

# ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЕ, ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ И ПРИРОДОРЕСУРСНОЕ ПРАВО

DOI: 10.17803/1994-1471.2023.151.6.142-157

Ю. Г. Шпаковский\*,  
Н. Г. Жаворонкова\*\*

## Экологическое законоотворчество как часть социального планирования

**Аннотация.** Статья посвящена месту и роли экологического законоотворчества в системе социального, социально-экономического планирования. Рассматривается планирование как деятельность специальных субъектов в сфере обеспечения благоприятной окружающей среды, рационального природопользования и обеспечения экологической безопасности, осуществляемая правовыми средствами.

Авторами проведен анализ экологического законоотворчества за последние десятилетия и выявлены основные тенденции его трансформации. Исследованы основные причины современного состояния экологической политики и законодательной деятельности.

Показано, что для нашей страны, имеющей самую целостную и органичную систему стратегического планирования, крайне важен вопрос о повышении эффективности всех видов и форм планирования, но особенно экологического или эколого-экономического.

Обосновано, что для дальнейшего правотворчества в области экологического развития и экологической безопасности необходима новая методология подготовки, принятия и создания механизмов реализации законодательства. Всё большая фрагментация экологического законодательства, выделение всё новых и новых отраслей экологического права становится самым большим препятствием для содержательного и эффективного планирования и правоприменения. Понадобится слишком много усилий для гармонизации уже принятого законодательства и будущих актов, построенных по принципу «новая проблема — новая отрасль».

**Ключевые слова:** социальное планирование; социально-экономическое планирование; экологическое законоотворчество; стратегическое планирование; охрана окружающей среды; экологическая безопасность.

**Для цитирования:** Шпаковский Ю. Г., Жаворонкова Н. Г. Экологическое законоотворчество как часть социального планирования // Актуальные проблемы российского права. — 2023. — Т. 18. — № 6. — С. 142–157. — DOI: 10.17803/1994-1471.2023.151.6.142-157.

---

© Шпаковский Ю. Г., Жаворонкова Н. Г., 2023

\* *Шпаковский Юрий Григорьевич*, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры экологического и природоресурсного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

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

yurii-rags@yandex.ru

\*\* *Жаворонкова Наталья Григорьевна*, доктор юридических наук, профессор, член экспертного совета при Счетной палате Российской Федерации, заслуженный юрист Российской Федерации

Зубовская ул., д. 2, г. Москва, Россия, 119121

zavoron49@mail.ru

**Благодарности.** Исследование выполнено в рамках программы стратегического академического лидерства «Приоритет-2030».

## Environmental Lawmaking as Part of Social Planning

**Yuriy G. Shpakovsky**, Dr. Sci. (Law), Professor, Professor, Department of Environmental and Natural Resources Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)  
ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9, Moscow, Russia, 125993  
yurii-rags@yandex.ru

**Natalya G. Zhavoronkova**, Dr. Sci. (Law), Professor, Member of the Expert Council at the Accounts Chamber of the Russian Federation, Honored Lawyer of the Russian Federation  
Zubovskaya ul., d. 2, Moscow, Russia, 119121  
qavoron49@mail.ru

**Abstract.** The paper discusses the place and role of environmental lawmaking in the system of social and socio-economic planning. Planning is considered as an activity of special subjects in the field of ensuring a favorable environment, rational use of natural resources and ensuring environmental safety, carried out by legal means. The authors analyzed the «environmental lawmaking» that has taken place over the past decades and identified the main trends in its transformation. The main causes of the current state of environmental policy and legislative activity are investigated.

It is shown that for our country, which has the most integral and organic system of strategic planning, the issue of increasing the efficiency of all types and forms of planning, but especially environmental or environmental-economic, is extremely important.

It is substantiated that for further lawmaking in the field of environmental development and environmental safety, a new methodology for the preparation, adoption and implementation of legislation is needed. The growing fragmentation of environmental legislation, the allocation of more and more new «branches of environmental law» is becoming the biggest obstacle to meaningful and effective planning and law enforcement. It will take too much effort to «harmonize» the already adopted legislation and future acts built on the principle of «new problem — new industry».

**Keywords:** social planning; socio-economic planning; environmental lawmaking; strategic planning; environmental protection; environmental safety.

**Cite as:** Shpakovsky YuG, Zhavoronkova NG. *Ekologicheskoe zakonotvorchestvo kak chast sotsialnogo planirovaniya* [Environmental Lawmaking as Part of Social Planning]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2023;18(6):142-157. DOI: 10.17803/1994-1471.2023.151.6.142-157. (In Russ., abstract in Eng.).

**Acknowledgements.** The reported study was carried out as part of the strategic academic leadership program «Priority-2030».

**Н**а протяжении более трех десятков лет перед российским государством и обществом стоит задача осуществления охраны окружающей среды и рационального исполь-

зования природных ресурсов, составляющих достояние и народов России, и всей планеты.

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации<sup>1</sup> среди национальных инте-

---

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

ресов выделяет экологическую безопасность и рациональное природопользование. И здесь важное место отводится формированию правовых механизмов этой деятельности. Нельзя сказать, что создание организационных и правовых условий, обеспечивающих эту деятельность в России, завершено. Так, остается открытым вопрос, насколько государственно-правовая система отвечает современному общественному развитию, в какой мере она учитывает глобальные вызовы, угрозы и риски в системе национальной безопасности.

Многие ученые сходятся во мнении, 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. В этом смысле природопользование — социальный процесс, нуждающийся в постоянном наблюдении, управлении и регулировании. Важная роль при этом отводится публичной власти<sup>2</sup>.

Мировой опыт демонстрирует, что обеспечение охраны окружающей среды, рационального природопользования и экологической (в том числе и климатической) безопасности сопряжено с конструктивной и направляющей деятельностью государства. И здесь важная роль отводится социальному планированию<sup>3</sup>.

Экологическое законодательство — достаточно распространенный термин, призванный не столько показать наличие совокупности законов и нормативных актов в области охраны окружающей среды и рационального природопользования, сколько охватить ту специфическую область правового регулирования, кото-

рая включает и управление, и планирование, и правоприменение.

Если провести анализ экологического законодательства за последние десятилетия (например, за 50 лет), то можно отметить несколько тенденций:

— во-первых, экологическое законодательство становится всё сложнее по содержанию, охватывая всё более обширные области регулирования, учитывая и отражая в законах сложнейшие взаимосвязи человека и природы;

— во-вторых, количество нормативных правовых актов в области эколого-экономического регулирования стремительно растет, но качество не всегда сопровождает количество или улучшается незначительно;

— в-третьих, экологическое законодательство (и правоприменение) всё более специализируется, фрагментируется, появляются всё новые и новые отрасли и разделы экологического, природоохранного и природоресурсного права;

— в-четвертых, несмотря на усложнение экологического законодательства, формы, методы, его идеология, суть и философия не изменились принципиально. Более того, остро ощущается отсутствие новых теоретических работ и широкой дискуссии о доктрине экологического права;

— в-пятых, хотя экологическая политика и практика дают определенные практические результаты, но все основные усилия (включая огромные и непрерывно увеличивающиеся затраты на охрану среды) не привели к новому качеству окружающей среды и не остановили тенденцию к усилению глобальной экологической (климатической) катастрофы.

Среди основных причин, объясняющих это состояние экологической политики и законо-

<sup>2</sup> См., например: *Галиновская Г. А., Пономарев М. В.* Стратегическое планирование в природоресурсной сфере (правовые аспекты) // *Право. Журнал Высшей школы экономики.* 2021. № 2. С. 65–86 ; *Боголюбов С. А.* Право и стратегическое планирование экологического развития России // *Вестник Саратовской государственной юридической академии.* 2018. № 3. С. 161–173.

<sup>3</sup> Социальное планирование — это форма регулирования социальных процессов в обществе, связанных с жизнедеятельностью населения. Главной задачей социального планирования является оптимизация процессов экономического и социального развития, повышение социально-экономической эффективности.

дательной деятельности в области охраны окружающей среды и рационального природопользования, выделим следующие.

1. Экологическое регулирование находится в парадигме либерально-экономической и технологической модернизации, исповедующей *возможность* при помощи новых технологий и роста затрат решить основные экологические проблемы.

2. Сложность мировой эколого-экономической проблематики настолько высока и настолько изменчива, что очевидной становится невозможность регулирования экологических проблем при помощи современных теорий управления и законоотворчества. Совокупная взаимозависимость современных экологических проблем не соответствует форме и методам современного управления.

3. Из фундаментальной повестки экологического законоотворчества и управления (из научного дискурса в том числе) почти полностью исчезло обсуждение философских, нравственных, ценностных, *национальных* идей и мировоззрения. Для экологической политики, ориентированной в будущее и частично формирующей будущее, это равносильно бегу по кругу с завязанными глазами.

4. Неумение (неспособность, нежелание, «неактуальность») преодолеть ограниченный, условно говоря, либерально-экономический, или «прагматический», подход к «устойчивому развитию» (экологическому развитию в том числе) порождает противоречия в законодательстве и государственной политике, принципиальную невозможность решения социально-экологических проблем в парадигме «экономики потребления».

5. Охрана окружающей среды, рациональное природопользование, экологическая безопасность во всем мире является наиболее востребованной и острой политической повесткой и находится в центре общественного дискурса. Но в нашей стране экологическая повестка почти полностью сосредоточена в государственных

структурах и мало соприкасается с мнением гражданского общества, населения.

Получается замкнутый круг: усложнение экологических проблем порождает диффузию, дробление, фрагментацию, разложение на части экологического законодательства и управления, что, в свою очередь, приводит к потере целостности, содержательности, социально-культурной ценности экологического права, усилению контрольно-надзорных и директивных функций и далее к потере стратегического смысла и характера экологического управления.

Поэтому для экологического законоотворчества полезно начать процесс переосмысления сущности, целей и содержания экологической политики. Необходимо четко понимать: никакого резкого, приказного, искусственно созданного и утвержденного сверху плана перестройки экологического законоотворчества быть не может. Первым и единственно возможным шагом должно быть широкое обсуждение на экспертных уровнях, в любом контексте смысла и возможностей, перспектив и вызовов национальной экологической политики, когда сам процесс обсуждения экологической политики поможет сформировать ее основы.

Следует признать, что экологическое право и экологическая политика постепенно ушли из широкого общественного дискурса и перешли в разряд чисто «государственных экологических интересов», сугубо профессиональных, ведомственных обсуждений<sup>4</sup>. Но формирование экологической политики, ее планирование без широкого участия населения невозможно. В этом смысле экологическое право и является инструментом не только социального планирования, но и социально-экологического планирования развития государства.

В известной работе американского юриста Скотта Шапиро «Законность» утверждается, что «правовая деятельность — это не просто создание и применение правил. Это постепенный процесс, функции которого призваны направлять, организовывать и контролировать

---

<sup>4</sup> Источники экологического права : монография / отв. ред. С. А. Боголюбов. М. : ИЗСП при Правительстве РФ : Инфра-М, 2022. 344 с.

посредством разрешения и регулирования нормативных вопросов и который склоняет адресатов к повиновению в нормальных условиях»<sup>5</sup>. Он настаивал, что правовая деятельность, законы — это просто планы или планоподобные нормы. Стоит выделить несколько (неочевидных) заключений, относящихся к понятию «экологическая правовая деятельность»:

- это постепенный процесс;
- призванный направлять, организовывать и контролировать;
- склоняет адресатов к повиновению;
- осуществляется в нормальных условиях.

Начнем с последнего утверждения — «нормальные условия». Мир переживает период «трансформации», «неопределенности», «бифуркации», «хаоса», следовательно, очень много факторов, свидетельствующих о «ненормальности» условий. Если добавить сюда реальные опасности климатической, экологической катастрофы, то возникает вопрос о месте закона как планировочного акта и процесса.

То же относится и к «постепенности». Еще больше сомнений возникает относительно способности правовых актов «направлять, организовывать, контролировать». Как известно, многие законы, имеющие экологическое содержание, не имеют ярко выраженных черт планирования, в том числе функции «направлять-контролировать». Тем не менее, на наш взгляд, эти замечания не устранили того неоспоримого факта, что экологическое законодательство и социально-экологическое планирование не только тесно связаны между собой, но и в каком-то смысле составляют единое целое.

Если представить, что экологическое право — это не только система норм, правил, процедур, но и часть (весьма значительная) подготовки и реализации управленческих решений, то можно выделить несколько черт, прямо указывающих на плановый характер экологического законодательства.

Во-первых, право (в том числе и экологическое) основано на единстве норм, их иерархии, обязательности исполнения.

Во-вторых, право решает проблему координации применения норм и правил.

В-третьих, право невозможно без всеобщего признания верховенства закона и необходимости его применения без дискуссий и обсуждений.

В-четвертых, право создает постоянство деятельности, решая проблему неопределенности и хаоса.

В-пятых, право опирается и исходит из социальных фактов, традиций, обычаев, культурного и исторического кода населения.

В-шестых, право создается и направлено на решение конкретных проблем, имеет целевую функцию и отвечает запросу общества на определенную эффективность. Это относится как ко всему правотворчеству, так и к экологическому праву. Более того, на наш взгляд, к экологическому праву даже в большей степени, чем к другим отраслям.

Почему важно признание за правом функции планирования? В этом случае форма и содержание, процесс управления не будут внутренне и внешне противоречивыми, а будет создана «стратегическая глубина», целостность и последовательность экологического управления.

Рассмотрим особенности государственного экологического планирования как части нормотворческой и управленческой деятельности. Можно утверждать, что и сами планы (любые — государственные, региональные, муниципальные, общественные программы и проекты, кроме индивидуальных) — это особый вид юридических норм. Они имеют законную силу, поскольку принимаются законным органом, имеют свою легитимность. Органы, ответственные за их реализацию, обладают необходимыми полномочиями, несут ответственность и могут принуждать субъектов и объекты социально-экологического планирования к определенным действиям.

Социально-экологическое планирование, как и нормотворчество, имеет:

- иерархический порядок (структуру);
- целеполагание, этапность, многозадачность;

<sup>5</sup> Шапиро С. Законность. М. : Изд-во Института Гайдара, 2021.

— процедурность, процессуальность, временные и формальные рамки;

— как правило, типовую структуру, обладая методическим единством, логикой построения и обязательствами по выполнению, контролю за исполнением, ответственностью за реализацию плана;

— форму законности, т.е. действует в рамках существующих правил и законов, властных полномочий на признание плана легитимным, обязательным к исполнению.

Планирование — особенно стратегическое и государственное (федеральное, региональное, отраслевое) — само порождает новые законы, правила, нормы.

Можно детально и подробно рассмотреть многочисленные примеры планирования (экологического в том числе) в форме нормотворческой работы, но достаточно будет утверждения, что, на наш взгляд, экологическое планирование — часть нормотворчества. Весь массив так называемого стратегического планирования принят в форме нормативных актов органов представительной или законодательной власти.

В итоге можно сказать, что правовая деятельность сама приводит к планированию и, в свою очередь, является плановой деятельностью. Сам закон предполагает, запускает процесс планирования, придает ему форму, цель, направление, одновременно процесс социального планирования рождает нормы права, правила, законы. Конечно, это грубая схема, но верная.

Дополнительно можно отметить и такую особенность планирования, как способность *уполномочивать* (признавать право на планирование), что может делать только законная власть, уже наделенная другими властными полномочиями и правами. Можно сколь угодно «качественно» (и даже «гениально») составлять различные планы, можно их обсуждать и рас-

пространять, можно их предлагать исполнять субъектам права, но если у авторов нет законных, властных, юридически достоверных и признанных прав, то планы будут лишь пожеланиями, но не правовыми актами. Незаконное планирование осуществляет незаконная власть, которая, в свою очередь, не способна планировать, и ее действия не служат основанием для права реализации планов.

Для нашей страны, имеющей самую целостную и органичную систему стратегического планирования, крайне важным является вопрос о повышении эффективности всех видов и форм планирования, но особенно экологического или эколого-экономического.

Особое место стратегического планирования в области экологии обусловлено тем, что практически все экологические законы, нормы, правила, стандарты равно направлены в настоящее и будущее. Создавать экологическую повестку без долгосрочного законодательного предвидения, прогнозов, планов проблематично. Чем более долговечен закон, тем он более стратегически и практически правильно отражает планы и прогнозы. Чем более часто и много вносится поправок в действующее законодательство, тем более видны недостатки стратегического, планово-управленческого характера<sup>6</sup>.

Если проанализировать Закон о стратегическом планировании<sup>7</sup>, можно отметить, что фактически он выстроен в парадигме прогнозного настоящего, обращенного в будущее, другими словами, экстраполяции на будущее сегодняшних тенденций, событий и правил. В этом слабость методики стратегического планирования. Хотя в описании состояния, угроз и вызовов, обязательно присутствующих в документах стратегического планирования, сделана попытка предвидения различных тенденций, но в конкретном наборе целей и показателей преобла-

---

<sup>6</sup> См., например: Лапина М. А., Попова Н. Ф., Остроушко А. В. Современная стратегия развития государственного управления : учебник и практикум для магистров и аспирантов / под ред. Г. Ф. Ручкиной. М. : Юстиция, 2018 ; Молчанов Н. А., Егоров В. П., Матевосова Е. К. Новые аспекты правового регулирования государственного стратегического планирования в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 2. С. 28–34.

<sup>7</sup> Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

дает попытка свести всё огромное (непредсказуемое) многообразие к экстраполяции.

Другая слабость — в попытке свести сложности эколого-экономического и социально-экологического развития к набору относительно простых проблем: «загрязнение», «истощение», «ликвидация ущерба», — приспособив правовой механизм к отдельности юридического рассмотрения своеобразных составных частей природопользования: воды, воздуха, земли, почвы, растений, животных.

Такая эколого-правовая фрагментация, детализация функций, прав и обязанностей субъектов права рассматривает целостную, содержательную сторону экологической проблематики как набор частей (элементов), не отраженных в единстве целей, показателей, горизонтов планирования, целостности природных явлений, взаимосвязи всех компонентов среды с жизнью человека.

Содержательность стратегического планирования как создание «образа будущего», основанного на культурно-исторической, нравственной, национальной, *общенародной* традиции, таким образом, ушла на второй план. При этом нельзя забывать, что культурно-исторические, природные, региональные особенности и традиции настолько велики и многообразны, что никакие документы стратегического планирования не могут охватить все нюансы этого разнообразия.

Совершенно забыта необходимость постоянного совершенствования механизмов, методологии планирования, реализации утвержденных документов. Поскольку Закон о стратегическом планировании естественным образом направлен и содержит только государственно-правовую базу, то также *естественным* представляется существование системы государственного контроля за качеством и механизмом стратегического управления. Но при наличии самого стратегического планирования «сверху донизу» соответствующей государственной структуры управления и координации создано не было.

Закон о стратегическом планировании за почти десять лет своего существования не смог

улучшить содержательную сторону и целостность планирования, не создал новой методологии построения стратегий, концепций и программ стратегического планирования, не отреагировал на резкую дестабилизацию и хаотизацию мировых процессов, принципиальное усложнение эколого-экономической обстановки. Но именно Закон о стратегическом планировании открыл возможность интеграции законодательства непосредственно в процесс планирования.

Хотя, на наш взгляд, государственным «планировщикам» не удалось сформировать единую эффективно действующую систему стратегического планирования, потому что она, изначально построенная как *система* именно государственного стратегического планирования, не могла опираться на систему органов планирования и не смогла преодолеть экзистенциального противоречия между рыночной экономикой либерального типа и плановой экономикой. Однако основа была создана, и основа очень объемная.

Заложенные в Законе о стратегическом планировании принципы предполагают «замыкание» системы в виде продолжения ее директивных форм и методов, но такой вариант несовместим с рыночными механизмами. Стратегическое планирование распространено на десятки тысяч (включая муниципальные программы) субъектов власти и управления, охватывает десятки тысяч агентов, но не имеет методического, организационного, контрольного, управленческого субъекта. Не опирается на единство законодательной, управленческой и планировочной деятельности, его смысл сузился до рекомендательных (необязательных) положений и разнонаправленных прогнозов и целей.

Государственные органы власти и управления на всех уровнях, принимая документы стратегического планирования, заранее знают о «необязательности их выполнения»<sup>8</sup>. Поэтому, несмотря на «правильность», «обоснованность» обозначенных целей и задач, текущие проблемы частично или полностью нивелируют стратегические планы.

<sup>8</sup> «Строгость российских законов смягчается необязательностью их исполнения» — крылатое выражение русского языка, приписываемое нескольким русским писателям XIX столетия.

Именно поэтому цели и задачи, обозначенные в документах стратегического планирования, несмотря на многочисленные принятые решения, не стали органической частью среднесрочных и краткосрочных задач. В органах государственной власти преобладает мнение, что сегодня, в условиях сложной геополитической обстановки и нестабильности, более продуктивно принимать антикризисные стабилизационные планы с краткосрочным горизонтом планирования, чем заниматься долгосрочным стратегическим планированием.

Анализируя весь массив природоохранного, экологического национального законодательства начиная с 1924 г., можно отметить, что оно последовательно и целенаправленно выполняло функции социально-экологического нормотворческого планирования, постепенно усложняя нормативную базу, применяя всё более сложные параметры регулирования, методы и приемы, характерные скорее для экономики, управления, социального планирования. Когда появились статьи в Конституции Российской Федерации, посвященные экологическим правам и обязанностям, гарантиям экологической безопасности, практически была создана вертикально интегрированная процедура социально-экологического планирования в виде экологического правотворчества.

В Конституции — Основном законе нашего государства — очерчены рамки, условия и задачи социального планирования в области охраны окружающей среды (ст. 42): «Каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением». Уточнением понятия «благоприятная среда» эксперты занимаются длительное время. Но в правовом поле как норма права этот термин не раскрыт, поэтому для планирования пока неприменим, хотя легитимация этого определения послужила бы основанием для конкретной планировочной деятельности.

Казалось бы, самой логикой законодательного процесса предопределено исполнять кон-

ституционные принципы путем их конкретизации, постоянного и планомерного выполнения. Но именно эта сторона законодательства как акта планирования, как стратегического целеполагания не развивается. Управление и планирование без целеполагания в теории невозможно, но возможна такая формулировка целей, что дает законодательству неограниченное поле для интерпретаций.

Отношения, возникающие в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов, их сохранения и восстановления, регулируются международными договорами Российской Федерации, земельным, водным, лесным законодательством, законодательством о недрах, животном мире, иным законодательством в области охраны окружающей среды, природопользования, экологической безопасности.

Обратимся к базовому закону в области охраны окружающей среды<sup>9</sup>, который создает рамку, дополнительные условия и формы реализации для решения многочисленных *сопутствующих* задач. Рассматривая экологическое законодательство, мы приходим к выводу, что тезис о законодательстве как части социального планирования во многом подкреплен практикой управления и планирования. Экологическое законодательство насыщено не только регулятивными нормами права, но и социальными, экономическими, санитарно-гигиеническими, техническими, биологическими, иными нормативами и правилами, что делает его универсальным управленческим (социально-экономическим прежде всего) инструментом.

Применяя экологическое законодательство, мы в той или иной мере планируем деятельность по достижению определенного результата — бизнес не может «просто так» выполнять свои планы, если не соблюдает экологические нормы. Государственные органы власти и управления, градостроительные и любые иные организации обязаны согласовывать свою деятельность и строить ее соответственно с экологическими нормативами.

---

<sup>9</sup> Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // СПС «КонсультантПлюс».

Есть и другая сторона правоприменения, которая, к сожалению, никак не используется. Это создание «управомочия» как обязательной, а может быть, главной части и смысла экологического планирования. Дело в том, что никакой государственный орган, никакие правила и законы не в состоянии создать такие механизмы, которые могли бы контролировать все аспекты экологической деятельности, включая контроль, надзор, повсеместное регулирование. Но хорошо составленный целевой, стабильный, понятный и поддержанный населением план (или система планов) способен так распределить полномочия, что отныне не государственный орган, а все субъекты права, объединенные общим интересом, скрепленные общим доверием как к целям-задачам, так и друг к другу, могут стать единым механизмом реализации поставленных целей.

Однако если проанализировать почти десятилетнюю практику со дня принятия Закона о стратегическом планировании и отдельные попытки довести планы стратегического характера до уровня директивного управления, мы можем наблюдать обратную картину: рассогласованность планов, множественность нормативов, правил, противоречащих друг другу, утрату целостности и стройности планирования, слабое влияние стратегического планирования и его показателей на правоприменительную деятельность.

В чем причина?

Причин много, и они очень разнообразны, мы лишь отметим те из них, которые непосредственно связаны с законодательным процессом как социально-экологическим планированием. Назовем, на наш взгляд, ключевые проблемы:

1. Планы, и прежде всего стратегические планы (как юридические нормы социального характера, имеющие принципиально важное целевое, мобилизующее и устойчивое значение для населения), должны обладать:

- а) широкой легитимностью;
- б) безусловной массовой поддержкой;
- в) доверием со стороны населения, власти, бизнеса;
- г) стабильностью, понимаемой как преемственность, ответственность, выполнение взятых на себя обязательств.

2. Планы решают прежде всего проблему выполнения требований закона как части общего замысла и общей цели. В Конституции РФ, по сути, обозначена общая цель для законодательства и планирования — благоприятная окружающая среда.

3. Планирование (как часть правотворчества) частично создает прочное соединение, мостик, коммуникацию между духом и буквой закона. Другими словами, планирование адаптирует нормы закона к реальной практике жизни.

4. Ключевой проблемой между нормами закона и нормативами планирования является соответствие целей и показателей, или решение «парадокса Черномырдина» — «хотели как лучше, а получилось как всегда». В основе этого парадокса лежат плохо учитываемые в законе и планах традиции, ценности, принципы управления, степень доверия между субъектами управления. Если закон не учитывает эти особенности, то и закон, и планы не могут быть исполнены полностью.

5. Стратегическое планирование (с точки зрения законодательства) направлено прежде всего на формирование «образа будущего». Не конкретные цифры, даты, объемы, проценты, не «улучшения», «развитие», «совершенствование», а именно «то, чего мы все хотим и как себе представляем». Закон в той или иной мере также формирует будущее своими нормами.

6. Социальное планирование (а экологическое законодательство — типичный пример тому) — не только *исполнительская, правореализующая* деятельность, но и во многом *управомочивающая* функция. Современная жизнь настолько сложная и настолько многоаспектная, что любые попытки ее монополизировать, *упорядочить* до степени единообразия, привести к директивному планированию сродни попыткам остановить лавину ограждениями из колышков. Задача системы социально-экологического планирования в координации с правотворчеством состоит в создании общих целей, общих задач, формировании ценностей (общего интереса).

7. Экологическое законодательство не только усложняется, но становится основным фактором движения; управление разнообразием при помощи социального целевого планирования,

пожалуй, единственный путь преодоления недоверия и отчужденности, хаоса и неопределенности. Управление разнообразием — более сложный, но единственно перспективный вид стратегического планирования, в отличие, например, от попыток установления единообразия управления.

8. Самое парадоксальное, на наш взгляд, то, что стратегическое планирование представляет собой не только формирование целей, задач, но и создание при помощи правовых нормативов «образа будущего», «общего интереса», т.е. такой цели, такой программы, таких прогнозов, которые каждым субъектом права будут восприниматься как часть его личной стратегии, его личного плана. Функция стратегического планирования — управление недоверием, передача полномочий (частей плана) по горизонтали в соответствии с общими интересами.

В какой-то мере частичный провал системы стратегического планирования был предопределен тем, что цели, задачи, перспективы этих планов не были и не стали частью планов населения, не были восприняты им как «общее благо», степень доверия к ним, как и степень легитимации, законности, являлась очень низкой, следовательно, эти планы не создали внутреннюю мотивацию, энергию соучастия.

Как может быть общей целью «доля ликвидируемых отходов на единицу ВВП»? Такие цели, обозначенные, например, в Стратегии экологической безопасности<sup>10</sup>, не могут быть поняты населением.

В свою очередь, экологическое законодательство отражает цели и средства государственной политики, экономики, управления, воплощаемые в документах стратегического планирования. Органы власти на всех уровнях путем законодательных мер формируют цели, принципы, механизмы реализации эколого-правовой политики, создают документы стратегического уровня, в соответствии с этими документами принимают планы, программы, проекты, обеспечивают их реализацию и принимают по итогам выполнения различные корректировки.

Вся или практически вся деятельность принимает нормотворческий характер и выражается в нормах права, законодательстве, правилах и разнообразных нормативных актах. Стимулом и основой для экологического (планового) нормотворчества является состояние окружающей среды и оценка различных «вызовов», «рисков» и «опасностей» для человека.

Планирование любого процесса начинается с постановки целей, далее — оценка ситуации — описание проблем — конкретизация задач — перечисление ресурсов и возможностей — установление временных и иных границ (условий) — определение исполнителей и сроков выполнения работ. Хотя в законодательстве такой порядок не прописан, априори понятно, что правовая норма несет в себе целевую функцию и направлена на решение конкретной задачи. В случае с обращением к практике стратегического планирования и дальнейшей реализации его механизма становится очевидной именно планово-целевая функция экологического права.

Важно подчеркнуть, что экологические цели исходят из оценки сложившейся и прогнозируемой эколого-экономической обстановки. Но само понятие «благоприятность», или «безопасность», не стабильно, не измеряемо, не статично. Наоборот, для его включения в показатели планирования и управления требуется постоянная и почти непрерывная коррекция. Как для всех показателей, частично или полностью зависящих от экономики (в термине «благоприятная» доля экономики самая значительная), в данном случае требуется соотнесение уровня жизни, других экономических показателей с экологическими.

Напомним, что во второй половине XX в. ежегодные экономические потери от масштабных экстремальных погодных явлений, включая засуху и наводнения, выросли в 10 раз. За последние десятилетия наводнения стали причиной примерно одной трети всех мировых экономических потерь, связанных с природными угрозами, — как правило, затрагивая состояние

---

<sup>10</sup> Указ Президента РФ от 19.04.2017 № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» // СПС «КонсультантПлюс».

населения и инфраструктуру. Следовательно, «благополучие» и «благоприятность» применительно к экологии — это и экономика катастроф, и экономика энергетики, и экономика безопасности, и экономика жизненного уровня.

Цифры, отражающие состояние окружающей среды, являются достаточным основанием, базой для законотворчества и одновременно целью и задачей для регулирования состояния окружающей среды правовыми средствами. Но эти цифры могут стать и показателями планирования, и основой для законотворчества.

Как уже было отмечено, плановый характер экологическому законодательству придают (закрепляют) документы стратегического планирования, но не только в природоохранной (или экологической) сфере. Так, очень важным критерием плановости выступают экономические интересы.

Например, в Стратегии экономической безопасности<sup>11</sup>, Стратегии экологической безопасности и других документах даны характеристики, принципиально (категориально) важные для планирования законодательной экологической политики и нормативных инициатив:

1) выявление и оценка существующих и потенциальных вызовов и угроз экономической безопасности;

2) оценка ресурсов, необходимых и достаточных для предотвращения вызовов и угроз экономической безопасности;

3) планирование мер по реализации государственной политики в сфере обеспечения экономической безопасности, определение задач федеральных органов исполнительной власти, субъектов естественных монополий, государственных корпораций, компаний с преобладающим участием Российской Федерации и иных заинтересованных организаций по осуществлению этих мер;

4) выработка, контроль за реализацией и оценка эффективности мер по противодействию экономическим санкциям, введенным в отношении российских юридических и (или) физических лиц, отраслей экономики Российской Федерации, а также ответных мер в отношении государств, которые вводят указанные санкции.

На уровне общеполитических и общеэкономических стратегий также формулируется целевой контекст для экологического законодательства. Например, в Стратегии научно-технологического развития<sup>12</sup> сказано: «Необходимо обеспечить готовность страны к большим вызовам, еще не проявившимся и не получившим широкого общественного признания, предусмотреть своевременную оценку рисков, обусловленных научно-технологическим развитием». Для экологического законодательства это означает ускоренную разработку норм, правил, законодательной основы выявления и применения таких методов регулирования, которые позволят подготовиться к большим вызовам и рискам.

Однако цель Стратегии научно-технологического развития большой страны на десятилетия, обозначенная как «необходимо обеспечить готовность...», не может служить основой для реального законотворчества уже в силу ее лапидарности и бессодержательности.

Так, цели, задачи и направления государственной эколого-правовой политики определены Федеральным законом от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», Основами государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 г.<sup>13</sup>, Стратегией экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года, Стратегией сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, растений и грибов в Российской Федерации на период до 2030 года<sup>14</sup> и др.

<sup>11</sup> Указ Президента РФ от 13.05.2017 № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>12</sup> Указ Президента РФ от 01.12.2016 № 642 (ред. от 15.03.2021) «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>13</sup> Утв. Президентом РФ 30.04.2012 (СПС «КонсультантПлюс»).

<sup>14</sup> Утв. распоряжением Правительства РФ от 17.02.2014 № 212-р (СПС «КонсультантПлюс»).

Другими словами, весь массив документов стратегического планирования, а также законодательство, нормы, правила, стандарты, правореализующая и правоустанавливающая деятельность могут быть представлены и оценены как элементы социального планирования, направленного на достижение определенных эколого-правовых и социально-экономических целей.

Гораздо сложнее анализировать применимость (возможность применения) в экологическом законодательстве формулировок «вызовов и угроз» и сформированных на их основе целей и задач стратегического планирования в части экологической безопасности. Проблема еще и в том, что вопросы обеспечения экологической безопасности, являясь частью национальной безопасности, не сформулированы конкретно. Нет ответа на вопрос, какие критерии и показатели опасности являются безусловным приоритетом, а какие — вторичные. Понятие «опасность» настолько условно и многогранно, что до сих пор сложно представить единые критерии термина «экологическая безопасность». Формула «защищенности», применяемая в законодательстве, не может отразить всю палитру нюансов определения «безопасности».

Экологическая безопасность для личности не есть опасность для государства, опасность для биоценоза — не опасность для отрасли. Экологические «вызовы и угрозы» не могут быть «объективной и постоянной» величиной, они всецело зависят от времени, обстоятельств, оценки событий, от конъюнктуры внешней и внутренней, от политики, экономики, от многих факторов, никак не связанных с окружающей средой.

На наш взгляд, формулировки вызовов и угроз должны обязательно и периодически пересматриваться, корректироваться, так как они и составляют базу (основание) для формулировок целей, задач, показателей, сроков, а также необходимой организационно-правовой базы планирования. Тем не менее именно на платформе триединой формулы «вызовы — угрозы — опасности» построены отдельные блоки системы экологического законодатель-

ства и планирования. Насколько объективны и доказаны показатели (оценки) вызовов и угроз, определить невозможно без фазы реализации этих угроз. Но такая проверка будет означать недостатки стратегического планирования, не предотвратившего наступления угрозы. В любом случае оценка степени опасности — ключевой момент планирования и, следовательно, законоотворчества.

Проанализировав четыре из десятка, на наш взгляд, главных документов стратегического планирования в области экологической безопасности (Стратегии национальной безопасности, экономической, экологической, энергетической стратегий), можно прийти к выводу, что, несмотря на различие областей регулирования и зон ответственности, экологические вызовы и угрозы во всех стратегиях непротиворечивы и относительно гармонизированы.

Естественно, что в Стратегии экологической безопасности эти вызовы и угрозы носят более конкретный и предметный характер (условно говоря, их 13, из них семь природных, три технологические, две финансово-экономические, две социальные: криминал и образование). Что касается целей и задач, то цели и задачи, естественно, не повторяют полностью формулировки вызовов и угроз. Формулирование целей и задач в документах стратегического планирования — достаточно сложная задача, так как именно с постановки целей начинается в полной мере проявляться плановый характер экологического законоотворчества.

Реализация законодательства в сфере охраны окружающей среды осуществляется в рамках государственного планирования, например программы «Охрана окружающей среды»<sup>15</sup>, которой определены следующие цели и задачи.

Цель — повышение уровня экологической безопасности и сохранение природных систем.

Задачи: обеспечение качества окружающей среды, необходимого для благоприятной жизни человека; сохранение и восстановление биологического разнообразия; повышение эффективности функционирования системы гидрометеорологии и мониторинга окружающей среды.

---

<sup>15</sup> Утв. постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 326 (СПС «КонсультантПлюс»).

Законодательный акт как часть планировочных актов должен быть предельно точен в своих формулировках. Экологическое законодательство, и прежде всего документы стратегического планирования, полны неточностей, неопределенностей, двусмысленностей. Как можно планировать «уровни экологической безопасности», когда само понятие «экологическая безопасность» методически не определено.

Понятно, что цели, сформулированные как «обеспечение качества окружающей среды», — лишь рамка для последующих, более конкретных показателей. В качестве более интегральной цели экологического законодательства и планирования приведем опыт (широко разрекламированный) создания целей устойчивого развития (ЦУР), до сих пор используемый во многих странах мира.

Экологическое законодательство, как и документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках целеполагания по отраслевому и территориальному принципу на федеральном уровне, в какой-то мере согласовано с документами международных конвенций, соглашениями, протоколами, в которых значительное место отведено ЦУР, принятым в нашей стране на уровне Правительства РФ, взаимоувязанным на отраслевом и территориальном уровнях. Семнадцать целей ЦУР — это одновременно и акт планирования, и акт законодательства, они охватывают три составляющие устойчивого развития: социальную, экономическую и экологическую, — а также институциональные аспекты. ЦУР рассматривают системные и структурные барьеры устойчивого развития (неравенство, бедность, экологию, институциональные структуры и т.д.) в неразрывной связи с социально-экологическим законодательством и определяют направления их преодоления для продвижения человечества и отдельных стран вперед. Другими словами, ЦУР — это попытка преодолеть фрагментацию социально-экологического и экономического планирования путем изобретения социально ориентированных интегральных показателей.

С учетом российских реалий и интересов можно выделить из обозначенных целей ЦУР главные цели, имеющие наибольшую экологическую направленность: чистая вода и санитария, доступная и чистая энергия, устойчивые города.

Полностью ли применимы ЦУР как практический материал для российского планирования и законодательства? Нет, согласно документам стратегического планирования в области экологической безопасности, следует различать ЦУР и национальные приоритеты.

Из экспертной оценки утвержденных показателей для мониторинга ЦУР по 15 задачам на начальном этапе видно, что из 90 глобальных показателей, принятых для оценки развития в России, 33 (или 29,7 %) можно отнести к социальному измерению устойчивого развития, 42 (или 37,8 %) — к экономическому измерению и 15 (или 13,5 %) — к экологическому измерению устойчивого развития.

В Стратегии экономической безопасности к вызовам и угрозам относится развитие «зеленых технологий». Важным, на наш взгляд, с точки зрения планового характера законодательства обратить внимание на показатели национального проекта «Экология»<sup>16</sup>, который прямо указывает на плановый характер правовой нормы: «Для реализации поставленных целей необходимо обеспечить решение следующих задач:

- формирование комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами, включая ликвидацию свалок и рекультивацию территорий, на которых они размещены, создание условий для вторичной переработки всех запрещенных к захоронению отходов производства и потребления;
- создание современной инфраструктуры, обеспечивающей безопасное обращение с отходами I и II классов опасности;
- применение ко всем объектам, оказывающим значительное негативное воздействие на окружающую среду, системы экологического регулирования, основанной на использовании наилучших доступных технологий;

<sup>16</sup> Паспорт национального проекта «Экология», утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24.12.2018 № 16 // СПС «КонсультантПлюс».

— экологическая реабилитация водных объектов, устойчивое функционирование водохозяйственного комплекса, реализация комплексных планов мероприятий по снижению выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух в крупных промышленных центрах, сохранение биологического разнообразия».

Практически без изменений эти же цели названы в Стратегии экологической безопасности.

Важно подчеркнуть, что экологическое планово-правовое регулирование не только является сутью экологического законодательства, но и затрагивает отдельные сферы, относимые к гражданскому, административному, уголовному праву, тем более к документам стратегического планирования. Например, в Стратегии научно-технологического развития (как одновременно правовом и плановом акте) определено, что Правительство РФ формирует и утверждает проекты и программы, для выполнения которых привлекаются необходимые ресурсы и принимаются меры государственной поддержки на всех этапах инновационного цикла — от получения новых фундаментальных знаний до их практического использования, создания технологий, продуктов и услуг и их выхода на рынок:

— федеральные научно-технические программы, связанные с обеспечением развития отдельных отраслей экономики, снижением технологических рисков в таких отраслях и созданием перспективных сквозных технологий;

— комплексные научно-технические программы и проекты полного инновационного цикла.

Это уже в чистом виде плановые акты, имеющие вид и формат нормативного акта.

Отдельно можно проиллюстрировать плановый характер экологического законоотворчества последними законами и нормативными правовыми актами по климатической повестке, которые включают чисто плановые действия нормативного характера:

— переход на принципы наилучших доступных технологий,

— создание национальной системы мониторинга и отчетности о выбросах парниковых газов,

— учет рисков изменения климатических и гидрометеорологических условий,

— активное участие в формировании международного экологического законодательства и др.

Что конкретно можно выявить (проследить) на основе краткого анализа документов экологического законодательства и социального планирования? Какие вопросы возникают?

Во-первых, и объект, и субъект экологического планирования прячутся за неточностью формулировок. Например, что значит «переход на принципы наилучших технологий» как объект планирования и кто (субъект) конкретно отвечает (продвигает) за это направление?

Во-вторых, насколько эти конкретные цели взаимоувязаны с экономическими, энергетическими, политическими задачами, содержащимися в других документах планово-регулирующего характера?

В-третьих, насколько показатели и цели тесно увязаны (содержательно, методически, хронологически, понятийно и т.д.) и работают на повышение эффективности экологического законодательства?

В-четвертых, а что в принципиальном плане (какие конкретно практические вопросы) решают документы (и только они) по вопросам экологической безопасности?

В-пятых, предположим (допустим), что к 2025 г. (окончание действия Стратегии экологической безопасности РФ) будут выполнены все цели или не выполнена ни одна цель. Какие предполагаются последствия? Как должна реагировать система управления (хотя бы специально уполномоченный орган государственного управления — Минприроды России) на факт выполнения/невыполнения стратегии экологической безопасности?

В-шестых, большой вопрос ответственности. В настоящее время экологическим планированием (в том числе в области экологической безопасности), по сути, охвачены все федеральные, региональные, муниципальные, отраслевые структуры. Поскольку в стране нет Госплана, нет органа, который мог бы обеспечить единую методологию, единство планов по вертикали и горизонтали, то как функционирует эта гигант-

ская система экологического планирования, кто и в каком объеме отвечает за ее результативность, развитие, элементарные цели — задачи-показатели?

Значение плановых свойств экологического законодательства со временем будет только возрастать и становиться основным фактором решения экологических проблем. Поэтому есть необходимость в более детальном и внимательном исследовании влияния права (прежде всего экологического) на государственное планирование в целом.

### Некоторые выводы

Признание положения закона как формы социально-экологического планирования позволит несколько по-иному отнестись к функции экологического законодательства в его неразрывной связи с планированием и управлением. Для дальнейшего правотворчества в области экологического развития и экологической безопасности необходима новая методология подготовки, принятия и создания механизмов реализации законодательства. Всё более мелкая фрагментация экологического законодательства, выделение всё новых и новых отраслей экологического права становится самым большим препятствием для содержательного и эффективного планирования и правоприменения. Понадобится слишком много усилий для гармонизации уже принятого законодательства и будущих актов, построенных по принципу «новая проблема — новая отрасль».

Система стратегического планирования, безусловно, оправданная и необходимая, в современных условиях нуждается в коренном пересмотре. Необходимо либо жестко встроить ее в процесс принятия решений на всех уровнях (и это отчасти возвращает нас в область плановой экономики), либо признать за ней лишь прогнозно-ориентировочный, необязательный, справочный характер. В любом случае требуются усилия по формированию единой методической и нормативной базы.

В связи с возрастающей фазой неопределенности (обусловленной как внешними, так и вну-

тренними обстоятельствами) требуется апробировать ряд новых подходов к планированию. Например, известно, что одним из базовых законов развития природы является закон биоразнообразия. Применительно к социально-экономической жизни, при помощи управления и права мы создаем, наоборот, систему единообразия как фактора, необходимого для управления и планирования.

Существует предел возможностей директивного (построенного на прямых директивах и указаниях) управления сверхсложными системами, к которым относится и система эколого-правового характера. Очевидно, что планировать и управлять старыми приемами и методами такой степени сложности мы не в состоянии. И это обстоятельство находит свое отражение в организации стратегического планирования как главной части системы принятия решений.

Из стратегического управления исчезли экологически ценностный аспект, смысл экономического развития, образ будущего, культурно-нравственная перспектива, а вместе с ними и содержание этого будущего. Стратегические планы, не принятые и не одобренные гражданским обществом, всем населением как свои, общие, справедливые и жизненно необходимые, не могут быть полностью реализованы. Поэтому никакие совершенствования методической или инструментальной базы не смогут обеспечить эффективность такого важного инструмента, каким является стратегическое планирование.

Но достижение целей стратегического планирования в условиях гигантского, взрывообразного расширения агентов (субъектов) эколого-экономических отношений без учета и согласования их интересов невозможно в принципе. Поэтому задачей экологического правотворчества и планирования должно стать не столько формулирование конкретных целей типа «улучшить состояние», сколько создание механизма доверия к «общим целям», «разнообразному благополучию», «общему интересу» как главным факторам, канализирующим энергию бесконечного количества агентов, посредством образования горизонтальных связей и взаимных обязательств в рамках обозначенной стратегии.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Боголюбов С. А. Право и стратегическое планирование экологического развития России // Вестник Саратовской государственной юридической академии. — 2018. — № 3. — С. 161–173.
2. Галиновская Г. А., Пономарев М. В. Стратегическое планирование в природоресурсной сфере (правовые аспекты) // Право. Журнал Высшей школы экономики. — 2021. — № 2. — С. 65–86.
3. Источники экологического права : монография / отв. ред. С. А. Боголюбов. — М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ : Инфра-М, 2022. — 344 с.
4. Лапина М. А., Попова Н. Ф., Остроушко А. В. Современная стратегия развития государственного управления : учебник и практикум для магистров и аспирантов / под ред. Г. Ф. Ручкиной. — М. : Юстиция, 2018. — 284 с.
5. Молчанов Н. А., Егоров В. П., Матевосова Е. К. Новые аспекты правового регулирования государственного стратегического планирования в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. — 2015. — № 2. — С. 28–34.
6. Шапиро С. Законность. — М. : Издательство Института Гайдара, 2021. — 720 с.

*Материал поступил в редакцию 1 ноября 2022 г.*

## REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Bogolyubov S. A. Pravo i strategicheskoe planirovanie ekologicheskogo razvitiya Rossii // Vestnik Saratovskoy gosudarstvennoy yuridicheskoy akademii. — 2018. — № 3. — S. 161–173.
2. Galinovskaya G. A., Ponomarev M. V. Strategicheskoe planirovanie v prirodoresursnoy sfere (pravovye aspekty) // Pravo. Zhurnal Vyshey shkoly ekonomiki. — 2021. — № 2. — S. 65–86.
3. Istochniki ekologicheskogo prava: monografiya / отв. red. S. A. Bogolyubov. — M.: Institut zakonodatelstva i sravnitel'nogo pravovedeniya pri Pravitelstve RF: Infra-M, 2022. — 344 s.
4. Lapina M. A., Popova N. F., Ostroushko A. V. Sovremennaya strategiya razvitiya gosudarstvennogo upravleniya: uchebnik i praktikum dlya magistrrov i aspirantov / pod red. G. F. Ruchkinoy. — M.: Yustitsiya, 2018. — 284 s.
5. Molchanov N. A., Egorov V. P., Matevosova E. K. Novye aspekty pravovogo regulirovaniya gosudarstvennogo strategicheskogo planirovaniya v Rossiyskoy Federatsii // Aktual'nye problemy rossijskogo prava. — 2015. — № 2. — S. 28–34.
6. Shapiro S. Zakonnost. — M.: Izdatelstvo Instituta Gaydara, 2021. — 720 s.