные типы проектов стратегической документации, которые могут быть условно

дифференцированы на объекты первого уровня (политики и законодательство) и объекты второго уровня (стратегии, планы и программы). Реализация политик осуществляется через призму стратегий, планов и программ, дифференциация которых может быть осуществлена по степени детализации управленческих решений и по пространственно-политической локализации.

Определено, что субъектами СЭО являются следующие участники: (1) заказчик, в качестве которого выступает публично-властный орган, ответственный за процесс планирования; (2) исполнитель, организационно представленный юридическим лицом; (3) заинтересованные лица (в том числе органы государственной власти и органы местного самоуправления; общественность в лице населения той территории, которая непосредственно вовлечено в СЭО; общественные организации, чья деятельность сопряжена с участием в решении экологических проблем и задач; представители бизнес-сообщества, имеющего отношение к территории, в отношении которой осуществляется СЭО).

3. Установлено, что требования по проведению стратегической экологической оценки включают в себя *организационно-структурные элементы СЭО*, представленные последовательно проводимыми этапами этой деятельности, а также *инструментально-методологическую основу осуществления СЭО*. Организационно-структурные элементы СЭО отличаются по источнику, лежащему в их основании, и дифференцируются в рамках настоящего исследования на: 1) организационно-структурные элементы СЭО по Протоколу по СЭО; 2) организационно-структурные элементы СЭО по Модельному закону о СЭО; 3) организационно-структурные элементы СЭО по Applying Strategic Environmental Assessment; 4) организационно-структурные элементы СЭО по экспертным оценкам, отражающим сложившуюся мировую практику.

В отличие от требований, которые строго регламентированы международными актами в сфере СЭО, инструментально-методическая основа СЭО не подлежит правовой фиксации и представляет собой

совокупность основного метода, положенного в основу СЭО (например, метод когнитивного моделирования территорий), а также дополнительных аналитических методов и принципов, что следует учитывать при разработке российского законодательства по СЭО.

4. Международная правовая основа стратегической экологической оценки может быть представлена систематизированными группами международно-правовых актов, направленных на правовое регулирование: (1) оценки негативного воздействия на окружающую среду (в том числе Конвенция ЭСПО); (2) экологической информации (в том числе Орхусская конвенция, Модельный закон об экологической информации); (3) процедуры СЭО (в том числе Протокол по СЭО, Декларация 2001/42/ЕС, Модельный закон о СЭО); (4) устойчивого развития (в том числе Декларация Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию; Декларация тысячелетия ООН; Йоханнесбургская декларация по устойчивому развитию 2002 г.; итоговый документ Конференции ООН по устойчивому развитию).

Доказано, что научным обоснованием правовой концепции стратегической экологической оценки в международном сообществе выступает доктрина устойчивого развития, сочетающаяся с идеей «зеленой» экономики и «зеленой» политики, под которой следует понимать стратегию экономического становления, направленную на рост обеспеченности современного общества при одновременном сохранении природных ресурсов и находящую выражение во всех принимаемых решениях.

5. Установлено, что правовое регулирование СЭО в странах англосаксонской правовой семьи отличается следующими особенностями: (1) основывается на специальном нормативно-правовом акте(ах), посвященном СЭО и смежным институтам; (2) включает в качестве обязательного субъекта СЭО специальный орган власти, полномочия которого сконцентрированы на СЭО; (3) предусматривает структурированную иерархическую связь участников СЭО, каждый из которых несет персональную ответственность за реализацию полномочий в рамках СЭО.

Обоснованы особенности правового регулирования СЭО в странах романо-германской правовой семьи: (1) признанием СЭО в качестве второстепенной процедуры наряду с ОВОС и экологической экспертизой; (2) появлением норм о СЭО в национальном законодательстве в результате имплементации международных актов в случае избрания страной «прозападной» политической позиции; (3) отсутствием широкой практики проведения СЭО и существованием этой процедуры преимущественно в рамках пилотных проектов.

6. В российском экологическом законодательстве определены *нормативные* (в том числе ст. 42 Конституции РФ; глава VI. Закона об охране окружающей среды; Закон об экологической экспертизе; Закон о стратегическом планировании; Приказ № 999) и *стратегические* (в том числе Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года; План действий по реализации Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года; Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года и др.) предпосылки правовой регламентации СЭО.

В результате определения места нормативно-правового регулирования СЭО в системе российского экологического законодательства установлено, что предлагаемая к нормативному закреплению процедура должна занять самостоятельное место в системе инструментов экологической оценки наряду с ОВОС и экологической экспертизой, получив нормативное признание в федеральных законах об охране окружающей среды и о стратегическом планировании.

7. Констатировано, что СЭО находится в системе эколого-правовых инструментов оценки негативного воздействия на окружающую среду, включающей помимо СЭО, ОВОС и экологическую экспертизу. При этом доказано, что процедура СЭО не тождественна ОВОС и экологической экспертизе, поскольку в отличие от них СЭО: 1) рассчитана на политику,

стратегии, программы и планы, реализация которых занимает значительное количество времени; 2) реализуется в рамках первичного звена стратегического планирования; 3) фокусируется на поиске максимального количества альтернатив при принятии экологически значимого решения; 4) может осуществляться и финансируется без непосредственного участия инициатора проекта; 5) сконцентрирована на выработке политики, стратегий, программ и планов, которые могут в дальнейшем оказать влияние на проекты; 6) представляет собой многосложный процесс, осуществляемый через организационно-структурные элементы, в качестве которых выступают стадии реализации, и предполагающий в обязательном порядке запрос и учет мнения заинтересованных лиц; 7) предполагает соблюдение баланса между экологическими, экономическими и социальными вопросами в политике, стратегии, программах и планах; 8) сопряжена с совокупным и более масштабным анализом объектов воздействия.

8. Анализ отечественного опыта реализации пилотных проектов с использованием подходов стратегической экологической оценки к инфраструктурному проекту в целом в региональном разрезе позволил сформулировать следующие обобщенные результаты, отражающие проблемы, сопровождающие оценку: (1) проведение СЭО в отношении уже утвержденных стратегических документов (ex-post СЭО); (2) недостаточную степень эколого-правовой проработки стратегических документов, являющихся объектом СЭО; (3) несогласованность федеральных и региональных экологических целей и задач; (4) недостаточность полномочий органов власти; (5) необязательность исполнения рекомендаций по СЭО.

Апробация результатов исследования. Основные положения и выводы диссертационного исследования были изложены в 6 научных работах, в том числе 2 - в ведущих рецензируемых научных изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации; 2 – в изданиях,

индексируемых в международных базах данных «Scopus» и «Web of Science»; 2 – в изданиях БД «РИНЦ».

Основные теоретические положения, выводы и предложения были озвучены в рамках научно-практических конференций: Ежегодная межвузовская студенческая конференция «Язык, культура, перевод=Language. Culture/Translation» (Москва, 2019 г.), Межвузовская научная конференция «Актуальные проблемы административного, финансового и информационного права в России и за рубежом» (Москва, 25 января 2019 г.), «5th International Conference on Advances in Education and Social Sciences» (Istanbul, 21–23 of October 2019), International Multidisciplinary Scientific GeoConference Surveying Geology and Mining Ecology Management (Bulgaria, August 2020).

Результаты диссертационного исследования имеют значимость для учебного процесса, что подтверждается справками о внедрении в учебные материалы таких дисциплин, как «Экологическая экспертиза и оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС)» (в рамках направления подготовки 05.03.06 «Экология и природопользования» и 18.03.02 «Энерго- и ресурсосберегающие процессы в химической технологии, нефтехимии и биотехнологии»), «Правовое регулирование природоресурсных, земельно-имущественных отношений и градостроительной деятельности», «Правовые аспекты оценки воздействия на окружающую среду» (в рамках направления подготовки 40.04.01 «Юриспруденция», профиля «Правовое регулирование природоресурсных, земельно-имущественных отношений и градостроительной деятельности»).

Структура диссертационного исследования построена с учетом сформулированной цели и сопутствующими ей задачами, нормативно-правовой и эмпирической основы работы, и представляет собой совокупность введения, трех глав, объединяющих восемь параграфов, заключения и списка использованных источников и пяти приложений.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во **введении** обосновывается актуальность и степень научной разработанности темы исследования; определяются цели и задачи, объект и предмет исследования; раскрываются методологическая и теоретическая основы исследования, его научная новизна; сформулированы научные положения, выносимые на защиту; подчеркивается теоретическая и практическая значимость исследования; приводятся сведения о структуре работы.

Первая глава **«Теоретические основы правовой концепции стратегической экологической оценки»** включает три параграфа. Данная глава ставит перед собой задачу раскрыть понятие и цель СЭО, определить её объекты и субъекты, а также обозначить требования по проведению СЭО.

В первом параграфе *«Понятие и цель стратегической экологической оценки»* выяснено, что исторической предпосылкой появления СЭО стало распространение оценки воздействия на окружающую среду на уровень государственных и местных актов стратегического характера. При этом установлены четыре этапа эволюции развития СЭО: *начальный этап* (начало 1970-х гг.) – разработка основных принципов, организационных мероприятий и аналитических методов экологической оценки; *расширение масштабов оценки* (конец 1970-х – начало 1980-х гг.) – привлечение к экологической оценке социальных факторов (например, воздействие на здоровье людей и связанные с этим риски), разработка механизма участия общественности; *переориентация процесса* (середина – конец 1980-х гг.) – интеграция экологической оценки на уровне проектов в стратегические планы/программы/политики; приближение к современной модели развития – *разработка СЭО и новых требований к экологической оценке*.

Разработана доктринальная дефиниция «стратегической экологической оценки», под которой предложено понимать строго формализованную

процедуру по анализу прогнозируемых экологических рисков для окружающей среды, объективированной в виде организационно-структурных элементов, представленных поэтапными процедурами, направленный на содействие устойчивому развитию, а также обеспечение конституционного права каждого на благоприятную окружающую среду и экологической безопасности через выполнение прогностической, превентивной, инструментальной функций, а также функции поиска альтернатив.

Цель стратегической экологической оценки дифференцирована на основную – содействие устойчивому развитию – и дополнительные – обеспечение конституционного права каждого на благоприятную окружающую среду и обеспечение экологической безопасности. Наряду с целью, предложены функции СЭО, в числе которых: прогностическая (определение вероятных негативных последствий для окружающей среды), превентивная (предотвращение экологических последствий от планируемых действий), поиска альтернатив (поиск альтернативных путей развития, наиболее благоприятных для окружающей среды), инструментальная (выработка мер по снижению негативного воздействия на окружающую среду).

Во втором параграфе диссертации *«Объекты и субъекты стратегической экологической оценки»* конкретизируются объекты СЭО, в качестве которых выступают отдельные типы проектов стратегической документации, которые могут быть условно дифференцированы на объекты первого уровня (политики и законодательство) и объекты второго уровня (стратегии, планы и программы). При этом под «политиками» понимаются конкретные устремления органов публичной власти по реализации новой, совершенствованию или коррекции действующей деятельности, как правило, сопряженной с конкретной хозяйственной отраслью. Реализация политик осуществляется через призму стратегий, планов и программ, дифференциация которых может быть осуществлена по степени детализации управленческих решений и по пространственно-политической локализации.

Автором выяснено, что субъектами СЭО являются следующие участники: (1) заказчик, в качестве которого выступает публично-властный орган, ответственный за процесс планирования; (2) исполнитель, организационно представленный юридическим лицом; (3) заинтересованные лица (в том числе органы государственной власти и органы местного самоуправления; общественность в лице населения той территории, которая непосредственно вовлечено в СЭО; общественные организации, чья деятельность сопряжена с участием в решении экологических проблем и задач; представители бизнес-сообщества, имеющего отношение к территории, в отношении которой осуществляется СЭО). Участие общественности имеет важное значение при проведении стратегической экологической оценки, так как является инструментом по повышению прозрачности и открытости процессов принятия решений при разработке, обсуждении и утверждении планов, программ и политик, оказывающих существенное воздействие на окружающую среду.

Параграф третий *«Требования по проведению стратегической экологической оценки»* посвящен изучению основных документов, регламентирующих проведение СЭО. Автором установлено, что требования по проведению стратегической экологической оценки включают в себя *организационно-структурные элементы СЭО*, представленные последовательно проводимыми этапами этой деятельности, а также *инструментально-методическую основу осуществления СЭО*.

Кроме того, отмечается, что организационно-структурные элементы СЭО отличаются по источнику, лежащему в их основании, и дифференцируются в рамках настоящего исследования на: 1) организационно-структурные элементы СЭО по Протоколу по СЭО; 2) организационно-структурные элементы СЭО по Модельному закону о СЭО; 3) организационно-структурные элементы СЭО по Applying Strategic Environmental Assessment; 4) организационно-структурные элементы СЭО по экспертным оценкам, отражающим сложившуюся мировую практику. В

отличие от требований, которые строго регламентированы международными актами в сфере СЭО, инструментально-методическая основа СЭО не подлежит правовой фиксации и представляет собой совокупность основного метода, положенного в основу СЭО (например, метод построения интегрированной оценки устойчивого развития системы региона на основе измерения степени достижения ей целей устойчивого развития или метод когнитивного моделирования территорий), а также дополнительных аналитических методов и принципов, что следует учитывать при разработке национального корпуса норм по СЭО. При этом к принципам СЭО следует относить: принцип платности природопользования и возмещения вреда, причиненного окружающей среде, а также принципы предосторожности, эффективности, ответственности и участия.

Во второй главе **«Международный и зарубежный опыт правового регулирования стратегической экологической оценки»** анализируется зарубежный опыт применения стратегической экологической оценки, основанный на нормах международного права, имплементированного в национальные законодательства. Глава состоит из двух параграфов.

В первом параграфе *«Международное правовое регулирование стратегической экологической оценки»* посвящен опыту Международная нормативно-правовая платформа стратегической экологической оценки может быть представлена систематизированными группами международно-правовых актов, направленных на правовое регулирование: (1) оценки негативного воздействия на окружающую среду (в том числе Конвенция ЭСПО); (2) экологической информации (в том числе Орхусская конвенция, Модельный закон об экологической информации); (3) процедуре СЭО (в том числе Протокол по СЭО, Декларация 2001/42/ЕС, Модельный закон о СЭО); (4) устойчивому развитию (в том числе Декларация Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию; Декларация тысячелетия ООН; Йоханнесбургская декларация по устойчивому развитию 2002 г.; итоговый документ Конференции ООН по устойчивому развитию).

Диссертантом доказано, что научным обоснованием правовой концепции стратегической экологической оценки в международном сообществе выступает доктрина устойчивого развития, сочетающаяся с идеей «зеленой» экономики и «зеленой» политики. Под «доктриной устойчивого развития» для целей настоящего исследования предложено понимать стратегию экономического становления, направленную на рост обеспеченности современного общества при одновременном сохранении природных ресурсов и находящую выражение во всех принимаемых решениях.

Второй параграф *«Стратегическая экологическая оценка по законодательству зарубежных стран»* посвящен изучению зарубежного опыта проведения стратегической экологической оценки в странах англо-саксонской правовой семьи (Канада, Ирландия) и романо-германской правовой семьи (Украина, Молдова, Вьетнам). Автором выявлено, что независимо от правовой семьи, к которой принадлежит страна, национальное экологическое законодательство в зарубежных странах основано на ведущих международных актах в сфере СЭО, в силу чего нормативная платформа СЭО незначительно отличается в страновом аспекте.

Правовое регулирование СЭО в странах англо-саксонской правовой семьи отличается следующими особенностями: (1) основывается на специальном нормативно-правовом акте(ах), посвященном СЭО и смежным институтам; (2) включает в качестве обязательного субъекта СЭО специальный орган власти, полномочия которого сконцентрированы на СЭО; (3) предусматривает структурированную иерархическую связь участников СЭО, каждый из которых несет персональную ответственность за реализацию полномочий в рамках СЭО.

Правовое регулирование СЭО в странах романо-германской правовой семьи отличается следующими особенностями: (1) признанием СЭО в качестве второстепенной процедуры наряду с ОВОС и экологической экспертизой; (2) появлением норм о СЭО в национальном законодательстве в

результате имплементации международных актов в случае избрания страной «прозападной» политической позиции; (3) отсутствием широкой практики проведения СЭО и существованием этой процедуры преимущественно в рамках пилотных проектов.

С учетом более длительного опыта проведения СЭО в странах, принадлежащих к англо-саксонской правовой семье, этот положительный опыт может быть заимствован и для создания отечественного законодательства о СЭО. Так, представляется необходимым заимствовать положительный американский или канадский опыт в части регламентации персональной ответственности лиц, ответственных за проведение процедуры стратегической экологической оценки.

В третьей главе **«Стратегическая экологическая оценка в российском экологическом законодательстве»** рассмотрены предпосылки правового регламентирования СЭО в РФ, а также изучен практический опыт проведения СЭО в России на примере шести пилотных проектов. Глава состоит из трех параграфов.

Первый параграф *«Предпосылки правовой регламентации стратегической экологической оценки в российском законодательстве»* посвящен анализу нормативных и стратегических предпосылок правового регулирования СЭО в российском законодательстве, а также определению места нормативно-правового регулирования СЭО в системе российского экологического законодательства.

В российском экологическом законодательстве обнаружены нормативные (в том числе ст. 42 Конституции РФ; глава VI. Закона № 7-ФЗ; Закон об ЭЭ; Закон о СП; Приказ № 999) и стратегические (в том числе Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года; План действий по реализации Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года; Стратегия экологической безопасности

Российской Федерации на период до 2025 года и др.) предпосылки правовой регламентации СЭО.

Автором установлено, что предлагаемая к нормативному закреплению процедура должна занять самостоятельное место в системе инструментов экологической оценки наряду с ОВОС и экологической экспертизой (Федеральном законе от 10.01.2002, №7-ФЗ «Об охране окружающей среды», Федеральном законе от 23.11.1995 г., №174-ФЗ «Об экологической экспертизе», Федеральном законе от 28.06.2014 г., №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»).

Во втором параграфе *«Ограничение стратегической экологической оценки от смежных эколого-правовых явлений, содержащихся в российском экологическом законодательстве»* автором доказано, что процедура СЭО не тождественна ОВОС и экологической экспертизе, поскольку в отличие от них СЭО: 1) рассчитана на политику, стратегии, программы и планы, реализация которых занимает значительное количество времени; 2) реализуется в рамках первичного звена стратегического планирования; 3) фокусируется на поиске максимального количества альтернатив при принятии экологически значимого решения; 4) осуществляется и финансируется без непосредственного участия инициатора проекта; 5) сконцентрирована на выработке политики, стратегий, программ и планов, которые могут в дальнейшем оказать влияние на проекты; 6) представляет собой многосложный процесс, осуществляемый через организационно-структурные элементы, в качестве которых выступают стадии реализации, и предполагающий в обязательном порядке запрос и учет мнения заинтересованных лиц; 7) предполагает соблюдение баланса между экологическими, экономическими и социальными вопросами в политике, стратегии, программах и планах; 8) сопряжена с совокупным и более масштабным анализом объектов воздействия.

В третьем параграфе *«Реализация пилотных проектов по стратегической экологической оценке в некоторых субъектах Российской*

Федерации» рассмотрены российские и муниципальные пилотные проекты по внедрению СЭО (Томская область, Республика Татарстан, Вологодская область, Забайкальский край, Кемеровская область и Новокузнецкий муниципальный район). Анализ российского опыта реализации пилотных проектов по СЭО позволил сформулировать следующие обобщенные результаты, отражающие проблемы, сопровождающие оценку: (1) проведение СЭО в отношении уже утвержденных стратегических документов (ex-post СЭО); (2) недостаточную степень эколого-правовой проработки стратегических документов, являющихся объектом СЭО; (3) несогласованность федеральных и региональных экологических целей и задач; (4) недостаточность полномочий органов власти; (5) необязательность исполнения рекомендаций по СЭО.

С учетом изученного опыта российских пилотных проектов по СЭО целесообразно учесть следующие правила, рекомендуемые ко включению в общефедеральное законодательство, регулирующее СЭО: (1) проведение СЭО до утверждения стратегического документа и допущение ex-post СЭО только в отношении уже действующих стратегических документов; (2) предъявление конкретизированных требований к структуре и содержанию стратегического документа, подлежащего СЭО; (3) гармонизация федеральных, региональных и местных экологических целей и задач, фигурирующих в стратегических документах; (4) обязательное участие в разработке СЭО заинтересованных представителей бизнес-сообществ, научных сообществ и общественности; (5) возведение рекомендаций по СЭО в ранг императивных требований к стратегическому документу и установление юридической ответственности для лиц, не выполняющих соответствующие рекомендации.

В заключении автор приводит основные выводы, к которым пришел в ходе исследования, а также формулирует теоретические и прикладные выводы и положения, формирующие новый комплексный подход к правовому регулированию стратегической экологической оценке в российском законодательстве.

ПЕРЕЧЕНЬ НАУЧНЫХ И УЧЕБНЫХ РАБОТ, ОПУБЛИКОВАННЫХ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

1. Научные статьи, опубликованные в журналах, индексируемых в международных базах научного цитирования:

1. Rotar A. Features Of Russian and International Legislation on The Regulation of SEA. 5th International Conference on Advances in Education and Social Science (ADVED) Istanbul, 21-23 of October 2019. Pp. 148-152.

2. A. Rotar Development of civil society institutions as part of the strategic environmental assessment procedure // International Multidisciplinary Scientific GeoConference Surveying Geology and Mining Ecology Management, SGEM Volume 2020-August, Issue 5.1, 2020. Pp. 901-906.

2. Научные статьи, опубликованные в научных журналах из списка ВАК (приравнивается к МБЦ):

3. Ротарь А. Особенности имплементации стратегической экологической оценки в национальное законодательство (на примере Украины) // Юридический мир. №12(288)/2020. - С. 53–55.

4. Ротарь А. Принципы стратегической экологической оценки как правового явления // Юридический мир. №2. –2021. – С. 54–59.

3. Тезисы, опубликованные в материалах научных конференций

5. Rotar A. Strategic Environmental Assessment – A New Method of Ecological Health Improvement // Язык. Культура. Перевод = Language. Culture. Translation: материалы ежегодной межвузовской студенческой конференции. Москва: РУДН, 2019. С. 175–177.

6. Ротарь А. Стратегическая экологическая оценка в РФ: перспективы законодательного закрепления // Актуальные проблемы административного, финансового и информационного права в России и за рубежом: материалы межвузовской научной конференции на базе кафедры административного и финансового права Юридического института Российского университета дружбы народов. Москва, 25 января 2019 г. Москва, РУДН, 2019. С. 169–173.

Аннотация
РОТАРЬ АЛЕКСАНДРА АНДРЕЕВНА
(Российская Федерация)
ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СТРАТЕГИЧЕСКОЙ
ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ОЦЕНКИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

В диссертации определено правовое понятие и цели стратегической экологической оценки на основе легальных дефиниций, содержащихся в международных актах по СЭО, а также в обобщении доктринальных определений, предложенных преимущественно в отечественной эколого-правовой науке; изучены объектно-субъектные характеристики стратегической экологической оценки; выявлены правовые требования, предъявляемые к проведению стратегической экологической оценки; представлена характеристика международного правового регулирования стратегической экологической оценки; рассмотрены модели правового регулирования стратегической экологической оценки по законодательству зарубежных стран; исследованы предпосылки правовой регламентации стратегической экологической оценки в российском законодательстве; ограничена стратегическая экологическая оценка от смежных эколого-правовых явлений, содержащихся в российском экологическом законодательстве; представлен анализ реализации пилотных проектов по стратегической экологической оценке в некоторых субъектах Российской Федерации.

По результатам проведенного исследования были сформулированы новые предложения по совершенствованию действующего экологического законодательства РФ, которые также могут использоваться в правоприменительной деятельности в процессе подготовки и принятия решений стратегического планирования федеральными, региональными и местными публично-властными органами; для подготовки экспертов в области СЭО общественными организациями и некоммерческими объединениями.

Abstract

ROTAR ALEKSANDRA ANDREYEVNA

(Russian Federation)

LEGAL REGULATION OF STRATEGIC ENVIRONMENTAL ASSESSMENT IN THE RUSSIAN FEDERATION: CURRENT ISSUES OF IMPROVEMENT

The dissertation defines the legal concept and goals of strategic environmental assessment on the basis of legal definitions contained in international acts on SEA, as well as a generalization of doctrinal definitions proposed mainly in domestic environmental legal science; the object-subject characteristics of strategic environmental assessment have been studied; legal requirements for conducting a strategic environmental assessment have been identified; the characteristics of international legal regulation of strategic environmental assessment are presented; models of legal regulation of strategic environmental assessment under the laws of foreign countries are considered; the prerequisites for the legal regulation of strategic environmental assessment in Russian legislation were studied; strategic environmental assessment is separated from related environmental and legal phenomena contained in Russian environmental legislation; An analysis of the implementation of pilot projects on strategic environmental assessment in some constituent entities of the Russian Federation is presented.

Based on the results of the study, new proposals were formulated to improve the current environmental legislation of the Russian Federation, which can also be used in law enforcement activities in the process of preparing and making strategic planning decisions by federal, regional and local public authorities; for training experts in the field of SEA by public organizations and non-profit associations.