

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Ю. Г. Шпаковский*,

В. И. Евтушенко**

ДОКУМЕНТЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В СФЕРЕ РЕГУЛИРОВАНИЯ МИГРАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ЭКОЛОГИЧЕСКИМ ПРИЧИНАМ

Аннотация. Своевременные исследования ведущих правоведов эколого-правового направления в области прогнозирования государственной экологической политики позволили после принятия в 2014 г. Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» оперативно сформировать достаточно полноценный пакет документов стратегического планирования, необходимый для планирования развития механизма правового регулирования в экологической сфере, в том числе документы стратегического планирования верхнего уровня и документы, из них вытекающие (подчиненные), а также документы различного срока действия — долгосрочные, среднесрочные и краткосрочные. В то же время, как показал проведенный в статье анализ, указанные документы стратегического планирования зачастую дублируют друг друга и их содержание больше касается планирования мероприятий в сфере охраны окружающей среды.

Анализ документов стратегического планирования в экологической области и сфере государственного регулирования миграционной деятельности в Российской Федерации показывает, что, предусматривая большой объем проведения конкретных мероприятий по совершенствованию эколого-правового регулирования и улучшению миграционной деятельности России, принятые документы не предполагают создания механизма правового регулирования перемещения и переселения населения из районов экологических катастроф природного или техногенного характера или из районов экологических бедствий, где нарушается конституционное право человека и гражданина на благоприятную окружающую среду. Для исправления сложившейся ситуации, по мнению автора, необходимо принятие соответствующего федерального документа стратегического планирования в сфере развития экологической безопасности Российской Федерации, план предполагаемых мероприятий которого должен быть увязан с соответствующими пунктами документа стратегического планирования в сфере государственного регулирования миграционной деятельности в Российской Федерации. В предлагаемых к принятию документах стратегического планирования должны быть определены этапы создания эффективного

© Шпаковский Ю. Г., Евтушенко В. И., 2017

* Шпаковский Юрий Григорьевич, доктор юридических наук, профессор Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
yurii-rags@yandex.ru

125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

** Евтушенко Владимир Иванович, кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и международного права юридического института Белгородского государственного университета, соискатель кафедры экологического и природоресурсного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

77712@live.ru

308015, Россия, г. Белгород, ул. Победы, д. 85

механизма правового регулирования перемещения и переселения населения, в том числе добровольного, из районов, где нарушается конституционное право человека и гражданина на благоприятную окружающую среду (экологическую миграцию).

Ключевые слова: стратегическое планирование, документы стратегического планирования, документы стратегического планирования в экологической сфере, документы стратегического планирования в сфере регулирования миграционной деятельности Российской Федерации, право человека и гражданина на благоприятную окружающую среду, зона техногенной и природной катастрофы, зона экологического бедствия, зона нарушения права человека и гражданина на благоприятную окружающую среду, система обеспечения экологической безопасности, перемещение и переселение населения из зон нарушения права человека и гражданина на благоприятную окружающую среду, миграция населения по экологическим причинам.

DOI: 10.17803/1729-5920.2017.131.10.047-057

Принятие в 2014 г. Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» вывело на новый качественный уровень деятельность федеральных и региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления в вопросах «целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования социально-экономического развития Российской Федерации... обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, а также мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования»¹.

Как отмечал С. А. Боголюбов, наработанные ведущими правоведами эколого-правового направления материалы по прогнозированию государственной экологической политики позволили не заставить науку экологического права врасплох². Тем не менее «с принятием Федерального закона “О стратегическом планировании в Российской Федерации” комплекс вопросов, связанных с государственной экологической политикой, нуждается в анали-

зе и оценке принципиально в другой плоскости»³.

Имеющиеся наработки позволили в кратчайшие сроки разработать и принять документы стратегического планирования, необходимые для планирования развития механизма правового регулирования в экологической сфере. Соответственно Н. Г. Жаворонкова и Ю. Г. Шпаковский разделяют документы стратегического планирования на документы верхнего уровня и документы, из них вытекающие (подчиненные), а по сроку действия — на долгосрочные, среднесрочные и краткосрочные⁴.

Среди документов верхнего уровня можно выделить общегосударственные нормативные акты, рассматривающие экологические вопросы в комплексе планирования общегосударственного развития. Это:

- Стратегия национальной безопасности Российской Федерации⁵;
- Государственная стратегия Российской Федерации по охране окружающей среды и по обеспечению устойчивого развития⁶;

¹ Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (в ред. Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 277-ФЗ) // СЗ РФ. 2014. № 26 (ч. 1). Ст. 3378.

² См.: Боголюбов С. А. Главное — прогнозирование реализации экологической политики // Экологическое право. 2011. № 6. С. 3.

³ Выпханова Г. В., Жаворонкова Н. Г. Государственная экологическая политика и документы стратегического планирования // Экологическое право. 2016. № 3. С. 25.

⁴ Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Экологическая безопасность в системе стратегического планирования Российской Федерации // Lex Russica. 2016. № 6. С. 174.

⁵ Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 1 (ч. 2). Ст. 212.

⁶ Указ Президента РФ от 4 февраля 1994 г. № 236 «О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1994. № 6. Ст. 436.

- Концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию⁷;
- Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года⁸;
- Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года⁹;
- Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2015 год и на плановый период 2016—2017 годов¹⁰.

Данные документы стратегического планирования рассматривают вопросы развития планирования экологических мероприятий в комплексе планирования общегосударственного развития. Так, Стратегия национальной безопасности РФ среди стратегических целей обеспечения национальной безопасности Российской Федерации и сохранения стабильного развития государства предусматривает такие, как:

- сохранение и восстановление природных систем, обеспечение качества окружающей среды;
- защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
- обеспечение пожарной безопасности.

Остальные перечисленные документы рассматривают вопросы сохранения экологически

благоприятной для человека обстановки в местах проживания, защиты природной среды, экологизации бизнеса.

Среди документов стратегического планирования можно выделить блок, посвященный планированию государственной деятельности в экологической сфере, такие документы, как:

- Экологическая доктрина Российской Федерации¹¹;
- государственная программа Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012—2020 годы¹²;
- Основы государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 года¹³ и соответствующий План действий по реализации основ¹⁴ и др.

Основная задача данных документов — создание системы государственного планирования в экологической сфере. Соответственно, все задачи, поставленные документами стратегического планирования, должны образовывать «систему стратегического планирования социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности», выстроенную «как единый иерархический комплекс... позволяющий на практике реализовывать принцип взаимосвязи и взаимозависимости задач обеспечения национальной безопасности с динамичным социально-экономическим развитием государства»¹⁵ и безусловным га-

⁷ Указ Президента РФ от 1 апреля 1996 г. № 440 «О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию» // СЗ РФ. 1996. № 15. Ст. 1572.

⁸ О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (вместе с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года) // СЗ РФ. 2008. № 47. Ст. 5489.

⁹ Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года (разработан Минэкономразвития России) (опубликован не был) // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁰ Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2015 год и на плановый период 2016—2017 гг. (разработан Минэкономразвития России) (опубликован не был) // СПС «КонсультантПлюс».

¹¹ Распоряжение Правительства РФ от 31 августа 2002 г. № 1225-р «Об Экологической доктрине Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 36. Ст. 3510.

¹² Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 326 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Охрана окружающей среды” на 2012—2020 годы» (в ред. постановления Правительства РФ от 13 августа 2016 г. № 790) // СЗ РФ. 2014. № 18 (ч. 3). Ст. 2171.

¹³ Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года (утв. Президентом РФ 30 апреля 2012 г.) (документ опубликован не был) // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁴ Распоряжение Правительства РФ от 18 декабря 2012 г. № 2423-р «Об утверждении Плана действий по реализации Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года» (в ред. распоряжения Правительства РФ от 10 августа 2016 г. № 1688-р) // СЗ РФ. 2012. № 52. Ст. 7561.

¹⁵ Афиногенов Д. А., Воронин В. В. Роль документов стратегического планирования: правовые аспекты // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 2. С. 14.

рантированием обеспечения права человека и гражданина на благоприятную окружающую среду.

Экологическая доктрина Российской Федерации, рассматривая основные направления совершенствования экологической политики России, делает акцент на природоохранных и природоресурсных мероприятиях, таких как:— рациональное использование пригодных ресурсов;— уменьшение вредных выбросов промышленными предприятиями, снижение уровня загрязнения окружающей среды сбросами и отходами;— принятие мер по сохранению природных систем и восстановлению их целостности.

В то же время Экологическая доктрина Российской Федерации — один из немногих документов стратегического планирования экологической политики в Российской Федерации — в качестве отдельного раздела рассматривает приоритетные направления совершенствования системы обеспечения экологической безопасности, такие как:— совершенствование системы безопасности на потенциально опасных объектах;— работа по улучшению качества окружающей среды и снижению влияния негативных факторов на человека;— снижение влияния произошедших чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера на окружающую среду;— снижение риска проведения террористических актов на промышленных предприятиях и загрязнения их последствиями окружающей среды;— предотвращение возможности несанкционированного использования на территории Российской Федерации чужеродных видов и генетически измененных организмов.

Государственная программа Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012—2020 годы, как следует из ее названия, рассматривает в качестве поставленных задач такие, как минимизация прошлого экологического ущерба, повышение эффективности

государственного экологического надзора, но несмотря на это и на то, что она в числе приоритетов упоминает поставленные в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации задачи обеспечения защиты окружающей среды и совершенствования деятельности по сокращению вредного влияния народно-хозяйственной деятельности человека в свете глобализации и развития экономики, а также нейтрализации последствий всеобщего потепления климата, рассматривает и планирует в основном мероприятия природоохранного направления.

Основы государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 года и разработанный Правительством РФ для их реализации План действий по реализации Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года, неоднократно констатируя необходимость развития системы обеспечения экологической безопасности, предусматривает планирование природоохранных и природоресурсных мероприятий.

Для реализации задачи в части планирования государственного управления деятельностью по обеспечению экологической безопасности был разработан ряд документов стратегического планирования, таких как:

- федеральная целевая программа «Снижение рисков и смягчение последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Российской Федерации до 2015 года»¹⁶;
- государственная программа Российской Федерации «Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах»¹⁷;
- федеральная целевая программа «Пожарная безопасность в Российской Федерации на период до 2017 года»¹⁸;

¹⁶ Федеральная целевая программа «Снижение рисков и смягчение последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Российской Федерации до 2015 года» // СЗ РФ. 2011. № 30 (2). Ст. 4633.

¹⁷ Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 300 «О государственной программе Российской Федерации “Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах”» // СЗ РФ. 2014. № 18 (ч. 1). Ст. 2149.

¹⁸ Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2012 г. № 1481 «О федеральной целевой программе “Пожарная безопасность в Российской Федерации на период до 2017 года”» (в ред. постановления Правительства РФ от 26 марта 2016 г. № 238) // СЗ РФ. 2013. № 2. Ст. 88.

— федеральная целевая программа «Преодоление последствий радиационных аварий на период до 2015 года»¹⁹ и др.

Данные документы стратегического планирования рассматривают различные аспекты государственного планирования в сфере обеспечения экологической безопасности, меры по совершенствованию системы стратегического планирования и прогнозирования чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера, деятельности по обеспечению комплексной безопасности населения, уровня защищенности потенциально опасных производственных объектов от угроз природного и техногенного характера, развитие уровня правового обеспечения данного направления деятельности, повышение информационного обеспечения населения о возможных и произошедших чрезвычайных ситуациях техногенного и природного характера и др.

Однако нельзя не отметить, что среди данных документов стратегического планирования практически нет документов долгосрочных (за исключением государственной программы Российской Федерации «Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах», рассчитанной на период до 2020 года), а краткосрочные программы либо заканчиваются в ближайшем будущем, либо по срокам уже закончились, а новые не приняты.

Рассматривая документы стратегического планирования в экологической сфере, можно сделать вывод о том, что они достаточно разнообразны, имеются как долгосрочные документы высшего уровня, планирующие выполнение глобальных задач в экологической сфере во взаимосвязи с другими задачами государственного планирования, так и краткосрочные документы, планирующие проведение конкретных мероприятий по совершен-

ствованию эколого-правового регулирования в определенных областях.

Вместе с тем зачастую указанные документы стратегического планирования дублируют друг друга и, как отмечает С. Н. Русин, «указанные концепции, стратегии, основы, прогнозы по своему содержанию мало чем отличаются друг от друга и направлены в основном на решение одних и тех же задач»²⁰.

С целью построения обобщенной государственной системы обеспечения экологической безопасности Минприроды России разработан проект Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года²¹, определяющий «цели, задачи, основные направления и инструменты реализации государственной политики по обеспечению экологической безопасности». Понятие «экологическая безопасность» проект Стратегии определяет, как «состояние защищенности человека, общества и государства от угроз, вызываемых изменениями окружающей среды в результате хозяйственной и иной деятельности, а также иных природных явлений».

В обосновании необходимости выработки эффективной государственной политики в области обеспечения экологической безопасности проект указывает на то, что на территории Российской Федерации «имеются территории с зонами радиоактивного загрязнения, на которых для отдельных групп жителей не полностью обеспечиваются нормативные требования радиационной безопасности».

Подобное положение в экологической сфере, не совместимое с выполнением конституционного права человека и гражданина на благоприятную окружающую среду, сохраняется в районах произошедших ранее радиационных катаклизмов:

— катастрофы 1986 года на четвертом энергоблоке Чернобыльской АЭС;

¹⁹ Постановление Правительства РФ от 29 июня 2011 г. № 523 «О федеральной целевой программе “Преодоление последствий радиационных аварий на период до 2015 года”» (в ред. постановления Правительства РФ от 25 мая 2016 г. № 464) // СЗ РФ. 2011. № 29. Ст. 4462.

²⁰ Русин С. Н. Какой быть Стратегии экологической безопасности Российской Федерации? // Журнал российского права. 2014. № 7. С. 35.

²¹ Проект Указа Президента РФ «Об утверждении Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» (по состоянию на 25 января 2016 г.) (подготовлен Минприроды России) // URL: <http://regulation.gov.ru/> (дата обращения: 30 октября 2016 г.).

²¹ Концепция общественной безопасности в Российской Федерации (утв. Президентом РФ 14 ноября 2013 г. № Пр-2685) (документ опубликован не был) // СПС «КонсультантПлюс».

Кыштымской зоны, где находится крупнейшее скопление радионуклидов на территории России (последствие аварии на ПО «Маяк»);

- радиационного загрязнения после аварии на АЭС «Фукусима-1»;
- проведения ядерных испытаний: Семипалатинском полигоне, полигоне на Новой земле;
- горнодобывающей и производственной деятельности по переработке радиоактивных элементов и др.;
- в городах с наиболее загрязненной окружающей средой, с катастрофической, зачастую невозвратной деградацией природных ресурсов, неадекватным превалированием техногенных нагрузок на природную среду, приводящих к резкому возрастанию неблагоприятности среды для проживания человека. К таким зонам относятся в первую очередь города: Норильск, Новокузнецк, Череповец и др.;
- в зоне экологического бедствия, которое постигло районы, прилегающие к Аральскому морю, вследствие неразумной природоохранной и природоуничтожительной деятельности человека.

Угроза жизни и здоровью человека возникает и в результате таких природных явлений, как наводнения, паводки, землетрясения, оползни, штормы и др.

Наряду с такими техногенными чрезвычайными ситуациями, как пожары, аварии на производственных объектах, чрезвычайными ситуациями биогенного характера (эпидемии), все это создает высокий риск нанесения вреда жизни и здоровью людей, нарушения конституционного права человека и гражданина на благоприятную окружающую среду.

Проект Стратегии констатирует, что число пострадавших ежегодно составляет 100—200 тыс. человек, а материальный ущерб может достигать суммы в сотни миллиардов рублей.

Среди основных мероприятий, заложенных в проекте для выполнения поставленной цели реализации в полном объеме права человека и гражданина на благоприятную окружающую среду, Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года предусматривает только «создание условий для реализации проектов по ликвидации накопленного экологического ущерба (вреда)».

В то же время ни один из общегосударственных документов стратегического планирования, как и документов стратегического планирования в экологической сфере и области обеспечения экологической безопасности, не предусматривает планирование возможного проведения мероприятий по принудительному или добровольному перемещению или переселению людей из районов, где нарушается конституционное право человека и гражданина на благоприятную окружающую среду, создание законодательных процедур их проведения, определение источников финансирования их возможного проведения и др.

Данные вопросы не содержатся и в документах стратегического планирования, рассматривающих направления совершенствования государственной политики в регулировании миграционной деятельности Российской Федерации, таких как:— Концепция общественной безопасности в Российской Федерации²²;— Стратегия национальной безопасности Российской Федерации;— Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года²³;— Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года²⁴;— Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года²⁵;— План мероприятий по реализации в 2012—2015 годах (пер-

²² Указ Президента РФ от 19 декабря 2012 г. № 1666 «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2012. № 52. Ст. 7477.

²³ Указ Президента РФ от 9 октября 2007 г. № 1351 «Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года» (в ред. Указа Президента РФ от 1 июля 2014 г. № 483) // СЗ РФ. 2007 № 42. Ст. 5009.

²⁴ Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года (утв. Президентом РФ 13 июня 2012 г.) (документ опубликован не был) // СПС «КонсультантПлюс».

²⁵ Распоряжение Правительства РФ от 21 августа 2012 г. № 1502-р «О плане мероприятий по реализации в 2012—2015 годах (первый этап) Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года» (в ред. распоряжения Правительства РФ от 22 апреля 2014 г. № 651-р) // СЗ РФ. 2012. № 35. Ст. 4858.

вый этап) Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года²⁶; — План мероприятий по реализации в 2016—2020 годах (второй этап) Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года²⁷.

Кроме того, на формирование государственной миграционной политики большое влияние оказывает Правительственная комиссия по миграционной политике Российской Федерации, созданная в соответствии с постановлением Правительства РФ²⁸. Кроме того, как отмечал А. Н. Сандугей, ориентирами в планировании и формировании правовых документов в соответствующей области социальных отношений являются международные стандарты в миграционной сфере²⁹.

Первые четыре документа стратегического планирования — Концепция общественной безопасности, Стратегия национальной безопасности, Стратегии государственной национальной политики, Концепция демографической политики — рассматривают вопросы миграционной деятельности Российской Федерации только применительно к той сфере общественных отношений, решению которых они посвящены. Это:

— противодействие незаконной миграции на территорию Российской Федерации;

— программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом³⁰;

— вопросы адаптации и интеграции мигрантов из числа иностранных граждан и лиц без гражданства в российское общество, переезжающих в Российскую Федерацию на постоянное место жительства, и их расселение исходя из национальных интересов государства; — проблемы территориального перераспределения легальных трудовых мигрантов исходя из потребностей государства и отдельных регионов в трудовых ресурсах и т.д.

Концепция государственной миграционной политики и планы по их реализации достаточно полно рассматривают вопросы планирования мероприятий по реализации государственной миграционной политики Российской Федерации, как в части совершенствования планирования регулирования миграционных процессов, так и в части совершенствования государственно-правового и социального регулирования работы с различными категориями мигрантов. Конвенция также отмечает, что «миграционное законодательство Российской Федерации не в полной мере соответствует текущим и будущим потребностям экономического, социального и демографического

²⁶ Распоряжение Правительства РФ от 22 октября 2015 г. № 2122-р «О плане мероприятий по реализации в 2016—2020 годах (второй этап) Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2015. № 44. Ст. 6150.

²⁷ Постановление Правительства РФ от 26 мая 2009 г. № 450 «О Правительственной комиссии по миграционной политике» (вместе с Положением о Правительственной комиссии по миграционной политике) (в ред. постановления Правительства РФ от 20 декабря 2010 г. № 1071) // СЗ РФ. 2009. № 22. Ст. 2726.

²⁸ См.: Сандугей А. Н. О международных стандартах административной деятельности в сфере миграции // Миграционное право. 2016. № 2. С. 35—40.

²⁹ Указ Президента РФ от 22 июня 2006 г. № 637 «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» (вместе с Государственной программой по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом) (в ред. Указа Президента РФ от 27 сентября 2016 г. № 502) // СЗ РФ. 2006. № 26. Ст. 2820.

³⁰ См.: Гирько С. И., Сандугей А. Н. О реализации Концепции общественной безопасности в Российской Федерации в области противодействия угрозам в миграционной сфере // Современный юрист. 2014. № 4. С. 8—20; Красинский В. В. Несовершенство миграционного законодательства и угрозы национальной безопасности Российской Федерации // Современное право. 2013. № 2. С. 25—32; Капинус О. С. Противодействие незаконной миграции как угрозе национальной безопасности России // Миграционное право. 2016. № 1. С. 29—33; Казакова Т. В. Правовое регулирование миграционных процессов: проблемы и перспективы развития // Юридический мир. 2014. № 5. С. 33—37; Трыканова С. А. Модернизация регулирования региональных миграционных процессов в России: организационно-правовой аспект // Миграционное право. 2014. № 4. С. 19—20.

развития... российского общества». Несовершенство миграционного законодательства Российской Федерации и необходимость приведения его в соответствие с требованиями документов стратегического планирования, в первую очередь Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации, неоднократно отмечалась российскими правоведами³¹.

Вместе с тем Концепция оставляет без внимания некоторые области социальных отношений, нуждающиеся в правовом регулировании. Так, за пределами рассмотрения нормативного акта осталось планирование разработки и законодательного закрепления механизма правового регулирования перемещения и переселения граждан из районов Российской Федерации, где нарушается право человека и гражданина на благоприятную окружающую среду.

Для решения вопросов стратегического планирования мероприятий по формированию миграционной политики в Российской Федерации выдвигались предложения о разработке и принятии Стратегии развития механизма правового регулирования обеспечения миграционной деятельности Российской Федерации³².

Данное предложение представляется целесообразным в связи с имеющимися проблемами в обеспечении миграционной деятельности Российской Федерации. Представляется, что одной из главных задач, которая должна быть поставлена в данном документе стратегического планирования, должно стать создание механизма правового регулирования перемещения и переселения населения из районов, где нарушается конституционное право человека и гражданина на благоприятную окружающую среду.

Данные планируемые мероприятия должны в полной мере коррелировать с соответствующими пунктами Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года, в котором должно быть заложено планирование разработки и законодательного закрепления совершенно четких критериев

обеспечения благоприятности окружающей среды. Превышение данных критериев и невозможность в разумной перспективе приведения их в соответствие должно являться основанием для перемещения (переселения) населения данных районов в другие, более благоприятные с экологической точки зрения, районы.

Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года должна включать следующие элементы как составные части мероприятий по реализации задачи законодательного закрепления механизма правового регулирования реализации конституционного права человека и гражданина на благоприятную окружающую среду, в том числе путем его перемещения и переселения из районов, где право на благоприятную окружающую среду нарушается:

- 1) критерии благоприятности окружающей среды для человека;
- 2) определение основных понятий механизма правового регулирования процесса перемещения и переселения людей при нарушении права человека и гражданина на благоприятную окружающую среду;
- 3) выявление основных составляющих механизма правового регулирования процесса перемещения и переселения людей при нарушении права человека и гражданина на благоприятную окружающую среду;
- 4) регламентацию процесса перемещения и переселения людей при нарушении права человека и гражданина на благоприятную окружающую среду;
- 5) разработку федерального нормативного правового акта, регулирующего общественные отношения, складывающиеся в процессе перемещения и переселения людей при нарушении права человека и гражданина на благоприятную окружающую среду.

Рассмотрение документов стратегического планирования, принятых в Российской Федерации в сфере экологической и миграционной сфере, сфере обеспечения экологической безопасности, позволяет прийти к следующим выводам:

³² См.: *Хабриева Т. Я.* Миграционное право в системе права Российской Федерации // *Государство и право*. 2007. № 10. С. 22—26; *Семенова А. В.* Современное состояние миграционной безопасности Российской Федерации // *Административное право и процесс*. 2016. № 2. С. 40—42; *Красинец Е. С., Гришанова А. Г., Кожевникова Н. И.* Трудовая миграция в России и Беларуси на этапе формирования евразийской интеграции // *Миграционное право*. 2014. № 4. С. 3—6; *Демчук С. Д.* Перспективы миграционной политики и ее законодательное регулирование // *Миграционное право*. 2011. № 4. С. 14—20.

Ни один из общегосударственных документов стратегического планирования, как и документов стратегического планирования в экологической сфере, сфере обеспечения миграционной деятельности Российской Федерации и области обеспечения экологической безопасности, не предусматривает планирование возможного проведения перемещения и переселения людей при нарушении права человека и гражданина на благоприятную окружающую среду, создание законодательных процедур его проведения, определение источников финансирования их возможного проведения.

Для решения вопросов стратегического планирования мероприятий по обеспечению экологической безопасности РФ Стратегия экологической безопасности РФ на период до 2025 г. должна включать следующие элементы как составные части мероприятий по реализации задачи законодательного закрепления механизма правового регулирования реализации конституционного права человека и гражданина на благоприятную окружающую среду, в том числе путем его перемещения и переселения из районов, где право на благоприятную окружающую среду нарушается:

- критерии благоприятности окружающей среды для человека;
- определение основных понятий механизма правового регулирования процесса пере-

мещения и переселения людей при нарушении права человека и гражданина на благоприятную окружающую среду;

- выявление основных составляющих механизма правового регулирования процесса перемещения и переселения людей при нарушении права человека и гражданина на благоприятную окружающую среду;
- регламентацию процесса перемещения и переселения людей при нарушении права человека и гражданина на благоприятную окружающую среду;
- разработку федерального нормативного правового акта, регулирующего общественные отношения, складывающиеся в процессе перемещения и переселения людей при нарушении права человека и гражданина на благоприятную окружающую среду.

Принятие документов стратегического планирования в сфере развития экологической безопасности Российской Федерации и стратегического планирования в сфере государственного регулирования миграционной деятельности Российской Федерации с предлагаемыми поправками позволит создать действенный механизм защиты населения, проживающего в районах техногенных и природных катастроф, экологических бедствий и соблюдения конституционного права человека и гражданина на благоприятную окружающую среду.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Афиногенов Д. А., Воронин В. В. Роль документов стратегического планирования: правовые аспекты // Государственная власть и местное самоуправление. — 2014. — № 2. — С. 13—17.
2. Боголюбов С. А. Главное — прогнозирование реализации экологической политики // Экологическое право. — 2011. — № 6. — С. 2—9.
3. Выпханова Г. В., Жаворонкова Н. Г. Государственная экологическая политика и документы стратегического планирования // Экологическое право. — 2016. — № 3. — С. 24—28.
4. Гирько С. И., Сандугей А. Н. О реализации Концепции общественной безопасности в Российской Федерации в области противодействия угрозам в миграционной сфере // Современный юрист. — 2014. — № 4. — С. 8—20.
5. Демчук С. Д. Перспективы миграционной политики и ее законодательное регулирование // Миграционное право. — 2011. — № 4. — С. 14—20.
6. Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Экологическая безопасность в системе стратегического планирования Российской Федерации // Lex Russica. — 2016. — № 6.
7. Казакова Т. В. Правовое регулирование миграционных процессов: проблемы и перспективы развития // Юридический мир. — 2014. — № 5. — С. 33—37.
8. Капинус О. С. Противодействие незаконной миграции как угрозе национальной безопасности России // Миграционное право. — 2016. — № 1. — С. 29—33.
9. Красинец Е. С., Гришанова А. Г., Кожевникова Н. И. Трудовая миграция в России и Беларуси на этапе формирования евразийской интеграции // Миграционное право. — 2014. — № 4. — С. 3—6.

10. Красинский В. В. Несовершенство миграционного законодательства и угрозы национальной безопасности Российской Федерации // Современное право. — 2013. — № 2. — С. 25—32.
11. Русин С. Н. Какой быть Стратегии экологической безопасности Российской Федерации? // Журнал российского права. — 2014. — № 7. — С. 35.
12. Сандугей А. Н. О международных стандартах административной деятельности в сфере миграции // Миграционное право. — 2016. — № 2. — С. 35—40.
13. Семенова А. В. Современное состояние миграционной безопасности Российской Федерации // Административное право и процесс. — 2016. — № 2. — С. 40—42.
14. Трыканова С. А. Модернизация регулирования региональных миграционных процессов в России: организационно-правовой аспект // Миграционное право. — 2014. — № 4. — С. 19—20.
15. Хабриева Т. Я. Миграционное право в системе права Российской Федерации // Государство и право. — 2007. — № 10. — С. 22—26.

Материал поступил в редакцию 11 июля 2017 г.

IMPROVEMENT OF THE RUSSIAN FEDERATION MIGRATION LEGISLATION: THE ROLE OF STRATEGIC PLANNING

SHPAKOVSKIY Yuriy Grigor'evich — Doctor of Law, Professor at the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
yurii-rags@yandex.ru
125993, Russia, Moscow, Sadovaya-Kudrinskaya Street, 9

YEVTUSHENKO Vladimir Ivanovich — Postgraduate Student of the Department of Environmental and Natural Resources Law at the Kutafin Moscow State Law University, Associate Professor of the Department of Administrative and International Law of the Faculty of Law at the Belgorod State University, PhD in Law
77712@live.ru
308015, Russia, Belgorod, ul. Pobedy, 85

Abstract. *After adoption in 2014 of the Federal Law of the Russian Federation "On Strategic Planning in the Russian Federation," contemporary studies carried out by leading legal scholars specializing in environmental law in the area of forecasting a state environmental policy have resulted in rapid formation of a sufficiently complete package of strategic planning documents needed to plan the development of an environmental regulatory framework, including strategic top level planning documents and supplementary (subordinate) documents, as well as documents of different duration, i.e. long-term, medium-term and short-term. At the same time, as the analysis in the article showed, these strategic planning documents often overlap and are largely related to environmental protection activities planning.*

The analysis of strategic planning documents in the environmental field and in the sphere of the State regulation of migration activities of the Russian Federation shows that there is a large amount of specific activities aimed at improving environmental law regulation and improvement of Russian migration activities, the instruments adopted do not provide for the establishment of a legal framework for the transfer and resettlement of populations from areas of environmental disasters of natural or technogenic character or from areas of environmental disasters where the constitutional right of a human and citizen to a favorable environment is violated. To remedy the situation, the author concludes that a federal strategic planning document for the development of environmental security in the Russian Federation should be adopted, a plan for the proposed measures should be appropriately linked to the relevant paragraphs of the strategic planning document in the area of state regulation of migration activities of the Russian Federation. The proposed strategic planning documents should define the stages of providing an effective mechanism for the legal regulation of population displacement and resettlement, including voluntary displacement and resettlement, from areas where the constitutional right of a human and citizen to favorable environment is violated (environmental migration).

Keywords: *Strategic planning, strategic planning documents, strategic planning documents in an environmental area, strategic planning documents in the field of regulation of migration activity of the Russian Federation, right of a human and citizen to favourable environment, zone of technogenic and natural disasters, environmental disaster zone, zone of violation of the human and citizen right to favourable environment, environmental security system, displacement and resettlement of population from the zones where the human and citizen right to favourable environment is violated, migration of the population for environmental reasons.*

REFERENCES

1. *Afinogenov, D. A., Voronin, B. V.* Role of Strategic Planning Documents: Legal Aspects. // State Power and Local Self-government. 2014. № 2. P. 13—17.
2. *Bogolyubov, S. A.* The most important is forecasting environmental policy implementation // Environmental Law. 2011 № 6. P. 2—9.
3. *Vypkhanova, G. V., Zhavoronkova, N. G.* State Environmental Policy and Strategic Planning Documents. Environmental Law. 2016. № 3. P. 24—28.
4. *Girko, S. I., Sandugey, A. N.* On Implementation of the Concept of Public Security in the Russian Federation in the Field of Countering Threats in the Migration Field // Modern Jurist. 2014. № 4. P. 8—20.
5. *Demchuk, S. D.* Perspectives for Migration Policy and its Legislative Regulation // Migration Law. 2011. № 4. P. 14—20.
6. *Zhavoronkova, N. G., Shpakowskiy, Yu. G.* Environmental safety in the Russian Federation's strategic planning system. // LEX RUSSICA. 2016. № 6. P. 174.
7. *Kazakova, T.V.* Legal Regulation of Migration Processes: Challenges and Prospects for Development // Juridical World. 2014. № 5. P. 33—37.
8. *Kapinus, O. S.* Counteraction to illegal migration as a threat to Russia's national security // Migration Law. 2016. № 1. P. 29—33.
9. *Krasinets, E. S., Grishanova, A. G., Kozhevnikova, N. I.* Labour Migration in Russia and Belarus at the Stage of Eurasian Integration Formation // Migration Law. 2014. № 4. P. 3—6.
10. *Krasinskiy, V. V.* Imperfections of migration legislation and threats to the national security of the Russian Federation // Modern Law. 2013. № 2. P. 25—32.
11. *Rusin, S. N.* What is the Strategy for Ecological Safety of the Russian Federation? Russian Law Journal. 2014. № 7. P. 35
12. *Sandugey, A. N.* International Standards of Administrative Activities in the Field of Migration // Migration Law. 2016. № 2. P. 35—40.
13. *Semyonova, A. V.* The current state of migration security of the Russian Federation // Administrative Law and Process. 2016 №2. P. 40—42.
14. *Trykanova, S. A.* Modernization of Regulation of Regional Migration Processes in Russia: Organizational and Legal Aspect // Migration Law. 2014. № 4. P. 19—20.
15. *Habrieva, T. Ya.* Migration Law in the Legal System of the Russian Federation // The State and Law. 2007. № 10. P. 22—26.