

ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЕ, ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ И ПРИРОДОРЕСУРСНОЕ ПРАВО

DOI: 10.17803/1994-1471.2024.164.7.174-187

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

Экологическая безопасность устойчивого развития: стратегия и механизмы реализации

Аннотация. В статье проведен анализ формируемой в России системы стратегического планирования, основные принципы которой заложены в Федеральном законе от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», а также рассмотрено ее влияние на институт эколого-правовой политики. Используя методы сравнительного анализа, логический и системный методы, авторы рассматривают влияние принятого 8 ноября 2021 г. Указа Президента РФ № 633 «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации» на формирование новой архитектуры и методологии стратегического планирования в стране, в том числе в сфере обеспечения экологической безопасности. Актуальность данной темы возрастает в связи со взятым курсом на укрепление государственного суверенитета Российской Федерации, построение независимой экономической и проведение технологической политики в период конца «глобалистики» однополярного мира на условиях западных стран. В статье использованы разработки авторов по теории и практике стратегического управления в сфере экологической безопасности, на основе которых и даны оценки и предложены определенные рекомендации.

Ключевые слова: стратегическое планирование; устойчивое социально-экономическое развитие; стратегия; экологическая безопасность; экологическая политика; национальная безопасность; цели устойчивого развития; экологическое законодательство; национальные проекты.

Для цитирования: Шпаковский Ю. Г., Жаворонкова Н. Г. Экологическая безопасность устойчивого развития: стратегия и механизмы реализации // Актуальные проблемы российского права. — 2024. — Т. 19. — № 7. — С. 174–187. — DOI: 10.17803/1994-1471.2024.164.7.174-187.

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

© Шпаковский Ю. Г., Жаворонкова Н. Г., 2024

* 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

qavoron49@mail.ru

Environmental Safety of Sustainable Development: Strategy and Implementation Mechanisms

Yuriy G. Shpakovskiy, Dr. Sci. (Law), Professor, Professor, Department of Environmental and Natural Resources Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Moscow, Russian Federation
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, Moscow, Russian Federation
qavoron49@mail.ru

Abstract. The paper analyzes the strategic planning system being formed in Russia, the basic principles of which are laid down in the Federal Law of June 28, 2014 No. 172-FZ «On Strategic Planning in the Russian Federation», and also examines its impact on the institution of environmental and legal policy. Using comparative analysis, logical and systemic methods, the author examines the impact of the adopted on November 8, 2021 Decree of the President of the Russian Federation No. 633 «On approval of the Fundamentals of State Policy in the Sphere of Strategic Planning in the Russian Federation» on the formation of a new architecture and methodology for strategic planning in the country, including in the field of ensuring environmental safety. The relevance of this topic is increasing in connection with the course taken to strengthen the state sovereignty of the Russian Federation, build an independent economic and technological policy during the period of the end of «globalism» of a unipolar world on the terms of Western countries. The author's employs his formulations on the theory and practice of strategic management in the field of environmental safety, which form the base for assessments and certain recommendations.

Keywords: strategic planning; sustainable socio-economic development; strategy; environmental safety; environmental policy; National security; sustainable development goals; environmental legislation; national projects.

Cite as: Shpakovskiy YuG., Zhavoronkova NG. Environmental Safety of Sustainable Development: Strategy and Implementation Mechanisms. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2024;19(7):174-187. (In Russ.). DOI: 10.17803/1994-1471.2024.164.7.174-187.

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

В 2024 г. исполняется 10 лет со дня принятия Федерального закона о стратегическом планировании¹ (далее — Закон о стратегическом планировании). Его появление в правовом поле России было связано с необходимостью упорядочения системы стратегического планирования в стране. Разрозненность документов стратегического планирования различного уровня привела к достаточно сложной ситуации с планированием социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности.

Во-первых, документы государственного стратегического планирования были не увязаны и не синхронизированы между собой ни

по целям и срокам их реализации, ни по уровням ответственности органов государственной власти.

Во-вторых, отсутствовал механизм концентрации материальных и финансовых ресурсов на решении среднесрочных и долгосрочных задач социально-экономического развития.

В-третьих, цели и приоритеты социально-экономического развития были размыты, а субъекты экономики обособлены в их достижении.

Решил ли эти проблемы Закон о стратегическом планировании? Скорее, наполовину, так как в полном объеме в стране не создана общегосударственная система стратегического планирования, обеспечивающая четкую коор-

¹ Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

динацию между прогнозами, программами и бюджетными планами.

Важно и то, что практически одновременно с принятием Закона о стратегическом планировании были уточнены Цели устойчивого развития ООН² (далее — ЦУР). Напомним, что одна из 17 ЦУР, декларируемых как общечеловеческие, посвящена экологии. Можно сравнивать (или не сравнивать) методический подход, примененный в ЦУР и в совокупности документов стратегического планирования, но суть одна: попытаться не столько создать «образ будущего», сколько с теми или иными допущениями экстраполировать сегодняшние тенденции на будущее.

В 2025 г. заканчивает свое действие Стратегия экологической безопасности Российской Федерации³, а в ближайшие пять лет большинство документов стратегического планирования, принятых в период 2014–2021 гг. (а это десятки нормативных правовых актов Президента и Правительства РФ), также будут завершены.

Важным моментом является принятие 8 ноября 2021 г. Указом Президента РФ № 633 Основ государственной политики в сфере стратегического планирования, создающих новую архитектуру и методологию стратегического планирования в стране. Этот документ имеет принципиально важное значение для всей совокупности стратегического планирования и конкретно для стратегии экологической безопасности.

С этой целью необходимо проанализировать эффективность принятых документов в сфере стратегического планирования, а также их влияние на сам институт эколого-правовой политики. Актуальность данной темы возрастает в связи с взятым курсом на укрепление государственного суверенитета, построение независимой экономической и технологической политики в период

конца «глобалистики» однополярного мира на условиях западных стран.

В период до принятия Закона о стратегическом планировании документы в данной области разрабатывались и принимались столь массово и столь стремительно, что уже тогда стал ясен их «вторичный», «вспомогательный» и «необязательный» характер. Без связи с ресурсами, без жесткой координации с текущим государственным управлением, без прописанной в законе процедуры принятия документов и закрепленной ответственности стратегическое планирование играло свою роль, но лишь как ориентир, как целеполагание и прогноз.

Ситуация настоящего времени в экономике, политике, международных отношениях требует иного государственного планирования и иной концентрации сил и ресурсов. Социально-экономическая действительность стала принципиально иной, чем 10 лет назад. Появилось много дополнительных вызовов и угроз, неопределенностей и опасностей, которые возникают в силу разворачивающегося процесса становления нового мирового порядка. В таких условиях (а речь идет как о выживании, так и путях развития страны) планирование должно быть не только «индикативным», но и по многим параметрам директивным.

Существует и еще один аспект, который резко актуализирует стратегическое планирование как очень важный инструмент, повышающий качество управления и обеспечивающий «прорывные» (наиболее эффективные, а следовательно, более качественные) управленческие механизмы: это конкурентоспособность. Документы стратегического планирования имеют одно свойство, пока никак не оцененное. Поскольку это документы публичного права, они, естественно, находятся в открытом доступе;

² Эти цели были названы в резолюции Генассамблеи «Повестка дня на период до 2030 года»? и они заменили собой Цели развития тысячелетия. Итоговый документ Генассамблеи «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года» содержит 17 глобальных целей и 169 соответствующих задач. Technical report by the Bureau of the United Nations Statistical Commission (UNSC) on the process of the development of an indicator framework for the goals and targets of the post-2015 development agenda (Working draft). Sustainable Development Knowledge Platform. United Nations (19 марта 2015).

³ Указ Президента РФ от 19.04.2017 № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года».

более того, они несут огромную долю социально-психологической страты. Такие документы могут «воодушевлять», или «организовывать», или «пугать». Прогнозируя будущее, государство раскрывает не только планы, но и свои приоритеты, свои представления и ценности. Этого требует сама архитектура стратегического целеполагания. Но существует и обратная сторона стратегирования. Если смотреть «от противного», то окажется, что есть не только внутренние «заинтересованные» потребители информации, но и внешние, тоже «заинтересованные», только совершенно в другом — в уничтожении (и как минимум в торможении) конкурента. И стратегические планы с этой точки зрения являются самым простым и самым информативным материалом для долгосрочного противодействия намечаемым планам. Явно избыточное количество документов стратегического планирования в открытом доступе с обилием цифр, программных мероприятий дает неоспоримые преимущества конкурентам. На наш взгляд, это слишком опасная и не всегда оправданная тенденция раскрывать свои планы в явно враждебном внешнем окружении.

В Основах государственной политики в сфере стратегического планирования условно обозначены четыре типа документов.

1. «Прогнозные» — прогноз социально-экономического развития, прогноз научно-технологического развития, бюджетный прогноз и др.

2. Документы федерального «целеполагания» — Послание Президента РФ, Стратегия национальной безопасности, Стратегия социально-экономического развития, Стратегия научно-технологического развития и др.

3. Документы «отраслевого и территориального целеполагания» — отраслевые стратегии, Стратегия пространственного развития, стратегии социально-экономического развития в макрорегионах и т.д.

4. Документы в рамках федерального планирования и программирования — План Правительства РФ по достижению национальных целей, государственные программы вооружений и национальные проекты.

В ближайшие годы только на федеральном уровне предполагается принятие не менее

20–30 различных федеральных документов стратегического планирования. Эта неопределенность связана с тем, что в ближайшей перспективе могут появиться стратегии новых видов безопасности, новые национальные проекты и программы. Учитывая установленную обязательность, иерархичность и сопряженность документов стратегического планирования, можно предположить появление массива документов, измеряемых сотнями единиц. Помимо учета немалых затрат на их подготовку и принятие, следует понять и четко осознать их «отдачу», выраженную в конкретных заявленных и достижимых показателях. Пока нет ни одного наглядного примера или разработанной (работающей!) методики оценки эффективности стратегического планирования. Но есть очень большие опасения по поводу того, что такое обилие аналитической, прогнозной, детальной, комплексной, стратегической, целевой информации будет использовано во враждебных, конкурентных, деструктивных целях для дискредитации, противодействия и создания антистратегии. Находясь во враждебном окружении, нельзя давать недружественным странам такое преимущество, каким может стать обнародование стратегических планов и программ развития (безопасности) на перспективу.

В профессиональном сообществе юристов, экономистов, политологов установился своеобразный «комплиментарный консенсус» относительно Климатической доктрины, «зеленого перехода», ЦУР и других эколого-экономических и политических проектов ООН и ЕС. Было бы странно не заметить, что экология и климат (как часть экологии), так же как и «устойчивое развитие», давно превратились в «инструменты влияния». Современное положение нашего государства, обладающего уникальным суверенитетом и еще более уникальными природными ресурсами, таково, что сам факт построения целостной системы стратегического и директивного планирования может быть предметом целенаправленной политики дискредитации, среди которых «климатические» или «экологические» проекты будут составлять приоритеты как наиболее гуманитарные, «общечеловече-

ские», «всемирные», имеющие безусловную поддержку населения⁴.

Но следует четко осознавать, что в основе практически всех зарубежных долгосрочных экологических программ, концепций «глобалистики» лежит борьба за власть и доминирование в мировых системах. Поэтому, рассматривая стратегическое планирование как инструмент государственного управления, мы должны понимать внешний и внутренний контекст, а также прагматическую сущность планирования. Например, целью Климатической доктрины⁵ является «обеспечение безопасного и устойчивого развития Российской Федерации, включая институциональный, экономический, экологический и социальный, в том числе демографический, факторы, в условиях изменения климата и возникновения сопутствующих ему угроз».

По сути, это и есть стратегия глобальной экономической и технологической экспансии в форме экологической безопасности по лекалам западных транснациональных компаний. Анализируя взгляды ученых на «апокалиптические сценарии» изменения климата и биоразнообразия, следует очень четко и ясно представлять стоящие за «климатическими» проблемами сугубо прагматическую политику, экономические интересы, «экологические» способы научно-технологического диктата. Эти и многие другие соображения позволяют несколько по-иному взглянуть на всю историю, методологию, архитектуру стратегического планирования в России и особенно на стратегическое планирование в области экологической безопасности.

На наш взгляд, учитывая окончание действия многих документов стратегического планирования и перехода (с марта 2024 г.) на единую методологию и шестилетние сроки стратегического планирования, принципиально важно понять, что подлежит немедленному или постепенно изменению в экологическом планировании. Необходимо осознать роль и место «планирования безопасности» (национальной, химической,

биологической, энергетической, экологической и иной) в государственном управлении, ее место и роль как одного из значимых факторов развития. Нельзя не учитывать как опыт реализации уже принятых и действующих стратегий безопасности, так и необходимость реагировать на «вновь открывшиеся обстоятельства» во внешней и внутренней экологической политике. Так, в 2019 г. Минэкономразвития России подготовило и опубликовало на своем сайте Доклад о реализации документов стратегического планирования, находящихся в ведении Правительства РФ, за 2019 г., где было проанализировано 23 документа, подготовленных различными федеральными органами исполнительной власти. Обобщенный вывод звучал следующим образом: нет детальной информации, нельзя оценить результативность, непонятно, как рассчитывать ключевые показатели эффективности.

Определенная оценка 10-летнего периода со дня принятия Закона о стратегическом планировании дана в Указе Президента РФ № 633. Необходимо признать: названный Указ Президента РФ создает принципиально новую концепцию, методологию и архитектуру организации стратегического планирования в России. Вот как в нем самом объяснена необходимость создания новых механизмов и методологии стратегического планирования: требуется «принятие мер правового и организационного характера, направленных на повышение эффективности взаимодействия органов публичной власти в сфере стратегического планирования, его научно-методологического, информационно-аналитического и кадрового обеспечения, что позволит создать условия для достижения целей и реализации задач социально-экономического развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации».

Основной посыл Указа Президента РФ № 633 сформулирован следующим образом: «определение с учетом национальных интересов Российской Федерации долгосрочных целей соци-

⁴ Право устойчивого развития и ESG-стандарты : учебник / под общ. ред. М. В. Мажориной, Б. А. Шахназарова. М. : Проспект, 2023.

⁵ Указ Президента РФ от 26.10.2023 № 812 «Об утверждении Климатической доктрины Российской Федерации».

ально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности, стратегических национальных приоритетов, путей и основных инструментов их достижения... прогнозирование рисков социально-экономического развития и угроз национальной безопасности... совершенствование системы стратегического планирования».

Цели и задачи стратегического планирования в Указе Президента РФ № 633 предельно ясно и конкретно обозначены⁶:

— формирование архитектуры документов стратегического планирования (*иерархическая система последовательно связанных документов стратегического планирования, обеспечивающая преемственность целей, сбалансированная по задачам и их ресурсному обеспечению*);

— обеспечение согласованности и сбалансированности документов стратегического планирования по приоритетам, целям, задачам, показателям, финансовым и иным ресурсам;

— определение ресурсов для достижения целей и реализации задач социально-экономической политики, социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности (в том числе с применением балансовых расчетов), координации стратегического управления и мер бюджетной политики.

Заметим: главное отличие Указа Президента РФ № 633 от Закона о стратегическом планировании и других, самых различных документов стратегического планирования, принятых в виде указов Президента РФ, решений Правительства РФ или актов федеральных органов исполнительной власти, в том, что названы приоритетные и обязательные инструменты, механизмы, методология, принципы, на наш взгляд, говорящие о тенденции к появлению наряду с индикативным планированием и на его основе элементов или целых разделов директивного планирования.

Не случайно сделан акцент на обязательность «балансовых расчетов», наличие ресурсов, проверяемость показателей, иерархию и соподчиненность документов, соблюдение единой

методологии планирования, а также решение о создании научно-координационного центра. По сути, заложена основа непрерывного государственного планирования и стратегирования, соединения в каком-то смысле индикативного и директивного планирования. Об этом говорит вся логика и методология стратегического планирования, обозначенная в Указе Президента РФ № 633. Кроме того, стратегическое планирование названо «индикативным», предусматривающим формирование комплекса согласованных показателей, целей социально-экономического развития, обеспечения национальной безопасности, проведение балансовых расчетов и разработку на их основе мер для достижения поставленных целей и их ресурсной обеспеченности. При этом индикативное планирование в условиях рыночной экономики направлено на координацию усилий государственного и частного сектора (прежде всего в инвестиционной и производственной сфере) путем публикации прогнозов, стратегий, планов, концепций, другой информации как части общественного блага, отражающей долгосрочную политику государства.

До настоящего времени стратегическое планирование действительно было по форме и содержанию индикативным, не было жестко (обязательно) «привязано» к ресурсам, «согласованным показателям», тем более к балансовым расчетам и бюджетному финансированию.

Обращает на себя внимание тот факт, что отсутствовала единая логика построения текстов документов стратегического планирования. Оно было произвольным и семантически «научно-популярным». Документы могли кардинально различаться по стилю, а также не было единых (шестилетних) сроков планирования. Весьма расплывчато и неконкретно были обозначены механизмы, инструменты и архитектура самого планирования. При этом стратегии «развития» не совпадали со стратегиями «безопасности», а те, в свою очередь, не совпадали с национальными проектами и государственными программами.

Отсутствовало четкое требование к единообразию всей системы планирования от феде-

⁶ Авторами статьи выделены ключевые и новые требования к планированию.

ральных документов до отраслевых и территориальных. В настоящее время обозначен путь к единому комплексу государственного планирования. Естественно, было бы преждевременным назвать эти шаги переходом на директивное планирование, но известные механизмы: иерархия, отчетность, обязательная привязка к ресурсам, мониторинг, шестилетние циклы планирования, а также появление плановых органов вначале в виде научно-методологических центров, затем как органов координации могут рассматриваться в качестве своеобразной «дорожной карты» для становления нового и своеобразного директивного планирования.

Слабым местом документов стратегического планирования всегда были показатели и критерии оценки эффективности, часто не согласуемые друг с другом и не отражающие наличие общей стратегии и единства политики. Поэтому в Указе Президента РФ № 633 подчеркивается: «Показатели, используемые в процессе стратегического планирования, определяются на основе принципов измеримости целей и соответствия показателей целям, характеризуют степень и динамику достижения целей и реализации задач социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности».

При разработке документов стратегического планирования для обеспечения наибольшей эффективности использования ресурсов при достижении поставленных целей, как правило, должны применяться «балансовые расчеты». «Балансовые расчеты» или «межотраслевой баланс» — это краеугольный камень государственного планирования до 1990 г. Относительно «новый» термин «ресурсная обеспеченность» жестко и однозначно привязывает стратегическое планирование к бюджетному процессу и обозначает начало перехода от индикативного к директивному планированию, тем более что в Указе Президента РФ № 633 сказано, что в случае несоответствия целей и ресурсов происходит обязательная корректировка этого документа или других документов стратегического планирования. И если в Законе о стратегическом планировании нет указаний на обязательную «ресурсную обеспеченность» всей системы государственного планирования, то в Указе Президента РФ № 633

основным «игроком» в подготовке стратегических документов потенциально становятся Минфин России и другие федеральные органы исполнительной власти, в распоряжении которых находятся необходимые «ресурсы».

На наш взгляд, потенциал стратегического планирования и его организационно-правовые возможности очень мало использованы. В новых условиях формирования системы стратегического планирования (поскольку эта система только создается) важно понимать: период подготовки и принятия документов, в целом интересных в научном и прогностическом плане, но необязательных к исполнению, закончился. Научные доклады в форме своеобразных нормативных актов уже не могут быть документами стратегического планирования.

В настоящее время рано говорить о формировании в России единой системы государственного планирования (как это было в СССР), но уже нельзя отрицать, что появилась основа для создания особой, специфической, учитывающей рыночную экономику, но тем не менее директивной для государственного сектора экономики системы планирования. Пусть пока эта система строится на стратегическом (индикативном) методе, но уже четко прослеживается попытка посредством стратегического планирования усилить инструменты государственного управления. И это обстоятельство нельзя игнорировать, наоборот, необходимо понять, какие возможности открываются в сфере экологической политики, эколого-правового регулирования.

В этой связи не совсем ясными становятся место и роль документов стратегического планирования в сфере экологической безопасности. Мы уже неоднократно высказывали мнение об «избыточности» стратегий безопасности, которые во многом дублируют (назовем их так) «стратегии развития». Убедительных аргументов сторонников «переиздания» Стратегии экологической безопасности и много, и мало одновременно: много сторонников на уровне анализа (сравнения) законодательства об охране окружающей среды и действующей Стратегии экологической безопасности, а мало с точки зрения доказательств «эффективности» выполнения целей и задач данной Стратегии.

Документы стратегического планирования по своей сути являются (относятся или должны относиться) к публично-правовым актам, поэтому для их разработки, принятия и оценки эффективности должны применяться критерии предметов ведения публичного права.

Опыт подготовки и принятия документов стратегического планирования в области экологических отношений насчитывает уже почти 30 лет. Но все принятые «экологические» доктрины, стратегии, национальные проекты, основы, комплексные планы, программы развития (правильные и хорошо научно обоснованные), прогнозы, оценки «опасностей» и построенные на их основе «цели, задачи, дорожные карты», как правило, не полностью выполнялись и никогда не были ключевыми для федеральных органов исполнительной власти. Как видно из анализа документов стратегического планирования, ключевыми вопросами для страны являются не столько экологические, сколько военно-политические и экономические проблемы, вопросы перехода из «ресурсной» направленности экономики в «инновационную». Известные тренды современного развития указывают смену парадигмы «эксплуатация природных ресурсов» на «технологическое развитие»; тем самым закрепляется деление стран на «ресурсные» и «технологические». «Экологический» компонент развития превращается из сугубо «природного» в экономико-технологический.

То, что многие глобальные экологические «стратегии» повышают «градус» (значимость) «опасностей» и «угроз», пугая грядущей экологической катастрофой, является одним из элементов экономической политики «принуждения» к потере суверенитета.

Подчеркнем: ни один из документов стратегического планирования (касающийся экологических проблем) не отменен, не изменен, не подвергнут критике (например, цели и задачи Экологической доктрины 2002 г. и всех последующих документов стратегического планирования во многом совпадают текстуально). Поэтому все они действующие (с точки зрения целеполагания), даже в случае окончания формального

срока их реализации. Но путь к превращению стратегического планирования и частично экологического права в один из самых эффективных инструментов управления лежит через критический анализ современного состояния экологического планирования, экологического законодательства и правоприменения.

Поскольку в следующем, 2025 г. завершается действие Стратегии экологической безопасности Российской Федерации, рассмотрим на ее примере основные критерии результативности и механизмы реализации. Отметим, что объективно планировать и «стратегировать» экологическую безопасность как вид государственной деятельности очень сложно.

Экологическая безопасность признана одной из главных составляющих национальной безопасности в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации⁷. Термин «экологическая безопасность» присутствует в федеральных законах от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее — Закон об охране окружающей среды), от 04.05.1999 № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха», от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» и иных многочисленных нормативных правовых актах. Экологическая безопасность признана элементом национальной безопасности и в этом качестве она обязана воспроизводить и развивать основные тренды Стратегии национальной безопасности.

В Стратегии национальной безопасности сказано: «В последние десятилетия интенсивный рост производства и потребления в мире сопровождается увеличением антропогенной нагрузки на окружающую среду и ухудшением ее состояния, что влечет существенное изменение условий жизни на Земле. Хищническое использование природных ресурсов ведет к деградации земель и снижению плодородия почв, дефициту водных ресурсов, ухудшению состояния морских экосистем, уменьшению ландшафтного и биологического разнообразия. Усиливается загрязнение окружающей среды, что влечет за собой снижение качества жизни

⁷ Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации».

человека. Многие страны испытывают нехватку природных ресурсов. Изменения климата оказывают все более негативное влияние на условия ведения хозяйственной деятельности и состояние среды проживания человека. Возрастает частота опасных природных явлений и процессов, которые становятся источниками возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (ст. 77–79).

Отметим, что сам перечень «опасностей» может быть продолжен до бесконечности. Действительно, почему не включены в природные опасности лесные пожары, наводнения, землетрясения или, например, последствия военных действий, вооруженных конфликтов и т.д.? В связи с неопределенностью категорий экологической «опасности» возникает и неопределенность их выявления, оценки, показателей.

Множественность целей и показателей, индикаторов, направлений деятельности, приведенных в Стратегии экологической безопасности, создает размывание целей не только в государственном управлении, но и в правоприменении. Разрыв между утвержденными показателями документов стратегического планирования и возможностью повседневной коррекции планов государственного управления составляет основу неэффективности стратегирования в области экологической безопасности, тем более что экологические показатели для органов власти и управления относятся не к основным, а к второстепенным.

Экономическая действительность, практика текущего управления, вся система государственного управления сформирована и существует как бы без учета стратегического планирования. Она ориентирована не на показатели «безопасности», а на «привычные» показатели, выраженные в деньгах, материальных ресурсах, расчетах эффективности, рентабельности и т.д.

На наш взгляд, несмотря на более чем 10-летний опыт стратегического планирования экологической политики еще не совсем ясны предмет и цель стратегического управления деятельностью в области экологической безопасности, их соответствие современным требованиям в области

национальной безопасности, рационального природопользования, системе оценок эффективности деятельности государственного управления.

Термин, примененный в Указе Президента РФ № 633, — «современная архитектура стратегического планирования» — означает для экологической деятельности учет гигантского разнообразия объектов природы, а также нормативов, правил, стандартов при отсутствии единства критериев эффективности управления «экологической безопасностью».

Стратегирование (особенно экологическое) — само по себе сложный и непрерывный процесс, влияющий на формирование законодательных рамок и эколого-правовых процедур, но в сфере «экологической безопасности» это нерешаемая в принципе задача. Самые «красивые» и «правильные» «экологические» стратегии не могут стать основой для формирования норм экологической безопасности, если они не связаны с практикой государственного управления и не находятся в контексте эколого-экономической политики.

Мы знаем, что в соответствии с Законом об охране окружающей среды экологическая безопасность — это «состояние защищенности природной среды и жизненно важных интересов человека от возможного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий». Несмотря на легальность данного термина и его прочное закрепление в законодательстве, остаются некоторые семантические и содержательные проблемы определения практического наполнения и сути «экологической безопасности».

До настоящего времени среди юристов и практиков существуют разногласия в понимании этого определения. А. И. Костин полагает, что экологическая безопасность — «комплекс состояний, явлений и действий, обеспечивающий экологический баланс на Земле и в различных регионах, система предотвращения экологических аномалий, катастроф и устранения последствий их вредного воздействия, сохранения экологического благополучия населения»⁸.

⁸ Костин А. И. Экополитология и глобалистика. М., 2005. М. : Аспект Пресс, 2005. 418 с.

М. М. Бринчук считает, что понятие «обеспечение экологической безопасности» может рассматриваться как один из основных принципов природопользования и охраны окружающей среды, в соответствии с которым любая экологически значимая деятельность, а также предусматриваемые в законодательстве и осуществляемые на практике природоохранные меры должны оцениваться с позиции экологической безопасности. Согласно его мнению, понятие «экологическая безопасность» должно входить составной частью в понятие «охрана окружающей среды», являясь одновременно ее приоритетным принципом⁹.

В. И. Данилов-Данильян отмечает, что экологическая безопасность — «способность государства контролировать, снижать и устранять экологические опасности разного масштаба, выявленные и оцененные научными методами, для обеспечения благосостояния общества и здоровья людей, политической, экономической и социальной стабильности»¹⁰.

В нашу задачу не входит подробный анализ самого термина «экологическая безопасность» и его интерпретаций, но, поскольку этот термин глубоко внедрен в правовую действительность, необходимо уточнить и конкретизировать некоторые основные положения. На наш взгляд, семантически данное понятие неточно, так как содержательно не отражает и не выделяет смысловых различий между «охраной окружающей среды» и «экологической безопасностью».

Если обратиться к тексту Стратегии экологической безопасности и, например, к Государственной программе «Охрана окружающей среды»¹¹ и другим аналогичным актам стратегического планирования, то видны буквально текстуальные совпадения целей, задач, механизмов в области экологической безопасности и охраны окружающей среды. Так, и в самой Стратегии экологической безопасности обозначены цели и задачи «экобезопасности», полностью совпадающие с целями и задачами Экологической доктрины и др. Описание проблем и механизмы решения также идентичны.

На наш взгляд, важным для документов стратегического планирования в области безопасности представляется понимание (оценка) степени угроз, рисков, а также выделение конкретных параметров опасности в краткосрочной и долгосрочной перспективе, характеристик достижимого и экономически приемлемого уровня «безопасности». При этом необходимо не разделять, а, наоборот, соединять понятие «безопасность» для человека и «безопасность» для природы.

В принципе, понятие «безопасность» неделимо на разные виды, подвиды, типы и наименования. Трудно представить «национальную безопасность» отделенной от экологической, экономической, информационной и т.д., так же как и «экологическая безопасность» невозможна без понимания базовых понятий экономики, технологий, энергетики и т.д. Сомнительно, что можно выделять экологическую безопасность по территориальному принципу, особенно если речь идет о муниципальных образованиях, сельских и городских населенных пунктах, даже субъектах Федерации. Ведь природные сообщества, реки, озера, животные и растения не знают о наличии административных границ.

Вопрос о «разделении» или «выделении» различных «безопасностей» достаточно спорен. Национальная безопасность и как документ, и как принцип, и как стратегия практически полностью (без деталей) покрывает всю гамму угроз, вызовов, опасностей и формирует цели, задачи в области единой «безопасности». Но наша задача состоит прежде всего в анализе уже принятых и функционирующих достаточно долгое время документов стратегического планирования в области экологической политики.

Первая проблема практического уровня состоит в том, что перечисленные в Стратегии экологической безопасности показатели, критерии и «оценки» безопасности ни в какой мере не могут служить ориентирами, или категориями, или индикаторами экологической безопасности страны. По нашему мнению, нельзя судить об

⁹ Бринчук М. М. Экологическое право : учебник. М. : Юристъ, 2003. 670 с.

¹⁰ Данилов-Данильян В. И., Залиханов М. Ч., Лосев К. С. Экологическая безопасность. Общие принципы и российский аспект. М. : Бимпа, 2007. 288 с.

¹¹ Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 326 (с изм. от 28.12.2021. № 2502).

экологической безопасности¹², если оценивать ее, например, по «доле территории» (или численности проживающего на данной территории населения), на которой не соответствует принятым нормам качество воздуха и воды. Также нельзя оценивать безопасность по объему образовавшихся отходов, по выбросам парниковых газов или измерять безопасность «биоразнообразия» по количеству природоохранных территорий.

«Измеримость» экологической опасности (безопасности) — в принципе (методологически) непростая категория, но если она должна быть связана (а она непременно должна быть оценена экономически и ресурсно) с оценкой затрат, оценкой альтернатив, оценкой эффективности (есть метод оценки рисков и ущерба, что близко по методологии, но не едино), то построенная на такой всесторонней оценке «экологическая опасность» — чрезвычайно сложная, политически и экономически громоздкая и тем не менее скорее эмпирическая задача. Например, Минэкономразвития России в 2019 г. пыталось оценить «эффективность» выполнения документов стратегического планирования по методу ключевых показателей эффективности (КПЭ), а Счетная палата Российской Федерации в 2021 г. пыталась оценить «эффективность» выполнения Стратегии экологической безопасности по степени соответствия поставленных целей достигнутому результату через анализ затрат и процента «выполнимости»¹³. На наш взгляд, оценка «экологической безопасности» территории — искусственная проблема, во многом зависящая не от объективных (расчетных), а больше от политических, психологических, конъюнктурных и иных страт. Если же такая необходимость в «эффективности» документов стратегического планирования существует, тогда требуется набор стандартов экобезопасности территории, например, по классам безопасности, с присвоением «знака качества безопасности», «товарного знака безопасности», «этикетки» высокой экологичности / безопасности и т.д.

Такие маркеры можно придумать и сделать, но зачем? Тем более следует признать: оценка

экологической безопасности — только первый шаг, важный для управления, но за ним неизбежно следуют экономические, социальные, политические, технологические расчеты. На наш взгляд, нормативное регулирование в охране окружающей среды уже чрезмерно — добавлять к нему новые нормативы по экологической безопасности, отличные от показателей окружающей среды, будет нецелесообразно.

Из части 1 ст. 9 Конституции РФ следует, что охрана и обеспечение использования земли и других природных ресурсов как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующих территориях, является обязанностью государства в лице его федеральных и региональных органов власти. Можно ли трактовать конституционную формулу «основа жизни и деятельности народов» как «основу экологической безопасности»? Значит ли это, что существует отдельно «экологическая безопасность» земли и «других природных ресурсов», но не существует безопасность климата, воздуха, фауны и флоры как единого целого, как единой экосистемы? И каким образом можно «взвесить» и оценить степень безопасности такой категории, как «основы жизни»?

Согласно Закону об охране окружающей среды граждане обязаны: сохранять природу и окружающую среду; бережно относиться к природе и природным богатствам; соблюдать иные требования законодательства. И снова значит ли это, что «граждане обязаны обеспечивать экологическую безопасность путем сохранения природы»? Или, наоборот, государство гарантирует им право на «экологическую безопасность», и это «отдельное» право должно быть прописано в Конституции Российской Федерации?

В контексте семантической точности определения «экологическая безопасность» полезно уточнить «корневые» понятия «опасность — угроза — вызов», «экологический риск», «экологический ущерб», «цели и задачи экологической безопасности», «национальные экологические интересы», «экологические приоритеты», «нормативный уровень рисков», «измеримость экологической опасности» и др. Можно говорить о

¹² В Стратегии экологической безопасности выделено семь критериев оценки, в том числе наличие отходов разных классов опасности, наличие особо охраняемых территорий, ликвидация нанесенного ущерба и т.д.

¹³ Цели устойчивого развития. Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. 2020. № 6.

недостаточной степени конкретности и точности вышеупомянутых определений, составляющих содержание понятия «экологическая безопасность», но эта задача выходит за рамки настоящей статьи.

Резонно задать вопрос: а какой практический смысл в исследовании правовых проблем экологической безопасности? Практический смысл в том, что «экологическая безопасность» (в отличие, например, от системы показателей загрязнения «воды — воздуха — земель») является попыткой некоего интегрального показателя качества окружающей среды в краткосрочной и долгосрочной перспективе и влияния этого показателя на политическую и социально-экономическую составляющую развития.

На наш взгляд, есть необходимость более глубоко исследовать вопросы экологической безопасности в грядущем десятилетии по следующим причинам.

1. Хотя термин «экобезопасность» давно легализован, семантически и содержательно закреплён в законодательстве, с учетом Указа Президента РФ № 633 требуется очень большая работа по его уточнению, превращению в повседневный и действенный инструмент планирования и управления.

2. Понятия «охрана окружающей среды» и «экологическая безопасность» в правовом поле необходимо разграничить. Цели (задачи) «экологической безопасности» должны иметь свои, отличные от охраны окружающей среды предмет регулирования и механизмы исполнения.

Анализ многочисленных документов стратегического планирования и действующего экологического законодательства показывает, с одной стороны, рост числа нормативных актов по «безопасности», а с другой — относительно слабую эффективность принимаемых мер. Необходимы подготовка и издание на государственном уровне специального отчета (или бюллетеня) по экологической безопасности с анализом эффективности.

3. Стратегия экологической безопасности по своему определению не может быть региональной или «местной», потому что учет самых обширных и плохо прогнозируемых глобальных данных (климатических, политических, биологических и т.д.), не зависящих от мер по обеспечению «территориальной экологической безопасности», создает слишком много неопре-

деленностей и рисков, которые невозможно прогнозировать.

4. Продление сроков действия нынешней Стратегии экологической безопасности или принятие новой на тех же методических позициях нецелесообразно (с учетом ее итогов и практики реализации). На наш взгляд, Стратегия экологической безопасности эффективна лишь как стратегия применительно к внешним (глобальным и международным) вызовам и угрозам. Более того, наша страна как единственная страна, где существует уникальный опыт разработки и реализации различных стратегических программ, может стать инициатором принятия Глобальной стратегии экологической безопасности как альтернативы Климатической доктрины.

На наш взгляд, новая Стратегия экологической безопасности должна не нести в себе ограничения и «обременения» в виде запрета тех или иных действий (решений), а быть базой (возможностей и направлений) изменений — в политике, экономике и технологиях. Устанавливая параметры «экологической безопасности», мы тем самым конструируем направления и возможности развития страны. Например, при принятии «показателей необходимой и достаточной безопасности» объективно должен учитываться возможный экологический ущерб, потери. Главное — обозначить пределы «экономически рациональной и возможной» безопасности.

По нашему мнению, экологическая безопасность могла бы стать, во-первых, центральным звеном и центральным критерием успешности моделей пространственного развития страны в целом и ее регионов; во-вторых, универсальным показателем (при всех остальных нормативах) для градостроительных, инвестиционных, рекреационных, промышленных, природоохранных, иных проектов развития как на глобальном, так и на территориальном уровне. Тем самым будет происходить естественная (или по принятой методике) коррекция социально-экономических параметров: стоимости недвижимости, привлекательности размещения объектов строительства и т.д.

Экологическую безопасность необходимо рассматривать в равной степени и как безопасность человека, и как безопасность природы, хотя для природных систем и сообществ не существует понятия «безопасность», а существует понятие «эволюция». Кризисные природные

явления, природные катастрофы нельзя рассматривать в отрыве от безопасности человека. Устраняя «угрозы» для природного равновесия, мы тем самым устраняем угрозы для человека.

В области охраны окружающей среды давно созданы и работают разнообразные механизмы — от системы полномочных государственных органов, мониторинга, экономических и юридических механизмов до системы подготовки кадров (чего нельзя сказать о сфере экологической безопасности). Отсюда следует, что «экологическая безопасность» не является юридически (экономически) и содержательно в полной мере зоной ответственности государства и обеспечения прав граждан в данной области.

Стратегия экологической безопасности является документом публичного права; правовой статус таких документов до сих пор вызывает споры между правововедами, так как документы стратегического планирования, изданные в виде указов Президента РФ (реже — в виде постановлений Правительства РФ), безусловно, являются нормативными правовыми актами, однако по своей форме, по процедуре принятия, по многим другим параметрам они не обладают полным процессуальным контекстом, как нормативные правовые акты.

Проблема документов стратегического планирования как нормативных не только формально-юридическая — она гораздо шире — в практической ценности, применимости в государственном управлении и планировании. Можно рассматривать их с точки зрения идеологии в ценностном ракурсе, и тогда на первый план выступает новое «видение мира», не только прогноз, не только долгосрочный план, а концепция, образ будущего, «дорожная карта» и только во втором ряду представление о завтрашнем дне. Законодательство регулирует сегодняшние правоотношения, сегодняшние реальности, а документы стратегического планирования должны дать ответ прежде всего на вопрос о том, *что* мы хотим, а только потом — на вопрос, *как* этого достичь. С этой точки зрения наличие огромного числа «стратегий безопасности» (отраслевых, федеральных, местных) не оправдано и не имеет практического смысла. На наш взгляд, должна быть только одна стратегия безопасности — Стратегия национальной безопасности, где будет дан единый стратегический план нацио-

нальной безопасности, с включением разделов по остальным видам безопасности. Как многократно было отмечено, ничего нет практичнее хорошей идеи. В этом смысле «идея», заложенная в документе стратегического планирования, является главной ценностью.

Возвращаясь к проблеме подготовки новой Стратегии экологической безопасности вместо действующей, срок действия которой истекает в 2025 г., следует заметить, что возникла объективная необходимость сформулировать очень просто и очень четко прагматические цели экологической политики (развития) для нации, ответить на простые вопросы: какую модель взаимодействия с природой мы хотим видеть, сколько мы готовы платить за эту политику, а также как мы видим «безопасность» и что для нас «интересы будущих поколений»? Органом, который способен сформулировать эти идеи, не может быть Минприроды России или Минэкономразвития России. Такая задача посильна только специально созданной группе под эгидой Совета национальной безопасности Российской Федерации. Напомним, что при Совете Безопасности сформирована Межведомственная комиссия по экологической безопасности, состоящая из представителей федеральных органов исполнительной власти, в полномочия которой входят подготовка документов стратегического планирования, мониторинг их выполнения и предложения их по совершенствованию. Нельзя не учитывать и потенциал Научного совета при Совете национальной безопасности Российской Федерации. При этом новый документ, по нашему мнению, должен быть облечен в форму Стратегии экологической политики и отражать проблемы устойчивого экологического развития с большим разделом по безопасности.

Для этого необходимо следующее.

Во-первых, организовать широкую общественную дискуссию об «образе будущего» — экологического, с обсуждением экономических, социальных, иных последствий. Эта стадия обязательна, так как только тот проект, та программа, та идея, тот образ будущего, которые будут поняты, приняты и совпадут с мыслями большинства, смогут обеспечить сильнейший энергетический (общая синергия воли народа) подъем во всех сферах жизни, опираясь на новые идеи в области эколого-экономического устойчивого развития.

Во-вторых, документы стратегического планирования вообще и по экологической безопасности в частности должны иметь четкую «сверхзадачу» — не просто «экстраполировать» сегодняшние тенденции в будущее, не просто давать «сценарии», но формулировать новые смыслы развития, новые ценности. Простое описание «угроз», «вызовов» и предполагаемых вариантов недостаточно для стратегии (политики).

В-третьих, поскольку Стратегия экологической политики может быть документом исключительной важности и силы, она должна иметь особую процедуру принятия, прописанную в законе.

В-четвертых, принятие документа без четкого понимания затрат, ограничений и оценки влияния на экономику нерационально. Простое перечисление проблем окружающей среды и констатация внешних и внутренних «угроз» ничего не решают и в практическом плане не имеют смысла. Другое дело, когда любая «экологическая» цель будет обозначена как баланс

выгод и приобретений, как оценка затрат, альтернативных вариантов. И здесь особую роль будет играть разграничение целей, обозначенных как «охрана окружающей среды» и как «экологическая безопасность».

В-пятых, Стратегия экологической политики как документ публичного права должна иметь «обратную связь» с другими документами стратегического планирования и законодательством. В настоящее время одновременно действуют десятки территориальных стратегий, где в том или ином виде присутствуют положения, касающиеся экологической безопасности, которые (как правило) существуют как бы сами по себе. Множественность различных «стратегий», обособленных друг от друга, сводит на нет их потенциал и эффективность. При этом следует четко разделять возможности документа как инструмента долгосрочного планирования и как элемента духовно-нравственной мобилизации общества. Конечно, приведенные выше выводы и предложения являются лишь материалом для обсуждения и дальнейшего анализа.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Бринчук М. М. Экологическое право : учебник. — М. : Юрист, 2003. — 670 с.
2. Данилов-Данильян В. И., Залиханов М. Ч., Лосев К. С. Экологическая безопасность. Общие принципы и российский аспект. — М. : Изд-во Бимпа, 2007. — 288 с.
3. Костин А. И. Экополитология и глобалистика. — М., 2005. — М. : Аспект Пресс, 2005. — 418 с.
4. Право устойчивого развития и ESG-стандарты : учебник / под общ. ред. М. В. Мажориной, Б. А. Шахназарова. — М. : Проспект, 2023. — 752 с.

Материал поступил в редакцию 22 марта 2024 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Brinchuk M. M. Ekologicheskoe pravo: uchebnik. — M.: Yurist, 2003. — 670 s.
2. Danilov-Danilyan V. I., Zalikhanov M. Ch., Losev K. S. Ekologicheskaya bezopasnost. Obshchie printsipy i rossiyskiy aspekt. — M.: Izd-vo Bimpa, 2007. — 288 s.
3. Kostin A. I. Ekopolitologiya i globalistika. — M., 2005. — M.: Aspekt Press, 2005. — 418 s.
4. Pravo ustoychivogo razvitiya i ESG-standarty: uchebnik / pod obshch. red. M. V. Mazhorinoy, B. A. Shakhnazarova. — M.: Prospekt, 2023. — 752 s.