

## ТРАНСФОРМАЦИЯ ЦЕЛЕЙ, ЗАДАЧ И МЕХАНИЗМОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ В СВЕТЕ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ

КУБАРЕВ М. С.

*В статье рассматривается изменение целевой ориентации государственного регулирования природопользования в свете рекомендаций Повестки дня на XXI век. Анализируются документы концептуального, стратегического, программного характера начиная с 1994 г., когда Указом Президента РФ от 04.02.1994 г. № 236 была утверждена государственная Стратегия Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития, и заканчивая утверждением Указом Президента РФ от 13.05.2017 г. № 208 Стратегии экономической безопасности Российской Федерации. Оценивается степень экологизации рассматриваемых документов и их соответствие целям и задачам перехода к устойчивому развитию. Анализируется распределение мероприятий по основным направлениям планов действий, направленных на охрану окружающей среды, и реальность их выполнения, учет экологического фактора при обосновании стратегии экономического роста, отражение в документах приоритетных направлений деятельности, определяемых Экологической доктриной и т. д. Формируется перечень претензий, предъявляемых к механизму государственного регулирования природопользования. В их числе недостаточный уровень использования экономического инструментария, занижение роли географического знания в обеспечении экологической безопасности природопользования, неразвитость системы страхования и аудита в природопользовании, ликвидация экологических фондов и заниженный уровень ставок платежей за загрязнение окружающей среды, необоснованная централизация налогов за пользование минеральными ресурсами, отсутствие законодательно утвержденного методического подхода к определению экономического ущерба, остаточный принцип финансирования экологических программ.*

**Ключевые слова:** государственное регулирование; стратегия; концепция; программы; планы действий; экологизация; устойчивое развитие.

В рекомендациях Конференции ООН по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 1992 г.) содержится призыв ко всем государствам, поддерживающим Концепцию устойчивого развития, разрабатывать национальные концепции соответствующего характера с учетом положений Повестки дня на XXI век. В России были приняты два законодательных документа: Указ Президента РФ от 04.02.1994 г. № 236 «О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития» [1] и Указ Президента РФ от 01.04.1996 г. № 440 «О концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию» [2]. Оба документа при объективном анализе носят декларативный характер (второй несколько детализирован по сравнению с первым). Государственная стратегия получила отрицательную оценку как со стороны на-

учного сообщества, так и со стороны практиков. На заседании Правительства РФ 11.12.1997 г. был рассмотрен и одобрен новый проект государственной стратегии устойчивого развития РФ [3], однако ее утверждение так и не состоялось.

В мае 1994 г. Постановлением Правительства был утвержден план действий Правительства РФ по охране окружающей среды на 1994–1995 гг., который представлял собой трансформацию первого варианта НПДОС на 1993–1994 гг. [4]. Однако как любой первоначальный вариант документа он был несовершенен. К числу его недостатков могут быть отнесены: невысокий уровень публичного обсуждения, отсутствие критериев ранжирования мероприятий, нестыковка ряда программ, планов действий и других документов. План включал 100 мероприятий, в том числе 47 федеральных программ, научно обоснованная подготовка которых в течение двух лет изначально была нереальной. Основные направления плана действий Правительства РФ на 1994–1995 гг. включали четыре направления, по каждому из которых был определен перечень законодательных и других нормативных актов, целевых и научно-технических программ, организационно-экономических мероприятий, осуществление которых было необходимо на этом этапе.

В феврале 1996 г. был утвержден план действий Правительства РФ на последующие два года [5]. Он отличался от первоначального плана большей обоснованностью и реалистичностью хотя бы потому, что содержал всего 56 мероприятий. Правда целевых программ в нем планировалось почти столько же – 41. План действий Правительства РФ на 1996–1997 гг. уточняет условия выполнения целевых программ, обозначив не только исполнителей, но и заказчиков, финансирующих запланированные мероприятия. Определенным достоинством является и то обстоятельство, что в Плате отдельному выделению подлежит направление, связанное с формированием политики устойчивого развития. Основные направления перехода России к устойчивому развитию, обозначенные в Концепции [2], не получили должного отражения ни в планах действий [4, 5], ни в Национальном плане действий по охране окружающей среды РФ на 1999–2001 гг. [6]. Фактически в число мероприятий оказались введены в основном те, которые касались правовой основы. Остальные направления: разработка системы стимулирования хозяйственной деятельности и установления достаточно жесткой системы ответственности за ее экологические результаты; оценка хозяйственной емкости локальных и региональных экосистем; формирование эффективной системы пропаганды идей устойчивого развития и создание соответствующей системы воспитания и обучения – до сих пор ждут своей реализации.

При всей недоразвитости экономического механизма государственного регулирования природопользования инструменты стимулирования в нем имеют самую незначительную проработку; оценка хозяйственной емкости экосистем, требующая проведения геоэкологической диагностики территорий, до сих пор выполняется бессистемно и в достаточной степени не контролируется; не заслуживают положительной оценки и меры, принимаемые государством в отношении экологического образования населения. Несомненным недостатком для условий конца 1990-х гг. является и отсутствие взаимосвязки между экологической и экономической стратегиями, о чем красноречиво свидетельствует Государственная стратегия экономической безопасности РФ (Основные положения – 1996 г.), в которой в числе критериев и параметров состояния экономики отсутствуют экологические ограничения экономического роста исходя из состояния экосистем. В 1998 г. Госкомэкологией РФ был разработан Национальный план действий по охране окружающей среды РФ (НПДОС) на 1999–2001 гг., созданный с учетом рекомендаций «Программы действий по охране окружающей среды для Цен-

тральной и Восточной Европы», принятой на конференции министров «Окружающая среда для Европы» (г. Люцерн, 1993 г.) [6]. Цель НПДООС определена как «оздоровление экологической обстановки РФ, снижение ее неблагоприятного влияния на здоровье населения, сохранение жизнеобеспечивающих функций биосферы, эффективное участие России в международной природоохранной деятельности». Предполагалось, что НПДООС формирует методологическую основу для разработки последующих планов действий по охране окружающей среды на федеральном и региональном уровнях.

При всей значимости экологического аспекта осознание необходимости действий оставалось недостаточным. Так, в Основных положениях региональной политики в РФ, утвержденных Указом Президента РФ от 03.06.1996 г. № 803 [7], в числе целей указывается только необходимость предотвращения и ликвидации последствий загрязнения, а в системе целей и задач региональной политики целевые ориентиры экологического развития региона не рассматриваются. Обеспечение экологической безопасности включено в виде составляющей в состав региональной политики в социальной сфере. Задачи, связанные со снижением загрязнения, включены в число основных задач в экологической сфере и при обеспечении национальной безопасности РФ, о чем свидетельствует Указ Президента РФ от 17.12.1997 г. № 1300 «Концепция национальной безопасности РФ». Концепция государственной политики в сфере воспроизводства, использования и охраны природных ресурсов, проект которой был подготовлен МПР России с участием заинтересованных министерств и ведомств в 1997 г., так и не была доработана и утверждена, хотя в ней отражены приоритетные направления реализации государственной политики в отношении каждого из видов природных ресурсов. Вместо нее в 2003 г. утверждены Основы (концепция) государственной политики в области природопользования и использования минерально-сырьевого комплекса [8]. В Основах при признании приоритетности сохранения природы и улучшения окружающей среды государственная политика предполагает включение природной среды в систему социально-экономических отношений, т. е. декларирует необходимость ее адаптации к социально-экономическому развитию [8], что противоречит условиям устойчивого развития, требующим вписывания экономики в обозначенный для нее «биосферный коридор», и учета закономерностей развития биосферы. Не меняется данная установка и в Экологической доктрине [9].

На федеральном уровне в период 2002–2010 гг. решению подлежали задачи федеральной целевой программы «Экология и природные ресурсы России (2002–2010 годы)» [10]: I этап – 2002–2004 гг.; II этап – 2005–2010 гг. – с общим объемом финансирования средств федерального бюджета – 175 368,2 млн р., средств бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов – 221 669,4 млн р., средств внебюджетных источников в ценах 2002 г. – 326 751,6 млн р. Распределение финансового обеспечения по подпрограммам отражено в таблице. Ее анализ показывает, что две трети средств предназначены трем подпрограммам, касающимся ресурсов недр, рыбных ресурсов и качества окружающей среды, в то время как на четыре подпрограммы приходится всего 1,4 %. К сожалению, в их число попадают такие, как «Поддержка ООПТ» и «Сохранение редких и исчезающих видов растений и животных», незначительны и средства (6,1–6,8 %), выделяемые на подпрограммы «Леса» и «Отходы». Источником основной доли средств выступают внебюджетные поступления (без учета подпрограммы «Минерально-сырьевые ресурсы»), они составляют 68 %. Следующими по доле выделяемых средств являются бюджет субъектов РФ и местные бюджеты, последнее место – за федеральным бюджетом.

Приоритетные направления деятельности по обеспечению экологической безопасности РФ, определяемые Экологической доктриной (2002 г.):

- обеспечение безопасности при осуществлении потенциально опасных видов деятельности и при чрезвычайных ситуациях;
- экологические приоритеты в здравоохранении;
- предотвращение и снижение экологических последствий ЧС;
- предотвращение терроризма, создающего опасность для окружающей среды;
- контроль за использованием и распространением природных видов и генетически измененных организмов.

Эти направления не нашли отражения в Целевой программе [10], как и приоритеты национальной экологической политики [11].

Осенью 2008 г. распоряжением Правительства РФ была утверждена Концепция долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 г. [12] и Президентом РФ утверждены Основы государственной политики РФ в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу [13]. В Концепции сформулирована цель экологической политики – улучшение качества природной среды и экологических условий жизни человека, формирование сбалансированной, экологически ориентированной модели развития экономики и экологически конкурентоспособной продукции. Однако как в том, так и в другом документах основное внимание уделяется ликвидации последствий антропогенной деятельности: рекультивации нарушенных земель, утилизации отходов, в том числе «лежалых», в условиях «возрастающей экономической активности». На первом этапе инновационного развития в Концепции предусматривается улучшение состояния окружающей среды, создание эффективной системы утилизации отходов и др., на втором этапе приоритеты экологического характера отсутствуют. Более подробно экологический аспект получает отражение в разделе, касающемся развития человеческого капитала, где выделяются четыре направления деятельности: экология производств, экология человека, экологический бизнес и экология природной среды, для которого даже не определены целевые показатели. В долгожданной Стратегии национальной безопасности, при признании опасности обострения проблем окружающей природной среды, реализация приоритета национальной безопасности «Экология живых систем и рациональное природопользование» предусматривает лишь внедрение экологически безопасных производств, поиск перспективных источников энергии и создание стратегических запасов минерально-сырьевых ресурсов.

Несомненным продвижением вперед в отношении экологизации экономики следует считать утверждение Президентом РФ 30 апреля 2012 г. Основ государственной политики в области экологического развития РФ на период до 2030 года [14] и Плана действий по их реализации [15]. Однако стратегическая цель государственной политики, которая звучит как «решение социально-экономических задач, обеспечивающих экологически ориентированный рост экономики», по мнению автора, требует изменения приоритетов. Более точное определение цели – это экологически ограниченный рост экономики при решении социально-экономических задач.

В число задач государственной политики включены:

- формирование эффективной системы управления в области охраны окружающей среды и обеспечение экологической безопасности;
- совершенствование нормативно-правового обеспечения;
- обеспечение экологически ориентированного роста экономики и внедрения экологически эффективных инновационных технологий;
- предотвращение и снижение текущего негативного воздействия;

**Распределение финансирования по подпрограммам, млн р./%**

Подпрограммы	Всего, млн р./%	В том числе			Структура, %
		Федеральный бюджет	Бюджет субъектов РФ и местные бюджеты	Внебюджетные источники	
Минерально-сырьевые ресурсы	300607,3/100	122583,4/40,8	138947,4/46,2	39076,6/13,0	41,5
Леса	49418,1/100	19807,2/40,0	9742,4/19,8	19868,5/40,2	6,8
Водные ресурсы и водные объекты	25008,8/100	5307,8/21,2	14648,3/58,6	5052,7/20,2	3,5
Водные биологические ресурсы и аквакультура	93202,9/100	19200,9/20,6	6296,4/6,8	67705,6/72,6	12,9
Регулирование качества окружающей природной среды	144054,0/100	1236,4/0,9	16315,3/11,3	126502,3/87,8	19,9
Отходы	44003,4/100	519,2/1,2	11404,4/25,9	32079,8/72,9	6,1
Поддержка особо охраняемых природных территорий	3902,9/100	1925,5/49,3	879,0/22,6	1098,4/28,1	0,53
Сохранение редких и исчезающих видов растений и животных	1201,5/100	262,8/21,8	359,5/30,0	579,2/48,2	0,17
Охрана озера Байкал и Байкальской природной территории	12403,7/100	539,0/4,4	2928,7/23,6	8936,0/72,0	1,7
Возрождение Волги	44825,3/100	1910,5/4,2	19933,3/44,5	22981,3/51,3	6,2
Гидрометеорологическое обеспечение безопасной жизнедеятельности и рационального природопользования	3459,9/100	1264,1/36,5	189,3/5,5	2006,5/58,0	0,47
Прогрессивные технологии картогеодезического обеспечения	1701,4/100	811,5/47,7	25,4/1,5	864,5/50,8	0,23
<i>Всего</i>	723789,2/100	175368,2/24,2	221669,4/30,6	326751,6/45,2	100

- восстановление нарушенных естественных экологических систем;
- обеспечение экологически безопасного обращения с отходами;
- сохранение природной среды, в том числе естественных экологических систем, объектов животного и растительного мира;
- развитие экологического регулирования и рыночных инструментов охраны окружающей среды и обеспечение экологической безопасности;
- совершенствование системы государственного экологического мониторинга и прогнозирование ЧС природного и техногенного характера, а также изменений климата;
- научное и информационно-аналитическое обеспечение охраны окружающей среды и экологической безопасности;
- формирование экологической культуры, развитие экологического образования и воспитания;
- обеспечение эффективного участия граждан, общественных объединений, некоммерческих организаций и бизнес-сообществ в решении вопросов, связанных с охраной окружающей среды и обеспечением экологической безопасности;
- развитие международного сотрудничества в области охраны окружающей среды и обеспечение экологической безопасности [14].

Для каждого из направлений обоснован перечень основных механизмов реализации, план конкретных действий включает 107 мероприятий, распределение которых по годам показывает, что основная доля планируется на период 2012–2017 гг., пятая часть всех мероприятий заканчивается в 2020 г. и такое же количество – в 2030 г. Прорекларировано, как отмечает автор [16], много, однако «механизмы реализации Основ законодательно обеспечены далеко не полностью» [16], что подтверждается рядом конкретных примеров. В 2014 г. Правительством была утверждена государственная программа РФ «Охрана окружающей среды на 2012–2020 годы» [17], ответственным исполнителем которой выступает Министерство природных ресурсов и экологии РФ. Цель программы – повышение уровня экологической безопасности и сохранение природной среды, в обеспечении которой принимают участие пять подпрограмм и две федеральные целевые программы.

Для достижения цели предусматривается решение следующих задач:

- снижение общей антропогенной нагрузки на окружающую среду;
- сохранение и восстановление биологического разнообразия;
- повышение эффективности функционирования системы гидрометеорологии и мониторинга окружающей среды;
- организация и обеспечение работ и научных исследований в Антарктике.

Вопросы рационального природопользования программой не охватываются, так как они получают отражение в государственной программе «Воспроизводство и использование природных ресурсов», утвержденной Постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 г. № 322 [18]. Индикаторы (показатели) Программы позволяют контролировать ход ее реализации. Анализ задач первой подпрограммы показывает, что их реализация предполагает использование в основном административных инструментов, что подтверждает и характер рекомендуемых целевых индикаторов и показателей. Хотелось бы увидеть среди них показатели, отражающие долю природопользователей, получивших поддержку государства при решении задачи снижения антропогенного воздействия на окружающую среду; не только долю ликвидированных отходов, но и величину ликвидированного экономического ущерба; не только текущие, но и капитальные затраты природоохранного характера и т. д. Экономические меры фактически отсутствуют и при решении задач второй подпрограммы. Остается нерешенной

проблема совершенствования системы финансирования ООПТ, экономической оценки экосистемных услуг и платы за пользование ими, проблема вписывания ООПТ в социально-экономическое развитие территорий. Информация о фактическом и прогнозируемом состоянии окружающей среды, ее загрязнении до сих пор не прозрачна в силу отсутствия обобщенных комплексных показателей загрязнения по отдельным объектам и районам в границах городов; отчетные данные о выполнении задач целевых федеральных программ и иных программных документов в открытой печати либо отсутствуют, либо мало информативны. К тому же ежегодно наблюдается снижение бюджетных ассигнований на реализацию программ по сравнению с плановыми [19].

Госпрограмма, касающаяся ресурсного аспекта природопользования, ориентирована на «устойчивое обеспечение страны запасами минерального сырья и геологической информацией о недрах; устойчивое водопользование при сохранении водных экосистем и обеспечении защищенности населения и объектов экономики от негативного воздействия вод и обеспечение сохранения и воспроизводства охотничьих ресурсов» [18]. Основная доля ассигнований, выделяемых на Программу из федерального бюджета, а это 54,7 %, направляется на повышение геологической изученности территорий РФ, ее континентального шельфа, Арктики и Антарктики. Оценить распределение ассигнований по видам полезных ископаемых не представляется возможным, так как подобная информация в содержании Программы отсутствует. Учитывая, что в настоящее время баланс между объемами добычи и прироста запасов нарушен, закладываемый в Программу 100 %-ный уровень компенсации добычи приростом запасов явно недостаточен. Анализ показателей (индикаторов) подпрограммы не раскрывает фактической ситуации. Так, для выявления перспективных площадей для постановки поисковых работ важным параметром является не только их количество, но и сама площадь участков (показатель 1.2, ед.), отклонения от существующих условий лицензионных соглашений весьма различны по своей значимости, и количество лицензий, реализуемых с отклонением (показатель 3, %), может существенно исказить фактическое положение. В ряде случаев провозглашенные задачи (например, такие как 3.1. и 3.2.) не имеют индикаторов, позволяющих оценивать их выполнение. Как минимум, предлагаемые показатели по всем подпрограммам должны быть увязаны с перечнем решаемых задач в рамках этих подпрограмм.

В Стратегии национальной безопасности [20] отражение экологического аспекта в определенной степени детализировано и в наибольшей степени научно обосновано, что имеет отношение как к определению стратегических целей, так и к мерам, принимаемым органами государственной власти и органами местного самоуправления во взаимодействии с институтами гражданского общества в целях противодействия угрозам в части экологической безопасности и рационального природопользования. Анализ рекомендуемых мер подтверждает наличие системы «жесткого регулирования» и упования на всесильность технического прогресса в решении проблемы сбалансированности при одновременно планируемом экономическом росте. Отсутствуют меры по развитию экологического малого предпринимательства и его поддержки, экологического нормирования, совершенствования платежей за пользование природными ресурсами и загрязнение окружающей среды и т. д.

С разницей в месяц Указом Президента РФ были утверждены Стратегия экологической безопасности РФ до 2025 г. [21] и Стратегия экономической безопасности РФ на период до 2030 года [22]. Стратегию экологической безопасности пришлось ждать двадцать с лишним лет. Федеральный же закон «Об экологической безопасности», который был принят Государственной Думой и утвержден Советом Федерации РФ еще в 1996 г., но отклонен Президентом РФ, не принят

до сих пор. Цель Стратегии фактически повторяет ее определение в Стратегии национальной безопасности РФ [20]. Несомненным достоинством Стратегии является формирование задач, в которых явно присутствует аспект предотвращения загрязнения и ликвидации накопленного вреда окружающей среде, в числе приоритетных направлений решения задач уделяется внимание сокращению площадей нарушенных земель и развитию системы ООПТ, активизации фундаментальных и прикладных научных исследований в области охраны окружающей среды и природопользования, развитию системы экологического образования, проведению стратегической экологической оценки проектов и программ развития РФ, повышению эффективности надзора за исполнением органами государственной власти субъектов РФ переданных РФ полномочий в области охраны и использования объектов животного мира. При достаточно полном перечне приоритетных направлений решения задач Стратегией предусмотрен набор основных индикаторов, предназначенных для контроля, которые не раскрывают полной картины и не отражают реальной ситуации с обеспечением экологической безопасности.

Определенные положительные и негативные моменты можно найти и в Стратегии экономической безопасности. Во-первых, среди угроз упоминается только истощение ресурсной базы топливно-сырьевых отраслей, угрозы не увязываются с истощением природно-ресурсного потенциала страны и выходом за «пределы выносливости» биосферы. Более того, в Стратегии ужесточение требований в области экологической безопасности считается избыточным. Во-вторых, обеспечение устойчивого роста реального сектора экономики не увязывается с наличием экологических ограничений. Задачи экономической безопасности рассматриваются в полном отрыве от задач экологической безопасности, что противоречит основополагающим принципам устойчивого развития. В-третьих, в полном соответствии с высказанными замечаниями отмечается отсутствие в числе показателей состояния экономической безопасности тех, которые свидетельствуют об учете экологического фактора при обосновании Стратегии экономической безопасности.

Анализ концепций, стратегий, программ в сфере обеспечения рационального природопользования показывает, что все они ориентированы на максимизацию вовлечения в экономику природно-ресурсного потенциала, рост масштабов природопользования в целях удовлетворения материальных и духовных потребностей человека (общества) при одновременной минимизации антропогенного влияния на природу с помощью методов, предотвращающих или ослабляющих растущие масштабы ресурсопотребления. Естественно, что подобная задача оказывается невыполнимой, что и подтверждает динамика основных экологических показателей развития России.

Начальные документы, принятые в нашей стране после конференции в Рио, были направлены на распространение основных идей документов ООН и предполагали учет сформированной в них системы целеполагания, критериев и задач при разработке последующих программ, прогнозов, нормативных правовых актов. Однако из-за декларативности и неконкретности последних этого не произошло. Так, в Концепции социально-экономического развития РФ [12] экологический аспект звучит лишь в обосновании развития человеческого потенциала с точки зрения улучшения качества природной среды и условий жизни человека, а также формирования экологически ориентированной экономики, в то же время при характеристике этапности инновационного развития экономики учет экологического фактора остается вообще «за кадром». В числе целевых ориентиров Стратегии национальной безопасности РФ (2015 г.) [20] и Стратегии экологической безопасности (2017 г.) [21] наряду с сохранением природных систем и обеспечением качества окружающей среды в условиях прогнозируемой экономиче-

ской активности предусматривается лишь ликвидация экологических последствий (ущерба), накопленного вреда. Основы государственной политики в области экологического развития РФ на период до 2030 года [14] считают первоочередным «решение социально-экономических задач, обеспечивающих экологически ориентированный рост экономики» и т. д., а в Стратегии экономической безопасности РФ на период до 2030 года к числу основных вызовов и угроз экономической безопасности страны отнесены «избыточные требования в области экологической безопасности, рост затрат на обеспечение экологических стандартов производств и потребления», и это в условиях нарастающей угрозы экологического кризиса и снижения уровня экологической безопасности на территории России.

Наибольшие претензии, которые вызывает механизм государственного регулирования природопользования, сводятся к следующим:

- остающийся наиболее востребованным контрольно-административный инструмент при всей эффективности экономических инструментов, подтверждаемой мировой практикой, их использование в процессе регулирования природопользования незначительно;

- расширение практики введения разрешительной документации, вызывающей непропорциональный рост затрат бизнеса на ее разработку, усложнение и бюрократизацию процесса, связанного с различного рода согласованиями;

- низкая эффективность реализации принципа предосторожности в силу недоучета результатов экодиагностики территории при разработке ОВОС, занижения роли географического знания (геоэкологии) в обеспечении экологической безопасности природопользования;

- недостаточная развитость системы страхования и аудита в области природопользования;

- отсутствие действенной системы государственной поддержки внедрения энерго- и ресурсосберегающих, малоотходных технологий, замены первичного сырья вторичным, экологически ответственного освоения природно-ресурсного потенциала;

- формальный характер платежей за загрязнение в силу занижения ставок, ликвидация экологических фондов, аккумулирующих средства этих платежей;

- централизация налогов за пользование природными ресурсами, что обостряет положение субъектов РФ, отсутствие согласованной концепции этих платежей, которые должны носить рентный характер;

- формальность ряда государственных стратегических документов в сфере природопользования в силу отсутствия обновления планов их реализации и контроля за исполнением этих планов;

- отсутствие законодательно утвержденного подхода к определению размера экономического ущерба, обусловленного последствиями антропогенных воздействий, что затрудняет реализацию требования по его компенсации;

- неполнота экономической оценки природных ресурсов и экоуслуг, предопределяющих принятие не всегда в достаточной степени обоснованных управленческих решений;

- остающийся остаточным принцип финансирования экологических программ, низкая эффективность политики по привлечению средств из негосударственных источников финансирования;

- недостаточно жесткая ответственность юридических и физических лиц за нарушение экологического законодательства, единичные случаи привлечения к уголовной ответственности;

- отсутствие системы защиты малого и среднего экологического предпринимательства, легко адаптируемого к технологическим нововведениям, нацеленного на ресурсосбережение и снижение загрязнений и т. д.;

- отсутствие в ряде случаев постоянного мониторинга, заменяемого выборочными проверками природопользователей, не позволяющими непрерывно контролировать поступление загрязнений в окружающую среду;
- недостаточное развитие системы государственных кадастров природных ресурсов и системы информационного обеспечения, формирующего базовую основу государственного регулирования природопользования.

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Указ Президента РФ от 04.02.1994 № 236 «О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития». Доступ из справ.-прав. системы «Гарант».
2. Указ Президента РФ от 01.04.1996 № 440 «О концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию». Доступ из справ.-прав. системы «Гарант».
3. Касьянов П. В. О государственной стратегии устойчивого развития Российской Федерации как основе формирования государственной экологической политики // Управление окружающей средой. Информ. бюл. № 7. М.: ЦПРП, 1998. С. 13–40.
4. Постановление Правительства РФ от 18.05.1994 № 496 «О плане действий Правительства РФ по охране окружающей среды на 1994–1995 годы». Доступ из справ.-прав. системы «Гарант».
5. Постановление Правительства РФ от 19.02.1996 № 155 «О плане действий Правительства РФ в области охраны окружающей среды и природопользования на 1996–1997 годы». Доступ из справ.-прав. системы «Гарант».
6. Национальный план действий по охране окружающей среды РФ на 1999–2001 годы, одобрен Правительством РФ 12.11.1998 г. Доступ из справ.-прав. системы «Гарант».
7. Основные положения региональной политики в РФ, утв. Указом Президента РФ от 03.06.1996 № 803. Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».
8. Основы (концепция) государственной политики в области природопользования и использования минерально-сырьевого комплекса, утв. распоряжением Правительства РФ от 21.04.2003 № 494-р. Доступ из справ.-прав. системы «ЗаконПрост».
9. Экологическая доктрина РФ, одобренная распоряжением Правительства РФ от 31.08.2002 № 1225-р. Доступ из справ.-прав. системы «ЗаконПрост».
10. Федеральная целевая программа «Экология и природные ресурсы России (2002–2010 гг.)», утв. Постановлением Правительства РФ от 07.12.2001 № 860. Доступ из справ.-прав. системы «ЗаконПрост».
11. Приоритеты национальной экологической политики России / под ред. В. М. Захарова. М.: ЛЕВКО, 2009. 152 с.
12. Концепция долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года, утв. распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р. Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».
13. Основы государственной политики РФ в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу, утв. Президентом РФ от 18.09.2008 № 1969-Пр. Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».
14. Основы государственной политики в области экологического развития РФ на период до 2030 года, утв. Указом Президента РФ 30.04.2012 г. Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».
15. План действий по реализации Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года, утв. распоряжением Правительства РФ от 18.12.2012 №2423-р. Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».
16. Грачев В. А. Систематизация российского природоохранного законодательства и его гармонизация с международными требованиями – необходимая мера для дальнейшего развития промышленности и энергетики // Безопасность жизнедеятельности. 2014. Вып. 6. С. 3–8.
17. Государственная программа РФ «Охрана окружающей среды на 2012–2020 годы», утв. Постановлением Правительства РФ 15.04.2014 № 326. Доступ из справ.-прав. системы «Гарант».
18. Государственная программа «Воспроизводство и использование природных ресурсов», утв. Постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 322. Доступ из справ.-прав. системы «Гарант».
19. Пронин И. С. Актуальные проблемы правового регулирования недропользования в целях снижения негативного воздействия на окружающую среду // Безопасность жизнедеятельности. 2016. Вып. 3. С. 59–64.
20. Стратегия национальной безопасности РФ, утв. Указом Президента РФ от 31.12.2015 № 683. Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».
21. Стратегия экологической безопасности РФ до 2025 года, утв. Указом Президента РФ от 19.04.2017 № 176. Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».
22. Стратегия экономической безопасности РФ, утв. Указом Президента РФ от 13.05.2017 № 208. Доступ из справ.-прав. системы «Гарант».

## TRANSFORMATION OF GOALS, AIMS, AND MECHANISMS OF THE STATE REGULATING OF SUBSOIL USE IN VIEW OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT

**Kubarev M. S.** – The Ural State Mining University, Ekaterinburg, the Russian Federation. E-mail: kubarev.mc@mail.ru

The article considers change in the goal orientation of state regulating of subsoil use in the view of the recommendations of Agenda for the 21st century. The documents of conceptual, strategic, and program character are analyzed, starting from 1994, when according to the RF Presidential Decree of February 4, 1994 No. 236, the national strategy of the Russian Federation for environmental protection and sustainable development was ratified, and concluding with the RF Presidential Decree of May 13, 2017 No. 208 on the strategy of ecological security of the Russian Federation. The degree of ecologization of the considered documents is estimated and their correspondence to goals and aims of the transfer to sustainable development. The distribution of activities is analyzed according to the basic directions of plans of actions, aimed at environmental protection, and the capability of their implementation, accounting of ecological factor when substantiating the strategy of economic growth, reflection of the key priorities described by the Ecological Doctrine, etc. The list of claims is formed, asserted to the mechanism of the state regulating of subsoil use. They include insufficient use of economic instrumentation, understatement of geographic knowledge in ecologic protection of subsoil use, lack of development in insurance system and audit in subsoil use, elimination of ecologic funds and understated level of rates on payments for environmental pollution, groundless centralization of mineral resources use taxes, absence of legislatively approved methodological approach to the definition of economic damage, and residual principle of ecological programs financing.

**Key words:** state regulating; strategy; conception; programs; plan of action; ecologization; sustainable development.

### REFERENCES

1. *Ukaz Prezidenta RF ot 04.02.1994 № 236 «O gosudarstvennoi strategii Rossiiskoi Federatsii po okhrane okruzhaiushchei srede i obespecheniiu ustoychivogo razvitiia»* [RF Presidential Decree of February 4, 1994 No. 236 “On the national strategy of the Russian Federation for environmental protection and sustainable development”]. Access from the legal reference system Garant. (In Russ.)
2. *Ukaz Prezidenta RF ot 01.04.1996 № 440 «O kontseptsii perekhoda Rossiiskoi Federatsii k ustoychivomu razvitiuu»* [RF Presidential Decree of April 1, 1996 No. 440 “On the concept of transition of the Russian Federation towards sustainable development”]. Access from the legal reference system Garant. (In Russ.)
3. Kas'ianov P. V. [Regarding the state strategy of the sustainable development of the Russian Federation as a foundation for the development of the national ecological policy]. *Upravlenie okruzhaiushchei sredoi. Inform. biul. № 7* [Environmental management. Newsletter no. 7]. Moscow, TsPRP Publ., 1998, pp. 13–40. (In Russ.)
4. *Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 18.05.1994 № 496 «O plane deistvii Pravitel'stva RF po okhrane okruzhaiushchei srede na 1994–1995 gody»* [RF Government Decree of May 18, 1994 No. 496 “On the plan of actions of the Government of the RF for environmental protection in 1994–1995”]. Access from the legal reference system Garant. (In Russ.)
5. *Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 19.02.1996 № 155 «O plane deistvii Pravitel'stva RF v oblasti okhrany okruzhaiushchei srede i prirodopol'zovaniia na 1996–1997 gody»* [RF Government Decree of February 19, 1996 No. 155 “On the plan of actions of the Government of the RF in the sphere of environmental protection and subsoil use in 1996–1997”]. Access from the legal reference system Garant. (In Russ.)
6. *Natsional'nyi plan deistvii po okhrane okruzhaiushchei srede RF na 1999–2001 gody, odobren Pravitel'stvom RF 12.11.1998 g.* [National plan of actions on environmental protection in 1999–2000, approved by the Government of the RF on November 12, 1998]. Access from the legal reference system Garant. (In Russ.)
7. *Osnovnye polozenia regional'noi politiki v RF; utv. Ukazom Prezidenta RF ot 03.06.1996 № 803* [Fundamental principles of regional policy in the RF, approved by the RF Presidential Decree of June 3, 1996 No. 803]. Access from the legal reference system ConsultantPlus. (In Russ.)
8. *Osnovy (kontseptsii) gosudarstvennoi politiki v oblasti prirodopol'zovaniia i ispol'zovaniia mineral'no-syr'evogo kompleksa, utv. rasporyazheniem Pravitel'stva RF ot 21.04.2003 № 494-r* [The fundamentals (conception) of the state policy in the sphere of nature management and mineral raw material complex, approved by the RF Government Edict of April 21, 2003 No. 494-r]. Access from the legal reference system ZakonProst. (In Russ.)
9. *Ekologicheskaiia doktrina RF, odobrennaia rasporyazheniem Pravitel'stva RF ot 31.08.2002 № 1225-r* [Ecological Doctrine of the RF, approved by the RF Government Edict of August 31, 2002 No. 1225-r]. Access from the legal reference system ZakonProst. (In Russ.)
10. *Federal'naia tselevaia programma «Ekologii i prirodnye resursy Rossii (2002–2010 gg.)», utv. Postanovleniem Pravitel'stva RF ot 07.12.2001 № 860* [Federal targeted program “Ecology and natural resources of Russia (2002–2010). Approved by the RF Governmental Decree of December 7, 2001 No. 860]. Access from the legal reference system ZakonProst. (In Russ.)
11. *Priortety natsional'noi ekologicheskoi politiki Rossii / pod red. V. M. Zakharova* [Priorities of national ecological policy of Russia. Edited by V. M. Zakharov]. Moscow, LEVKO Publ., 2009. 152 p.
12. *Kontseptsia dolgosrochnogo sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiia RF na period do 2020 goda, utv. rasporyazheniem Pravitel'stva RF ot 17.11.2008 № 1662-r* [Conception of the long term social-economic development of the RF for the period until 2020, approved by the RF Government Edict of November 17, 2008 No.1662-r]. Access from the legal reference system ConsultantPlus. (In Russ.)
13. *Osnovy gosudarstvennoi politiki RF v Arktike na period do 2020 goda i dal'neishuiu perspektivu, utv. Prezidentom RF ot 18.09.2008 № 1969-Pr* [The fundamentals of the national policy of the RF in the Arctic for the period until 2020, and further prospects, approved by the President of the RF on September 18, 2008 No. 1969-Pr]. Access from the legal reference system ConsultantPlus. (In Russ.)

14. *Osnovy gosudarstvennoi politiki v oblasti ekologicheskogo razvitiia RF na period do 2030 goda*, utv. *Ukazom Prezidenta RF 30.04.2012 g.* [The fundamentals of the national policy in the sphere of ecological development of the RF for the period until 2030, approved by the President of the RF on April 30, 2012]. Access from the legal reference system ConsultantPlus. (In Russ.)
  15. *Plan deistvii po realizatsii Osnov gosudarstvennoi politiki v oblasti ekologicheskogo razvitiia Rossiiskoi Federatsii na period do 2030 goda*, utv. *rasporiazheniem Pravitel'stva RF ot 18.12.2012 g. №2423-r* [Plan of actions over the realization of the fundamentals of the national policy in the sphere of ecological development of the Russian Federation for the period until 2030, approved by the RF governmental Decree of December 18, 2012 No. 2423-r]. Access from the legal reference system ConsultantPlus. (In Russ.)
  16. Grachev V. A. [Systematization of Russian environmental legislation and its harmonization with international requirements is an essential measure for the further development of industry and energetics]. *Bezopasnost' zhiznedeiatel'nosti – Life Safety*, 2014, issue 6, pp. 3–8. (In Russ.)
  17. *Gosudarstvennaia programma RF «Okhrana okruzhaiushchei sredy na 2012–2020 gody»*, utv. *Postanovleniem Pravitel'stva RF 15.04.2014 № 326* [RF governmental program “Environmental protection in 2012–2020”, approved by the RF Governmental Edict of April 15, 2014 No. 326]. Access from the legal reference system Garant. (In Russ.)
  18. *Gosudarstvennaia programma «Vosproizvodstvo i ispol'zovanie prirodnykh resursov»*, utv. *Postanovleniem Pravitel'stva 15.04.2014 № 322* [National program “Rehabilitation and use of natural resources”, approved by the Governmental Edict of April 15, 2014 No. 322]. Access from the legal reference system Garant. (In Russ.)
  19. Pronin I. S. [Actual problems of legal regulation of subsoil use with the purpose of reducing negative impact on the environment]. *Bezopasnost' zhiznedeiatel'nosti – Life Safety*, 2016, issue 3, pp. 59–64. (In Russ.)
  20. *Strategiia natsional'noi bezopasnosti RF*, utv. *Ukazom Prezidenta RF ot 31.12.2015 № 683* [Strategy of homeland security of the RF, approved by the RF Presidential Decree of December 31, 2015 No. 683]. Access from the legal reference system ConsultantPlus. (In Russ.)
  21. *Strategiia ekologicheskoi bezopasnosti RF do 2025 goda*, utv. *Ukazom Prezidenta RF ot 19.04.2017 № 176* [Strategy of ecological security of the RF until 2025, approved by the RF Presidential Decree of April 19, 2017 No. 176]. Access from the legal reference system ConsultantPlus. (In Russ.)
  22. *Strategiia ekonomicheskoi bezopasnosti RF*, utv. *Ukazom Prezidenta RF ot 13.05.2017 № 208* [Strategy of economic security of the RF, approved by the RF Presidential Decree of May 13, 2017 No. 208]. Access from the legal reference system Garant. (In Russ.)
-