

Стратегическое планирование в природоресурсной сфере (правовой аспект)



Е.А. Галиновская

Ведущий научный сотрудник, отдел экологического и аграрного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук. Адрес: 117218, Российская Федерация, Москва, Б. Черемушкинская ул, 34. E-mail: ecology@izak.ru ; 444_45@mail.ru



М.В. Пономарев

Старший научный сотрудник, отдел экологического и аграрного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук. Адрес: 117218, Российская Федерация, Москва, Б. Черемушкинская ул., 34. E-mail: ecology@izak.ru; m.ponomarev@mail.ru



Аннотация

Предметом исследования статьи выступает процесс формирования инструментов стратегического планирования в сфере природопользования в Российской Федерации. Целью исследования является выявление организационных и правовых проблем формирования института государственного стратегического планирования в сфере использования и охраны природных ресурсов, а также формулирование научно обоснованных предложений по их преодолению. Исследованы основные правовые проблемы совершенствования данного института, изложены социально-экономические предпосылки и трудности развития данного института в системе государственного управления природопользованием, сформулированы предложения о модернизации концептуальных подходов и законодательного регулирования природоресурсных отношений в названных целях. Авторы используют ряд специально-юридических методов научного познания, в частности методы правового моделирования и правового прогнозирования. С позиций метода правового моделирования рассмотрена возможность экстраполяции правового инструментария, используемого в сфере стратегического планирования, на сферу использования и охраны природных ресурсов. При помощи метода правового прогнозирования выявлены основные перспективные направления развития стратегического планирования в природоресурсной сфере, предложены возможные направления совершенствования правового регулирования отношений в указанной сфере. Сделаны выводы о необходимости формулирования и закрепления принципов и подходов к государственному стратегическому управлению природными ресурсами как самостоятельному направлению государственного стратегического планирования; закрепления ряда категорий и норм, определяющих роль природных ресурсов в социально-экономическом развитии общества; разработки концепции управления использованием природных ресурсов с обеспечением координации деятельности органов государственной власти и органов местного само-

управления в данной сфере. Как в законодательстве, так и в доктрине должны быть четко определены приоритетные направления государственной политики в области природопользования. Нуждаются в развитии принципы и положения, направленные на их гармонизацию с правовыми и организационными условиями государственного стратегического управления в сфере природопользования.



Ключевые слова

планирование, государственное стратегическое планирование, природные ресурсы, рациональное использование природных ресурсов, природопользование, рациональное природопользование, природоресурсное право.

Для цитирования: Галиновская Г.А., Пономарев М.В. Стратегическое планирование в природоресурсной сфере (правовые аспекты) // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2021. № 2. С. 65–86.

УДК: 338; 349.6

DOI: 10.17323/2072-8166.2021.2.65.86

Введение

Природные ресурсы — основа жизнедеятельности общества и функционирования экономики. Россия занимает несколько более 1/8 части суши и располагает 1712,5 млн. га земель, более 20% запасов пресных водных ресурсов, около 10% мирового запаса нефти, 30% запасов газа, 16% запасов угля, 32% железа. В границах государства сосредоточены 10% сельскохозяйственных и 20% лесных угодий мира. Это является одновременно и огромным потенциалом социально-экономического развития, и основанием к ответственному природопользованию. Поэтому перед российским государством и обществом стоит задача организации рационального использования природных ресурсов, составляющих достояние и народов России и всей планеты.

Нельзя сказать, что создание организационных и правовых условий, обеспечивающих охрану и рациональное использование природных ресурсов, в России завершено. Так, стоит вопрос, насколько государственно-правовая система отвечает современному общественному развитию, в какой мере она учитывает глобальные вызовы и способна решать экономические, социальные, природоохранные проблемы.

Предметом исследования выступают отношения по стратегическому планированию как инструменту обеспечения рационального использования и охраны природных ресурсов. Цель исследования — выявление проблем формирования института государственного стратегического планирования в сфере использования и охраны природных ресурсов, а также формулиро-

вание предложений по их преодолению. В качестве гипотезы исследования используется предположение о возможности применения инструментария государственного стратегического планирования для рационального использования и охраны природных ресурсов, а также совершенствования правового регулирования отношений в указанной сфере.

Известно, что возможности самоорганизации общества в том, что касается рационального природопользования и предотвращения негативного воздействия на окружающую среду, ограничены. Сокращение объемов природных ресурсов, ухудшение качества окружающей среды могут оставаться в обществе незамеченными (латентными) длительное время [Никоноров С.М., 2020: 22]. В этом смысле природопользование — социальный процесс, нуждающийся в постоянном наблюдении, управлении и регулировании. Важная роль при этом отводится публичной власти.

Мировой опыт демонстрирует, что повышение эффективности экономики сопряжено с конструктивной и направляющей деятельностью государства [Смирнова О.О., 2013: 19]. В настоящее время при обращении к различным аспектам государственного управления все чаще обсуждается механизм стратегического планирования [Бурутин А.Г., 2013: 3–6]; [Афиногенов Д.А., 2014: 13–17]; [Рыбак А.А., 2012: 14–17]. Внимание уделяется проблемам реализации инструментов стратегического планирования в природоохранной сфере [Боголюбов С.А., 2011: 2–9]; [Русин С.Н., 2014: 32–40]; [Жаворонкова Н.Г., Выпханова Г.В., 2020: 28–42]; [Мишулина С.И., 2017: 39–43]; [Жаворонкова Н.Г., Шпаковский Ю.Г., 2016: 170–183], в экономике [Григорьева В.А., 2013: 958–966]; [Горохова С.С., 2018: 12–17]; [Филатова И.В., 2017: 38], градостроительстве и пространственном развитии [Ревякин А.П., 2019: 82–86]; [Болтанова Е.С., 2018: 39–45]; [Бухвальд Е.М., 2019: 131–143]; [Жаворонкова Н.Г., Агафонов В.Б., 2018: 161–171]; [Жаворонкова Н.Г., Агафонов В.Б., 2019: 161–164]. Вопросы стратегирования обсуждаются при исследовании государственного управления использованием земли и иных взятых в отдельности природных ресурсов [Чуднова Е.И., 2018: 33–39]; [Выпханова Г.В., Жаворонкова Н.Г., 2018: 25–30]. Вместе с тем изучение восприятия инструментов стратегического управления в природоресурсной сфере пока не получило системного характера.

Стратегическое планирование как механизм государственного воздействия на синергические процессы, составляющие основу в том числе и рыночной экономики, тесно соприкасается с иными признанными на международном уровне подходами и концепциями сглаживания негативных явлений общественного развития.

В XX–XXI веках признано, что препятствием к достижению цели сбалансированного развития оказывается техногенный характер экономики, основанной на постоянном росте потребления природных ресурсов [Григорьева В.А., 2013: 958–966]. В документах конференции в Рио-де-Жанейро 1992 г.

(далее — конференция) отмечается, что международное сообщество должно стремиться найти пути и средства лучшего функционирования и большей транспарентности сырьевых рынков, а также лучшего управления природными ресурсами, при котором учитываются потребности устойчивого развития¹. Документы конференции указывают, что законы и постановления, соответствующие условиям той или иной страны, относятся к числу наиболее важных средств воплощения политики в области окружающей среды и развития, создают правовую основу экономического планирования и функционирования рыночных механизмов.

Государственное социально-экономическое планирование занимает в достижении целей устойчивого развития одно из центральных мест. В публикациях последнего времени обращается внимание на переосмысление роли государства в управлении экономическими процессами, прослеживается тенденция к усилению взаимодействия механизмов рыночного саморегулирования и государственного планирования [Смирнова, О.О., 2013: 16]; [Жаворонкова Н.Г., Агафонов В.Б., 2019: 161–164]; [Селиванов А.И., Хабибуллин А.Г., 2009: 33–37]; [Жаворонкова Н.Г., 2016: 24–28].

1. Предпосылки и проблемы развития инструментов стратегического планирования в природоресурсной сфере России

Ряд теоретических идей в области государственного воздействия на экономические отношения, разработанных как у нас в стране, так и за рубежом лежат в основе инструментов, имеющих общее наименование «стратегическое планирование».

В настоящее время, несмотря на дискуссии, сформировалось общетеоретическое понятие о том, под стратегическим планированием следует понимать совокупность инструментов управляющего воздействия на социальные процессы, для которых характерны разработка прогноза, постановка цели и задач развития, взаимосвязанная система механизмов их решения. При этом сущность стратегического планирования экономических отношений в условиях рынка заключается и в его индикативном характере. Под государственным стратегическим планированием понимается определение основных направлений, способов и средств достижения стратегических целей устойчивого развития государства и обеспечения национальной безопасности [Смирнова О.О., 2013: 145].

¹ Доклад Конференции ООН по окружающей среде и развитию. Рио-де-Жанейро, 3–14.06.1992. Available at: URL: <https://undocs.org/ru/A/CONF.151/26/Rev.1%28Vol.1%29>; https://www.un.org/ru/documeNts/decl_conv/declarations/riodecl.shtml (дата обращения: 01.01.2021)

Федеральным законом от 28.06.2014 №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»² (далее — Федеральный закон № 172-ФЗ) закреплено нормативное понятие государственного стратегического планирования — это деятельность участников стратегического планирования по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития, субъектов федерации и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности, направленная на решение задач устойчивого социально-экономического развития и обеспечение национальной безопасности.

Подходы к осуществлению стратегического планирования, предусмотренные Федеральным законом № 172-ФЗ, в целом универсальны и распространяются на управление всеми сферами общества, включая природопользование. Вместе с тем цели, задачи и механизмы стратегического планирования в природопользовании в России обладают спецификой.

В условиях преобразований конца XX века в России на основе конституционных положений о многообразии форм собственности на землю и иные природные ресурсы, о признании права частной собственности на землю (ст. 9, 36 Конституции Российской Федерации) изменились правовые принципы и нормативно-правовая база природопользования. В этот период наиболее активно шло формирование правовых инструментов включения земли и иных природных ресурсов в рыночный оборот. В ряде работ справедливо отмечается, что активное развитие норм, регулирующих рыночные отношения с «приглушением» функций государства, может оказаться неэффективным и связано не столько с потребностями развития, сколько с продвижением либеральных идеологий первого десятилетия преобразований и надеждами на регулятивные функции свободного рынка [Кузнецов Ю.В., 2014: 77].

Такой ход преобразований привел к дисбалансу в регулировании природопользования. Государственные функции учета и мониторинга природных ресурсов, равно как и планирования их использования, остались неразвитыми [Шуплецова Ю.И., 2018: 108]; [Жаворонкова Н.Г., Выпханова Г.В., 2018: 78–93]; [Жаворонкова Н.Г., Выпханова Г.В., 2017: 87–193]. Значительная часть публичных функций адаптирована лишь к распоряжению природными ресурсами и оперативному управлению природопользованием. Государственное стратегическое управление природными ресурсами в нынешних условиях до сих пор не создано³. Это обстоятельство является дополнитель-

² СЗ РФ. 2014. № 26 (ч. I). Ст. 3378.

³ Может быть упомянут институт территориального планирования, закрепленный Градостроительным кодексом от 29.12.2004 г. № 190-ФЗ. Однако этот институт помимо вопро-

ным основанием обращения к инструментам стратегического планирования в рассматриваемой сфере.

Земельные, водные ресурсы, ресурсы недр, лесные и иные биологические ресурсы объективно ограничены в объеме, разнообразны по качеству и неравномерно распределены на поверхности и в недрах земли, акваториях водных объектов. Состояние природных ресурсов подвержено естественной динамике, а также постоянным преобразованиям со стороны человека. Деградация и сокращение запасов всех природных ресурсов создают угрозу негативного изменения климата, уничтожения окружающей природной среды и гибели человеческой цивилизации.

Причина необходимости стратегического внимания со стороны государства к использованию природных ресурсов заключается и в том, что они потребляемы во всех сферах хозяйственной и иной деятельности человека. Отсутствие регулирования при растущем потреблении природных ресурсов провоцирует их дефицит, обостряет конкуренцию, межотраслевые, территориальные, межрегиональные конфликты, увеличивает общую социальную, экономическую и политическую нестабильность. Не свободна Россия и от решения глобальных проблем, связанных со всеобщим ростом потребления природных ресурсов, загрязнением окружающей среды в условиях сохранения техногенного типа экономического развития [Никоноров С.М., 2020: 11]. В России, как в других странах, актуальна неустойчивость развития, при которой потребление природных ресурсов опережает возможности природы к самовосстановлению⁴.

Решение цивилизационных проблем взаимодействия общества и природы видится мировому сообществу в переходе к устойчивому социально-экономическому развитию. Обоснованность устойчивого развития признана и в России. Обеспечение рационального, спланированного природопользования является одним из ключевых факторов поддержания качества окружающей среды и сбалансированного социально-экономического развития общества как стратегической цели обеспечения экологической безопасности⁵.

Но одно лишь признание необходимости рационального природопользования и декларирование идей устойчивого развития недействительно без разработки соответствующего правовой системе государства механизма их реализации. По мнению Г.В. Выпхановой и Н.Г. Жаворонковой, более чем 20-летний российский опыт перехода к рынку и создания рыночных отно-

сов территориального развития, связанных прежде всего с обеспечением застройки, не затрагивает всех требующих стратегического решения проблем природопользования.

⁴ Доклад конференции ООН по окружающей среде и развитию...

⁵ Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, утв. указом Президента Российской Федерации от 31.12.2015 № 683 // СЗ РФ. 2016. № 1 (ч. II). Ст. 212, п. 83.

шений показал, что без целостной и взаимно непротиворечивой системы государственного планирования, и прежде всего в эколого-правовом контексте, эффективную экономику построить нельзя [Выпханова Г.В., Жаворонкова Н.Г., 2016: 24–28].

К основаниям развития в России системы государственного стратегического планирования природопользования относятся: 1) ограниченность и нерукотворный характер природных ресурсов, необходимость рационального их использования как основы устойчивого общественного развития; 2) переход России к механизмам регулируемого со стороны государства рынка на основе конституционного признания России социальным государством и концепции устойчивого развития.

Важно определить, насколько механизмы государственного стратегического планирования России учитывают особенности и потребности регулирования природопользования. А также понять, какими чертами должно обладать государственное стратегическое планирование в сфере использования и охраны природных ресурсов, и в каком направлении должно развиваться законодательство в указанной сфере.

Можно сформулировать следующее определение: под государственным стратегическим планированием в сфере использования и охраны природных ресурсов (природопользования) следует понимать деятельность органов публичной власти по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию, направленную на решение задач обеспечения рационального использования природных ресурсов в целях устойчивого социально-экономического развития РФ, субъектов РФ и муниципальных образований и обеспечения национальной безопасности РФ.

Приходится признать, что правовые условия развития стратегического планирования в природоресурсной сфере практически не созданы. До сих пор ни один из основных природоресурсных законов (Земельный кодекс РФ, Лесной кодекс РФ, Водный кодекс РФ, Закон РФ «О недрах», Федеральный закон «О рыболовстве и водных биологических ресурсах» и др.) прямо не упоминает значения природных ресурсов в социально-экономическом развитии общества.

Нет возможности определенно выявить правовые механизмы, которые можно было бы считать механизмами стратегического планирования в данной сфере. Четко не закреплены в законодательстве цели стратегического планирования в природопользовании, полномочия государственных и муниципальных органов. Практически не отражены механизмы стратегирования в установленных законом функциях государства в сфере использования и охраны природных ресурсов, хотя найти отражение они могут в каждой из них: учет (в том числе кадастровый) и мониторинг природных ресурсов, разрешительная система предоставления природных ресурсов, находящихся в

публичной собственности, система обеспечения платности природопользования, поддержание в надлежащем состоянии, восстановление основных природных свойств и охрана природных ресурсов.

Перечисленные составляющие государственного управления закреплены во всех основных природоресурсных федеральных законах и реализуются уполномоченными органами государственной власти и органами местного самоуправления. Они образуют действующий и проверенный временем организационно-правовой «каркас» управления природоресурсной сферой.

Вместе с тем государственное управление в данной сфере может стать стратегическим, если оно будет направлено на законодательно закрепленные и предусмотренные в стратегических документах цели, достижение которых обеспечивается решением ясно сформулированных задач. Задачи, в свою очередь, должны решаться посредством нормативно закрепленных организационно-правовых механизмов. При этом стратегические цели отличаются конкретностью и реализуемостью, а сами они должны исходить из приоритетных направлений государственной политики⁶. Так, Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, прямо называет рациональное природопользование в ряду стратегических национальных приоритетов (п. 31).

Законодатель не дает четкого ответа на вопрос о механизме обеспечения рационального использования природных ресурсов [Петрова Т.В., 2016: 29–34]. В состав такого механизма с очевидностью могут войти элементы стратегического планирования. При этом даже при отсутствии упоминания на законодательном уровне стратегическое планирование как основа построения государственного управления в природоресурсной сфере может опираться на Федеральный закон № 172-ФЗ.

Вместе с тем развитие стратегического управления природоресурсной сферой приходится на этап становления общей системы стратегирования, продолжаются дискуссии о концепции, составляющих и основных инструментах. В частности, признается, что при массе стратегических документов затруднена связь и координация между ними, а также слабо контролируется их исполнение. По мнению ряда специалистов, несогласованность в принятии и реализации документов стратегического планирования вызвана и отсутствием единого координирующего государственного органа [Юсуповский А.М., 2008: 3–7]; [Кузнецов Ю.В. 2014: 123]. Отсутствие согласованности между стратегическими документами уже сейчас оказывается причиной дисбаланса при принятии нормотворческих и управленческих решений в сфере природопользования и охраны окружающей среды.

⁶ Ст. 4 Федерального закона от 28.06.2014 N 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

В частности, Стратегией экологической безопасности до 2025 года (утв. Указом Президента Российской Федерации от 19.04.2017 № 176) к основным механизмам реализации государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности отнесены в том числе: формирование системы технического регулирования, содержащей требования экологической и промышленной безопасности; проведение стратегической экологической оценки проектов и программ развития государства, макрорегионов, субъектов федерации, муниципальных образований, оценки воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, а также экологическую экспертизу, экспертизу проектной документации и промышленной безопасности; лицензирование видов деятельности, потенциально опасных для окружающей среды, жизни и здоровья людей; нормирование и разрешительная деятельность в области охраны окружающей среды. Таким образом, государственное администрирование в сфере природопользования составляет основу обеспечения экологической безопасности. В то же время Стратегией экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года (утв. Указом Президента Российской Федерации от 13.05.2017 №208) установление избыточных требований в области экологической безопасности, рост затрат на обеспечение экологических стандартов производства и потребления отнесены к основным вызовам и угрозам экономической безопасности. Каким образом должно быть соотнесено содержание указанных стратегических документов в процессе их реализации — ответа пока нет.

Одна из наиболее существенных проблем — формирующаяся законодательная база стратегического планирования практически не обращается к природным ресурсам как к ресурсам развития.

С формальной точки зрения положения Федерального закона № 172-ФЗ распространяются и на отношения в области использования и охраны природных ресурсов. Но законодательное обеспечение в данной сфере в большей мере ориентировано на распределение бюджетных средств [Селиванов А.И., Хабибулин А.Г., 2009: 33-37], а также регулирование системы расселения и размещения производственных сил⁷. Хотя природные ресурсы — один из ресурсов развития, закон ограничивается признанием необходимости ресурсной обеспеченности документов стратегического планирования, не уточняя ни вида ресурсов, ни особенностей их распределения и использования. Стратегическое планирование в сфере природопользования как особое направление государственной стратегии законом не упоминается. Таким образом, правовой механизм стратегического планирования не содержит

⁷ Ст. 20 Федерального закона от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

специальных инструментов использования природных ресурсов для реализации целей и задач, закрепленных политико-правовыми документами.

Отсутствие нормативно установленных правил не в последней степени оказывается причиной того, что практически ни один из стратегических документов, направленных на развитие хозяйственной деятельности или решение социальных проблем, включая стратегии наиболее высокого уровня, не содержат условий использования земельных участков, иных природных ресурсов, необходимых для реализации целей и задач, закрепленных в стратегии. Если стратегический документ направлен на развитие региона или хозяйственной отрасли и исполнение поставленных задач невозможно без освоения земельного пространства, лесных угодий, полезных ископаемых, акваторий, но указаний на этот счет документ не содержит, с очевидностью встает вопрос о его реализуемости.

Не способствует развитию стратегического планирования в целом и в природоресурсной сфере в частности и неразработанность таких существенных составляющих реализации этого инструмента, как контроль и определение форм ответственности за неисполнение. В качестве направления разрешения проблемы указывается целесообразность введения нового вида ответственности — политической ответственности органов государственной власти и должностных лиц [Комягин Д.Л., 2015:16–23].

Верно также замечено, что для связного правового регулирования требуется универсальный, сбалансированный и четкий понятийный аппарат [Маланыч И.Н., 2009: 9–15]. В качестве методологического просчета отмечается, что документы стратегического планирования, как и некоторые законодательные акты, содержат понятия и определения, возможно, существенные для экономической теории, но не имеющие нужного для правового регулирования содержания [Жаворонкова Н.Г., Агафонов В.Б., 2019: 161–164]. Отмечается и несогласованное использование базовых терминов и понятий, таких как «экологическая безопасность», «экологическая политика», «охрана окружающей среды» и «рациональное природопользование» [Выпханова Г.В., Жаворонкова Н.Г., 2016: 24–28].

2. Современное состояние стратегического планирования в сфере использования и охраны природных ресурсов

Нельзя сказать, что элементы стратегического планирования в сфере государственного управления использованием природных ресурсов полностью отсутствуют. Однако, в том числе и ввиду перечисленных выше причин, обращение к инструментам стратегического планирования в данном случае фрагментарно и не составляет системы.

Так, отсутствуют единые подходы к формированию государственной политики использования и охраны как отдельных природных ресурсов, так и природного потенциала России в целом. Деятельность органов власти практически не скоординирована, а политико-правовые документы не лишены ведомственной разобщенности, в них обозначены самые общие направления деятельности государства в отдельных сферах природопользования. Действующие акты практически не содержат последовательного изложения целей и механизма стратегического планирования⁸.

Не составляет системы и совокупность документов стратегического планирования в сфере природопользования. Действительно, принят ряд стратегических документов⁹. Однако перечисленные акты практически не связаны между собой ни концептуально, ни содержательно. Кроме того, практически все документы направлены на обеспечение стратегического развития соответствующей природоресурсной или сырьевой отрасли. Акты являются разновидностью отраслевых¹⁰ стратегий и направлены на развитие в сфере хозяйственного использования природных ресурсов, что не тождественно обеспечению стратегических целей рационального природопользования.

Исключение составляет, пожалуй, принятая в 2009 году Водная стратегия Российской Федерации, направленная на устойчивое водопользование, охрану водных объектов, формирование конкурентных преимуществ государства в водоресурсной сфере. Принятие этой стратегии можно рассматривать как заявку на формирование основ стратегического управления водными ресурсами. Однако данная стратегия действовала лишь до 2020 года, и новая

⁸ План деятельности Министерства природных ресурсов и экологии на 2019-2024 годы. утв. Минприроды России 28.06.2019 № 0010/12 // СПС Консультант Плюс; Распоряжение Правительства РФ от 03.03.2012 № 297-р «Об утверждении Основ государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012 — 2020 годы» // СЗ РФ. 2012. № 12. Ст. 1425.

⁹ Приказ Росрыболовства от 30.03.2009 № 246 «Об утверждении Стратегии развития рыбохозяйственного комплекса Российской Федерации на период до 2020 года» // СЗ РФ. 2019. № 48. Ст. 6905; Указ Президента Российской Федерации от 19. 04. 2017 № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2017. № 28. Ст. 4107; Распоряжения Правительства Российской Федерации: от 27.08.2009 № 1235-р «Об утверждении Водной стратегии Российской Федерации на период до 2020 года» // СЗ РФ. 2009. № 36. Ст. 4362; от 13.11.2009 № 1715-р «Об Энергетической стратегии России на период до 2030 года» (текст распоряжения не опубликован); от 03.07.2014 № 1216-р «Об утверждении Стратегии развития охотничьего хозяйства в Российской Федерации до 2030 года» // СЗ РФ. 2014. № 28. Ст. 4107; от 22.12.2018 № 2914-р «Об утверждении Стратегии развития минерально-сырьевой базы Российской Федерации до 2035 года» // СЗ РФ. 2017. № 17. Ст. 2546; от 20.09.2018 № 1989-р «Об утверждении Стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации до 2030 года» // СЗ РФ. 2018. № 53 (ч. II). Ст. 8762.

¹⁰ Гл. 5 и др. Федерального закона от 28.06.2014 N 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

ее редакция не принята. Для непрерывности стратегического планирования в ближайшее время должен быть подготовлен проект водной стратегии на очередной период. Кроме того, во-первых, стабильность и непрерывность стратегического управления все же должны быть подкреплены законодательными актами. Во-вторых, соответствующие стратегические полномочия должны быть закреплены за органами государственной власти как постоянно действующие.

Таким образом, к препятствиям формирования плановых, стратегических начал в природоресурсной отрасли относятся:

отсутствие в системообразующих и иных природоресурсных федеральных законах последовательных правовых условий государственного стратегического планирования и стратегического управления использованием и охраной природных ресурсов;

неразработанность на доктринальном и законодательном уровнях концепции стратегического управления использованием природных ресурсов;

неразвитость институтов государственного управления, направленных на учет и планирование использования природных ресурсов;

ведомственный подход в управлении использованием природных ресурсов¹¹, несоординированность деятельности уполномоченных органов;

декларативность, фрагментарность и несогласованность документов стратегического планирования;

неразвитость инструментов обеспечения реализации принятых документов стратегического планирования и ответственности за их неисполнение.

3. Принципы правового обеспечения стратегического планирования в природоресурсной сфере

Для формирования механизма стратегического планирования как в природоресурсной сфере, так и в сфере обеспечения социально-экономического развития требуется, чтобы в том и другом случаях стратегическое планирование выстраивалось на согласованных подходах и, что наиболее важно, согласованных принципах. Поэтому основные принципы, закрепленные в ст. 7 Федерального закона № 172-ФЗ, заслуживают внимания в рамках исследуемой темы. Все указанные названной статьей принципы актуальны для выстраивания стратегического планирования природопользования.

Принцип единства и целостности рассматривается как существенное обоснование формирования системы стратегического планирования и госу-

¹¹ Отдельные функции, важные для стратегического планирования, рассредоточены между различными органами исполнительной власти — Минэкономразвития России, Минсельхозом России, Минприроды России, Минэнерго России, Росреестром и др.

дарственного стратегического управления природопользованием, без чего целостность данного инструмента не достигнута.

Принцип разграничения полномочий, в соответствии с которым участники стратегического планирования самостоятельно определяют цели и задачи социально-экономического развития России, субъектов федерации и муниципальных образований и обеспечения национальной безопасности, а также пути достижения этих целей и решения этих задач. Проекция данного принципа на отношения природопользования требует уточнения. Стратегирование в природоресурсной сфере на разных уровнях публичной власти не должно приводить к конфликтам из-за использования природных ресурсов, расположенных на одной и той же территории. К примеру, запланированное развитие федеральной трассы не может вступать в конфликт с региональными планами развития малых городов, если предполагается осваивать одни и те же территории.

Кроме того, складывается практика разработки природоресурсных стратегий, преимущественно на федеральном уровне. Большая часть природных ресурсов отнесена к федеральной собственности, и именно федеральные органы исполнительной власти ответственны за выработку и реализацию государственной политики в соответствующей сфере.

Важен для обеспечения стратегического планирования в природоресурсной сфере и **принцип преемственности и непрерывности**. Его реализация требует при разработке очередных новых стратегических документов обращения к результатам реализации ранее принятых документов. Но именно этот принцип практически не действует. Так, в ежегодных Государственных докладах «О состоянии и об охране окружающей среды», в иных государственных и иных аналитических докладах, аналитических документах Федеральной службы государственной статистики (Росстата) и в иных документах отсутствует информация об анализе реализации документов стратегического планирования в сфере природопользования.

Принцип сбалансированности системы стратегического планирования, согласно которому должна быть обеспечена согласованность и сбалансированность таких документов по приоритетам, целям, задачам, мероприятиям, показателям, финансовым и иным ресурсам и срокам реализации, очень важен при включении в систему стратегического планирования природопользования. Это должно означать как согласованность всех документов в их ресурсном обеспечении, так и согласованность между документами. Согласование должно происходить и в ретроспективе. Однако реализация этого принципа наиболее затруднена. Причиной этого является отсутствие обязательной взаимосвязи между документами стратегического планирования и недостаточное внимание к интегрированному подходу в стратегировании.

Принцип результативности и эффективности стратегического планирования, заключающийся в необходимости выбора наиболее оптимальных путей достижения целей социально-экономического развития и национальной безопасности, позволяющих достичь заданные результаты с наименьшими затратами ресурсов, должен реализовываться с учетом особенностей рационального использования природных ресурсов, а эффективность должна оцениваться с точки зрения достижения целей устойчивого развития. Для этого нужны эколого-экономический анализ и изучение в документах стратегического планирования обоснованности затрат ресурсов.

Реализация **принципа ответственности участников стратегического планирования** в сфере использования и охраны природных ресурсов, на наш взгляд, не может быть оценена достоверным образом. Юридическая ответственность участников стратегического планирования не ясна, а основные подходы к ее применению не разработаны [Комягин Д.Л., 2015: 16-23]. В настоящее время, несмотря на закрепление в ст. 45 Федерального закона № 172-ФЗ правила, основания привлечения указанных лиц к перечисленным выше видам правовой ответственности законодательством не предусмотрены. Вместе с тем этот принцип важен для обеспечения ответственности за нерациональное использование природных ресурсов, если оно происходит в связи с реализацией документов стратегического планирования.

Принцип прозрачности (открытости) стратегического планирования, заключающийся в необходимости официального опубликования документов стратегического планирования (за исключением документов или их отдельных положений), актуален и для природоресурсной сферы¹².

Необходимость реализации **принципа реалистичности** делает включение природопользования в процессы стратегического планирования наиболее актуальным. Этот принцип тесно связан с **принципом ресурсной обеспеченности**. Оба принципа могут быть реализованы, если будут учтены ресурсные условия, ограничения и риски. Для реализации принципов требуются не только достоверные сведения об используемых природных ресурсах, но и четкий стратегический план их рационального использования для различных целей социально-экономического развития.

¹² Порядок официального опубликования законодательных и иных нормативных правовых актов предусмотрен положениями Федерального закона от 14.06.1994 № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» (СЗ РФ. 1994. № 8. Ст. 801), а также указом Президента России от 23.05.1996 № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» (СЗ РФ. 1996. № 22. Ст. 2663).

Принцип ресурсной обеспеченности важен и в природоресурсной сфере. Следует отметить, что практически все документы стратегического планирования не содержат указания на источники финансирования мероприятий, направленных на достижение поставленных ими целевых показателей, что существенным образом затрудняет их достижение. Несоблюдение данного принципа проявляется, в частности, при стратегическом планировании хозяйственной деятельности в Арктической зоне России. Недостатком всех документов стратегического планирования по Арктике является их неконкретность, выражающаяся, в том числе в разрыве между заявленными целями и ресурсами для их реализации [Жаворонкова Н.Г., Агафонов В.Б., 2019: 161–164].

Одним из ключевых принципов стратегического планирования является **принцип измеряемости целей**, который, в свою очередь, должен реализовываться путем обеспечения оценки достижения целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности России с использованием в процессе стратегического планирования: 1) количественных и (или) качественных целевых показателей; 2) критериев и методов их оценки.

Реализация данного принципа в природоресурсной сфере возможна путем постановки целевых показателей и их установления планов по их достижению в среднесрочной перспективе. Так, Водная стратегия России устанавливала целевые показатели удельной водоемкости валового внутреннего продукта, которые должны были в 2020 году снизиться по сравнению с показателями 2007 года на 42% и составить 1,4 куб. м/тыс. рублей (в ценах 2007 года). Также Стратегией устанавливались целевые показатели потерь воды при транспортировке, которые должны были быть в 2020 году сокращены по сравнению с показателями 2007 года (8 куб. км в год, или 10% от общего объема изъятия водных ресурсов из природных источников) до 5%. К сожалению, эффективность установленного механизма пока оценить невозможно, поскольку результаты реализации Стратегии не опубликованы, новая водная стратегия не утверждена.

Стратегией развития лесного комплекса России до 2030 года устанавливаются ключевые показатели развития лесного комплекса до 2030 года в инерционном (И), базовом (Б) и стратегическом (С) сценариях в ценах 2016 года (Приложение №17). Соответствующие целевые показатели установлены в Стратегии развития охотничьего хозяйства до 2030 года, Стратегии развития рыбохозяйственного комплекса на период до 2030 года. Реализация данного принципа потребует внедрения ряда индикаторов в целях измерения не только достижения целей рационального использования природных ресурсов, но и устойчивого развития [Никоноров С.М., 2020: 22].

Из принципа измеряемости целей вытекает **принцип соответствия показателей целям** — показатели, содержащиеся в документах стратегического планирования и дополнительно вводимые при их корректировке, а также при оценке деятельности органов публичной власти, должны соответствовать целям социально-экономического развития и национальной безопасности России.

Реализации этого принципа в природоохранной сфере в известной мере способствует утверждение методологических основ оценки деятельности органов публичной власти исходя из критериев обеспечения качества окружающей среды и рационального использования природных ресурсов при принятии властных решений. Так, например, в настоящее время в Перечень показателей оценки эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов (утв. Указом Президента Российской Федерации от 25.04.2019 № 193)¹³ входит качество окружающей среды (п. 13), при этом установлена Методика расчета указанного показателя за отчетный период (прошедший год)¹⁴.

Однако в Перечне показателей оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов (утв. Указом Президента Российской Федерации от 28.04.2008 № 607)¹⁵ критериев, связанных с качеством окружающей среды, рациональным использованием природных ресурсов нет.

Таким образом, хотя к полномочиям органов местного самоуправления законодательством отнесен ряд важных полномочий в сфере природопользования и охраны окружающей среды (в области земельных, лесных, водных отношений, обращения с твердыми коммунальными отходами и т.п.), оценка эффективности этой деятельности, в том числе и при реализации документов стратегического планирования, фактически не предусмотрена.

Реализация **программно-целевого принципа** стратегического планирования в сфере использования и охраны природных ресурсов должна состоять в том числе в определении приоритетов и целей рационального использования природных ресурсов и охране окружающей среды, а также в разработке взаимосвязанных по целям, срокам реализации государственных

¹³ СЗ РФ. 2019. № 17. Ст. 2078.

¹⁴ Постановление Правительства РФ от 17.07.2019 № 915 «Об утверждении методик расчета показателей для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации». Приложение № 12 // СЗ РФ. 2019. № 30. Ст. 4301.

¹⁵ СЗ РФ. 2008. № 18. Ст. 2003.

ных и муниципальных программ, определение объемов и источников их финансирования.

В целом анализ принципов демонстрирует, что при формировании системы стратегического планирования использование природных ресурсов имелось в виду не в первую очередь. Это следует не только из определения, но и из перечня принципов, который выглядит не только недостаточно приуроченным к особенностям стратегирования природопользования, но и неполным. Отсутствуют, в частности, принципы, непосредственно направленные на обеспечение мерами стратегического планирования устойчивого развития и рационального использования природных ресурсов.

Заключение

Ввиду того, что природные ресурсы являются одними из основных ресурсов социально-экономического развития, механизм стратегического планирования не будет полным без его распространения на сферу природопользования. На доктринальном и законодательном уровне следует сформулировать основные концептуальные подходы к государственному стратегическому управлению природными ресурсами. Также следует сформулировать основные принципы и подходы государственного стратегического планирования в сфере использования и охраны природных ресурсов как самостоятельного направления государственного стратегического планирования.

В частности, на доктринальном и законодательном уровнях нужно сформулировать основные принципы и подходы к государственному стратегическому управлению природными ресурсами как самостоятельному направлению государственного стратегического планирования.

В основных системообразующих федеральных законах в сфере использования и охраны природных ресурсов следует закрепить ряд категорий и норм, определяющих роль соответствующего природного ресурса в социально-экономическом развитии общества.

Необходима разработка концепции государственного стратегического управления использованием природных ресурсов. Существенное значение приобретают инструменты учета и мониторинга природных ресурсов, планирования и баланса их использования различными хозяйствующими субъектами

В законодательстве и доктрине четко должны быть определены приоритетные направления государственной политики в области природопользования. Одним из таких направлений следует считать обеспечение устойчивого социально-экономического развития общества.

При совершенствовании законодательных основ стратегического планирования нуждаются в развитии принципы и положения, направленные на их гармонизацию с правовыми и организационными условиями государственного стратегического управления в сфере природопользования.



Библиография

Афиногенов Д.А., Воронин В.В. Роль документов стратегического планирования: правовые аспекты // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 2. С. 13–17.

Боголюбов С.А. Главное — прогнозирование реализации экологической политики // Экологическое право. 2011. № 6. С. 2–9.

Болтанова Е.С. Правовое обеспечение экологических инноваций (на примере строительной отрасли) // Экологическое право. 2018. № 4. С. 39–45.

Бринчук М.М. Планирование как элемент эколого-правового механизма // Экологическое право. 2013. № 5. С. 6–14.

Бурутин А.Г. Проблемы теории и практики государственного стратегического планирования в Российской Федерации: концептуальное видение // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 4. С. 3–6.

Бухвальд Е.М. Правовое регулирование стратегического пространственного и территориального планирования // Журнал российского права. 2019. № 11. С. 131–143.

Выпханова Г.В., Жаворонкова Н.Г. Государственная экологическая политика и документы стратегического планирования // Экологическое право. 2016. № 3. С. 24–28.

Выпханова Г.В., Жаворонкова Н.Г. Правовые проблемы совершенствования государственной лесной политики в современных условиях // Экологическое право. 2018. № 1. С. 25–30.

Горохова С.С. О развитии системы государственного управления, прогнозирования и стратегического планирования в сфере экономики в контексте стратегии экономической безопасности России на период до 2030 года // Безопасность бизнеса. 2018. № 1. С. 12–17.

Григорьева В.А. Стратегическое экономическое планирование государства: конституционно-правовой аспект // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 8. С. 958–966.

Жаворонкова Н.Г., Шпаковский Ю.Г. Экологическая безопасность в системе стратегического планирования Российской Федерации // Lex Russica. 2016. № 6. С. 170–183.

Жаворонкова Н.Г., Агафонов В.Б. Современные тренды правового обеспечения стратегического планирования природопользования в Арктике // Lex Russica. 2018. № 7. С. 161–171.

Жаворонкова Н.Г., Агафонов В.Б. Стратегические направления правового обеспечения экологической безопасности в Арктической зоне Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 7. С. 161–164.

Жаворонкова Н.Г., Выпханова Г.В. Актуальные проблемы совершенствования государственной политики и законодательства в сфере использования и охраны водных биологических ресурсов // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 12. С. 187–193.

Жаворонкова Н.Г., Выпханова Г.В. Правовые проблемы и направления совершенствования государственного управления в области лесных отношений // *Lex Russica*. 2018. N 2. С. 78–93.

Жаворонкова Н.Г., Выпханова Г.В. Правовые проблемы стратегирования в экологическом праве // *Lex Russica*. 2020. N 1. С. 28–42.

Жаворонкова Н.Г., Шпаковский Ю.Г. Правовые проблемы пространственного развития Российской Федерации: вопросы стратегического планирования // *Юрист*. 2020. N 5. С. 13–22.

Комягин Д.Л. Политическая ответственность и стратегический контроль в сфере публичного хозяйства // *Реформы и право*. 2015. N 4. С. 16–23.

Кузнецов Ю.В. Государственное стратегическое управление. СПб: Питер, 2014. 320 с.

Маланыч И.Н. Стратегические цели как объекты правового регулирования в законодательстве субъектов Российской Федерации // *Конституционное и муниципальное право*. 2009. N 19. С. 9–15.

Мишулина С.И. Место экологической безопасности в российской системе стратегического целеполагания // *Экологическое право*. 2017. N 1. С. 39–43.

Никоноров С.М., Палт М.В. (ред.) Управление природопользованием. М.: МГУ, 2017. 200 с.

Петрова Т.В. Рациональное использование природных ресурсов: понятие, принцип, полномочие, направление государственной экологической политики // *Экологическое право*. 2016. N 3. С. 29–34.

Ревякин А.П. К вопросу об инициативе перехода от генерального плана к документу, определяющему стратегические направления градостроительного развития города, как основе территориального планирования // *Законы России: опыт, анализ, практика*. 2019. N 10. С. 82–86.

Русин С.Н. Какой быть Стратегии экологической безопасности Российской Федерации? // *Журнал российского права*. 2014. N 7. С. 32–40.

Рыбак А.А. К вопросу о стратегических национальных приоритетах в целях обеспечения национальной безопасности и территориальной целостности России // *Государственная власть и местное самоуправление*. 2012. N 4. С. 14–17.

Селиванов А.И., Хабибулин А.Г. Разработка методологии и создание системы стратегического управления безопасностью России как комплексная научная проблема // *Российский следователь*. 2009. N 4. С. 33–37.

Смирнова О.О. Основы стратегического планирования Российской Федерации. М.: Наука, 2013. 302 с.

Филатова И.В. Стратегические приоритеты национальной безопасности в условиях макроэкономической нестабильности // *Миграционное право*, 2017. N 1. С. 38.

Чуднова Е.И. Стратегическое планирование в сфере использования земельного фонда: Россия и Шотландия, опыт сопоставления // *Юрист*. 2018. N 4.

Шуплецова Ю.И. Правовое регулирование лесных отношений в Российской Федерации. М.: ИНФРА-М, 2018. 216 с.

Юсуповский А.М. Стратегические проблемы национального развития: к сравнительному анализу приоритетов государственной национальной политики // *Государственная власть и местное самоуправление*. 2008. N 4. С. 3–7.

Pravo. Zhurnal Vyshey Shkoly Ekonomiki. 2021. No 2

Strategic Planning in the Natural Resource Sphere: Legal Aspect



Elena Galinovskaya

Leading Researcher, Department of Environmental and Agricultural Legislation, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Candidate of Juridical Sciences. Address: 34 Bol'shaya Cheryomushkinskaya Str., Moscow 117218, Russian Federation. E-mail: ecology@izak.ru, 444_45@mail.ru



Mikhail Ponomarev

Researcher, Department of Environmental and Agricultural Legislation, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Candidate of Juridical Sciences. Address: 34 Bol'shaya Cheryomushkinskaya Str., Moscow 117218, Russian Federation. E-mail: ecology@izak.ru; m.ponomarev@mail.ru



Abstract

The subject of the research appear relations on strategic planning as an instrument for ensuring the rational use and protection of natural resources. The purpose of the research is to identify the problems of formation of the institute of state strategic planning in the sphere of using and protecting natural resources in the Russian Federation, as well as to formulate scientifically based proposals to overcome them. The article examines the main legal problems of improving the institute of state strategic planning in the use and protection of natural resources sphere, describes the socio-economic prerequisites and difficulties in the development of this Institute in the system of state management of natural resources, formulated proposals for the modernization of conceptual approaches and legislative regulation of natural resource relations for these purposes. In the course of their research, the authors use a number of special legal methods of cognition, in particular, methods of legal modeling and legal forecasting. Using the method of legal modeling, the authors consider the possibility of extrapolating legal tools used in the field of strategic planning to the sphere of use and protection of natural resources. In turn, using the method of legal forecasting, the authors identify the main promising directions for the development of the strategic planning system in the natural resource sector, as well as suggest possible ways to improve the legal regulation of relations in this area. As a result of the scientific research conducted in this article, the authors come to conclusions about the need to formulate and consolidate the basic principles and approaches to state strategic management of natural resources as an independent direction of state strategic planning; to consolidate a number of categories and norms that determine the role of the corresponding natural resource in the socio-economic development of society; development of the concept of state strategic management of the use of natural resources to ensure coordination of activities of state authorities and local authorities in this area. Both the legislation and the legal doctrine should more clearly define the main priorities of state policy in the field of natural resources management, and also need to develop principles and provisions aimed at their harmonization with the legal and organizational conditions of state strategic management in the field of natural resources management.



Keywords

planning; strategic planning; state planning; natural resources; natural resources use; sustainable use of natural resources; environmental management; rational resources use; rational nature management; natural resources law.

For citation: Galinovskaya G.A., Ponomarev M.V. (2021) Strategic Planning in the Natural Resource Sphere: Legal Aspect. *Pravo. Zhurnal Vysshey shkoly ekonomiki*, no 2, pp. 65–86 (in Russian)

DOI: 10.17323/2072-8166.2021.2.65.86



References

- Afinogenov D.A., Voronin V.V. (2014) The legal role of strategic planning documents. *Gosudarstvennaya vlast i mestnoe samoupravlenie*, no 2, pp. 13–17 (in Russian)
- Bogolyubov S.A. (2011) Main thing-forecasting of the implementation of environmental policy. *Ekologicheskoe pravo*, no 6, pp. 2–9 (in Russian)
- Boltanova E.S. (2018) Legal support of environmental innovations (the construction industry case). *Ekologicheskoe pravo*, no 4, pp. 39–45 (in Russian)
- Bukhvald E.M. (2019) Legal regulation of strategic spatial and territorial planning. *Zhurnal rossiyskogo prava*, no 11, pp. 131–143 (in Russian)
- Brinchuk M.M. (2013) Planning as an element of environmental and legal mechanism. *Ekologicheskoe pravo*, no 5, pp. 6–14 (in Russian)
- Burutin A.G. (2013) Theory and practice of state strategic planning in the Russian Federation: conceptual vision. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie*, no 4, pp. 3–6 (in Russian)
- Chudnova E.I. (2018) Strategic planning in the sphere of land use: Russia and Scotland, a comparison. *Yurist*, no 4 (in Russian)
- Gorokhova S.S. (2018) Development of public administration, forecasting and strategic planning in the sphere of economy in the context of the strategy of economic security of Russia up to 2030. *Bezopasnost' biznesa*, no 1, pp. 12–17 (in Russian)
- Grigorieva V.A. (2013) Strategic economic planning of the state: constitutional and legal aspect. *Aktualnye problemy rossiyskogo prava*, no 8, pp. 958–966 (in Russian)
- Filatova I.V. (2017) Strategic priorities of national security in the context of macroeconomic instability. *Migratsionnoe pravo*, no 1, p. 38 (in Russian)
- Kuznetsov Yu. V. (ed.) (2014) *State strategic management*. Saint Petersburg: Piter, 320 p.
- Malanych I.N. (2009) Strategic goals as objects of legal regulation in the legislation of the subjects of the Russian Federation. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo*, no 19, pp. 9–15 (in Russian)
- Mishulina S.I. (2017) The place of environmental safety in the Russian system of strategic goal setting. *Ekologicheskoe pravo*, no 1, pp. 39–43 (in Russian)
- Nikonov S.M., Palt M.V. (eds.) (2017) *Environmental management*. Moscow: University Press, 200 p. (in Russian)
- Petrova T.V. (2016) Rational use of natural resources: concept, principle, authority, direction of state environmental policy. *Ekologicheskoe pravo*, no 3, pp. 29–34 (in Russian)

- Revyakin A.P. (2019) On transition from the general plan to the document defining strategic directions of urban development of the city as the basis of territorial planning. *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika*, no 10, pp. 82–86 (in Russian)
- Rusin S.N. (2014) What should be strategy of environmental safety of the Russian Federation? *Zhurnal rossiyskogo prava*, no 7, pp. 32–40 (in Russian)
- Rybak A.A. (2012) Strategic priorities ensuring national security and territorial integrity of Russia. *Gosudarstvennaya vlast i mestnoe samoupravlenie*, no 4, pp. 14–17 (in Russian)
- Selivanov A.I., Khabibulin A.G. (2009) Methodology and system of strategic security management in Russia as a complex problem. *Rossiyskiy sledovatel*, no 4, pp. 33–37 (in Russian)
- Schupletsova Yu. I. (2018) *Legal regulation of forests in the Russian Federation*. Moscow: Norma, 216 p. (in Russian)
- Smirnova O.O. (2013) *The fundamentals of strategic planning of the Russian Federation*. Moscow: Nauka, 302 p. (in Russian)
- Vypkhanova G. V., Zhavoronkova N.G. (2016) State environmental policy and strategic planning documents. *Ekologicheskoe pravo*, no 3, pp. 24–28 (in Russian)
- Vypkhanova G.V., Zhavoronkova N.G. (2018) Modern improving the state forest policy. *Ekologicheskoe pravo*, no 1, pp. 25–30 (in Russian)
- Yusupovsky A.M. (2008) Strategic issues of national development: a comparative analysis of priorities. *Gosudarstvennaya vlast i mestnoe samoupravlenie*, no 4, pp. 3–7 (in Russian)
- Zhavoronkova N.G., Agafonov V.B. (2018) Modern trends in legal support of strategic planning of environmental management in the Arctic. *Lex Russica*, no 7, pp. 161–171 (in Russian)
- Zhavoronkova N.G., Agafonov V.B. (2019) Strategic directions of legal support of environmental safety in the Arctic zone of the Russian Federation. *Aktualnye problemy rossiyskogo prava*, no 7, pp. 161–164 (in Russian)
- Zhavoronkova N.G., Vypkhanova G.V. (2020) Issues of strategizing in environmental law. *Lex Russica*, no 1, pp. 28–42 (in Russian)
- Zhavoronkova N.G., Shpakovsky Yu. G. (2016) Environmental safety in the system of strategic planning of the Russian Federation. *Lex Russica*, no 6, pp. 170–183 (in Russian)
- Zhavoronkova N.G., Vypkhanova G.V. (2018) Issues and directions for improving public administration in the field of forest relations. *Lex Russica*, no 2, pp. 78–93 (in Russian)
- Zhavoronkova N.G., Vypkhanova G.V. (2017) Improving state policy and legislation in the sphere of use and protection of aquatic biological resources. *Aktualnye problemy rossiyskogo prava*, no 12, pp. 187–193 (in Russian)