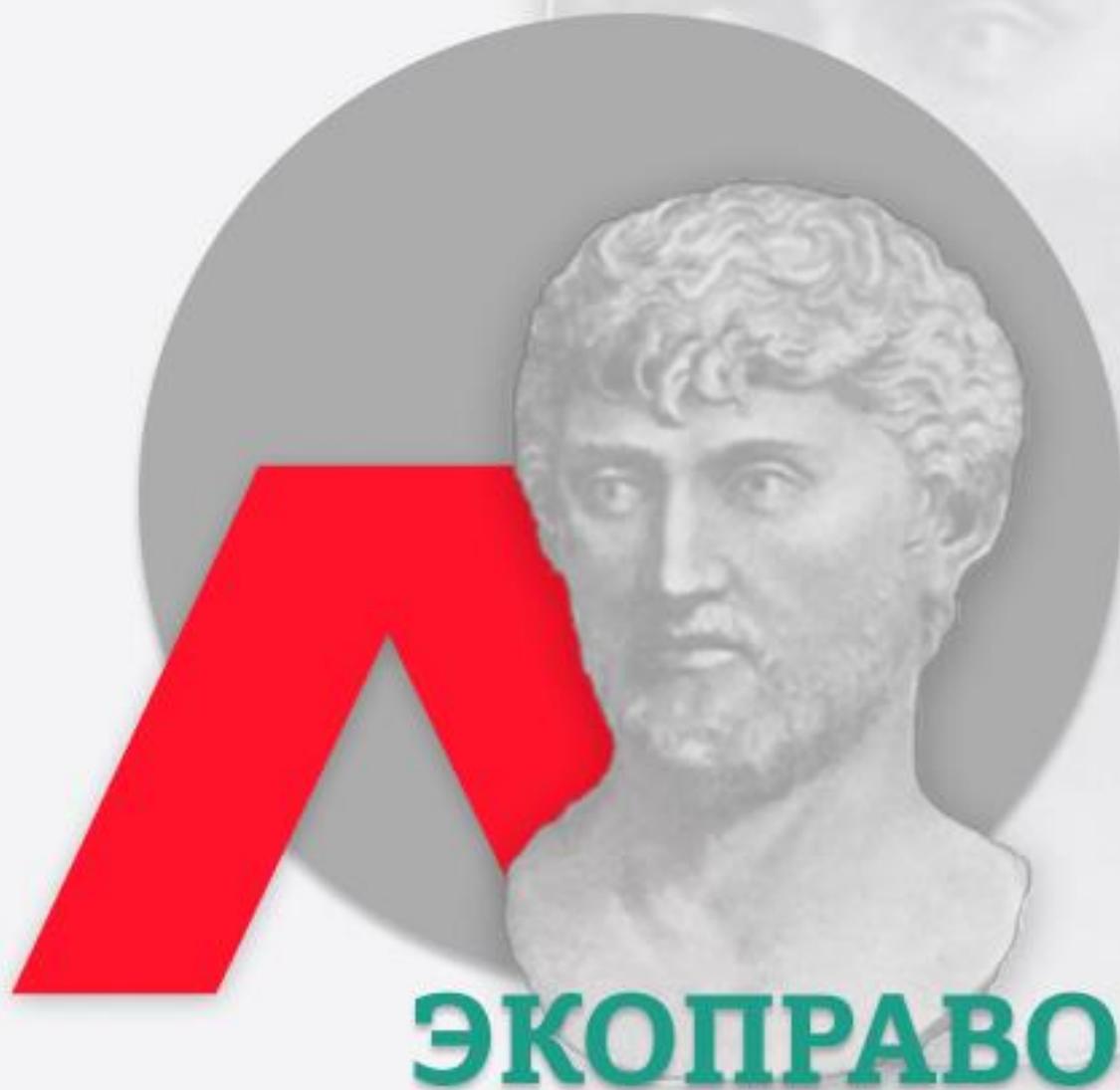


АНАЛИТИЧЕСКИЙ ДОКЛАД

«АНАЛИЗ И ОЦЕНКА ДОКУМЕНТОВ
СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В
ОБЛАСТИ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ»





Сведения об авторе:

ШПАКОВСКИЙ ЮРИЙ ГРИГОРЬЕВИЧ

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

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ДОКЛАД

**«АНАЛИЗ И ОЦЕНКА ДОКУМЕНТОВ СТРАТЕГИЧЕСКОГО
ПЛАНИРОВАНИЯ В ОБЛАСТИ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ
БЕЗОПАСНОСТИ»**

Исследование выполнено в рамках программы
стратегического академического лидерства
«Приоритет-2030»
(Центр компетенций «ЭКОПРАВО»)

**МОСКВА
2023**

СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	3
1. Теоретические и методологические аспекты стратегического планирования.....	6
2. Вопросы экологической безопасности в документах стратегического планирования.....	13
3. Климатические аспекты правового регулирования экологической безопасности.....	23
4. Влияние ESG принципов на формирование стратегии экологической безопасности.....	47
Список использованных источников.....	53

ВВЕДЕНИЕ

Стратегия экологической безопасности России¹, определившая правовые основы государственной политики в данной области является документом стратегического планирования и формулирует потенциальные вызовы и угрозы экологической безопасности, цели, задачи и механизмы реализации государственной политики в обозначенной сфере.

Необходимость в подготовке и принятии документов стратегического планирования общепризнана и особенно актуальна в настоящее время². Однако, несмотря на принятый Федеральный закон «О стратегическом планировании»³, не смотря на попытки «вписать» стратегическое планирование в процесс подготовки, принятия решений и сделать его неотъемлемой частью всего государственного механизма управления, можно, на сегодняшний день, констатировать низкую реализуемость документов стратегического планирования. Это в равной степени относится и к Стратегии экологической безопасности.

Стратегия экологической безопасности уже действует в правовом поле Российской Федерации более 5 лет, но ее реализация не обеспечивает снижение негативного воздействия на окружающую среду и население в требуемом для общества объеме. Установленная система специально уполномоченных органов в сфере обеспечения экологической безопасности не способствует эффективному решению существующих проблем. Свидетельство тому — ситуация с отходами производства и потребления, лесными пожарами на протяжении уже многих лет.

Если рассматривать текст Стратегии, то можно отметить - положения документа так и не «встроены» в механизм государственного и муниципального управления. Особенно важно, что вся экологическая

¹ Утверждена Указом Президента РФ от 19.04.2017 № 176.

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 Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

политика, меры по охране окружающей среды, обеспечению экологической безопасности могут рассматриваться лишь в контексте долгосрочной стратегии развития.

Любое управленческое решение имеет сложные взаимосвязи и последствия для устойчивого развития государства и общества. Поэтому поиск возможностей повышения эффективности государственного управления в сфере экологической безопасности является принципиальным и особенно актуальным.

Кризисная ситуация, обусловленная пандемией Covid-19, экономическими санкциями против России в условиях специальной военной операции (СВО) показала необходимость пересмотра некоторых целей и механизмов реализации в сфере обеспечения экологической безопасности как в долгосрочной, так и краткосрочной перспективе. Ясно одно, что последствия будут ощутимы во всех сферах жизни, в том числе в правовом регулировании обеспечения экологической безопасности.

Необходимо отметить, что в мире пока не выработан механизм прогнозирования влияния последствий крупных кризисных ситуаций (типа, Covid-19 и СВО) на устойчивость системы жизнеобеспечения государства, ни одна правовая и управленческая система не может быть заблаговременно подготовлена к столь масштабным событиям.

Именно поэтому важен тщательный анализ влияния стратегического планирования, трансформации правового поля деятельности всего государственного механизма в сфере охраны окружающей среды, рационального природопользования и обеспечения экологической безопасности.

Поскольку стратегическое планирование в нашей стране является относительно уникальным по своему масштабу, охвату, влиянию на принятие решений, то рассмотрение его эффективности в сфере экологической безопасности поможет понять варианты и возможности государственного управления в рассматриваемой сфере.

Мировой опыт показал, что ошибки в долгосрочном и текущем планировании усугубляются теми рисками, которые проявлялись все отчетливее в экономике. Государственные органы финансово-экономического блока не занимались устранением структурных проблем, обнаружившихся во время наметившегося спада модели сырьевой экономики. Откладывая необходимые решения, создавались серьезные негативные риски, которые сделали новый кризис (обусловленный экономическими санкциями коллективного Запада) неизбежным.

Во всей цепочке принимаемых государственных решений нет связи с действующими документами стратегического планирования, где угрозы обозначены, риски определены, но настоящей и последовательной реакции на них не последовало. Следует добавить, что эффективность реализации Стратегии экологической безопасности зависит и от встроенности ее в механизм реализации других документов стратегического планирования, принятых после 2017 года. Прежде всего, это Стратегия национальной безопасности¹, Стратегия пространственного развития², Доктрина энергетической безопасности³, Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации⁴.

¹ Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации».

² Распоряжение Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р

³ Утверждена Президентом Российской Федерации 29 ноября 2012 г. № Пр-3167

⁴ Указ Президента РФ от 1 декабря 2016 г. N 642 "О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации"

1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Как отмечал профессор Боголюбов С.А. «Актуализация задач стратегического планирования экологического развития обуславливается постепенным уяснением обществом соотношения законов природы и человека, ростом стихийных природных бедствий и техногенных катастроф, а также принятием, внедрением в практику положений Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации», в котором раскрываются предмет, принципы, система, участники, документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках целеполагания, прогнозирования, программирования на федеральном, региональном и муниципальном уровнях».¹

Стратегическое планирование в сфере обеспечения экологической безопасности остается весьма проблематичным, ввиду нестабильности международных отношений, санкционного давления со стороны США и стран Западной Европы, но инициируется потребностью общества на долгосрочные действия, уходом от краткосрочных проектов.

В законе о стратегическом планировании сказано, что стратегическое планирование это деятельность по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности, направленная на решение задач устойчивого социально-экономического развития.

Безусловно, это и целеполагание, и прогнозирование, но, на наш взгляд, ценность стратегического планирования не в том, чтобы предвидеть будущее, а сформулировать то качество жизни, те условия жизнедеятельности, те

¹ С.А. Боголюбов. Право и стратегическое планирование экологического развития России // Вестник Саратовской государственной юридической академии. - 2018. - № 3. - С. 161-173.

потребности и возможности, которые должны быть через 20-30-50 лет. Как не покажется странным, но стратегические планы, выраженные в коротких лозунгах, иногда имеют более важное значение, чем сотни научных докладов и прогнозов, облеченные в нормативный акт.

Отметим, что в действующем законодательстве о стратегическом планировании не присутствует «человек», «общество», «социум» как субъект и цель планирования. Однако, стратегическое планирование - это определение возможностей для достижения наиболее выгодным и эффективным способом наивысшего качества жизни людей в реально приемлемые сроки. Это и способ (варианты) выбора целей и путей их решения. Но для того, чтобы «планировать» в разрезе 10-20-50 лет, необходимо понимать, что сами по себе планы мало чего стоят как прикладной инструмент, гораздо более важным является сформулированная и принятая в обществе идея. История полна примерами, прежде всего религиозными, как понятная и принятая идея меняет мир быстрее, эффективнее, прогрессивнее, чем тысячи «стратегических планов» и программ.¹

В законе о стратегическом планировании так же говорится, что стратегии — это выбор путей и способов достижения целей и решения задач социально-экономической политики Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, обеспечивающих наибольшую эффективность использования необходимых ресурсов. Однако, выбор путей, и способов, наибольшая эффективность использования ресурсов, не могут быть целями без главного - человеческого измерения.

Отдельно можно комментировать положение закона о стратегическом планировании, где говорится о необходимости определения ресурсов для

¹ Самый известный пример. Успех и могущество США во многом возникло как следствие протестанской религии, этики, идея личного успеха частного предпринимательства, личной ответственности за себя и свой род, честного труда соединилась с религиозной догмой. По мнению многих историков это стало самым сильным стимулом для развития частной инициативы, основой стратегии развития экономики и всего общества.

достижения целей и решения задач социально-экономической политики и социально-экономического развития Российской Федерации.

Документы стратегического планирования сами по себе не имеют ресурсного обеспечения, но опосредовано они реализуются в национальных проектах, программах, федеральных целевых программах и иных планах. Это одна из самых болезненных проблем стратегического планирования и на сегодняшний день можно констатировать, что «увязка» между стратегическими планами и ресурсами не приобрела устойчивость. Достаточно слабо работает и механизм координации целей, задач, программ, проектов и текущего управления.

Можно констатировать, что в настоящее время построить «вертикаль» стратегического планирования – от федерального уровня до муниципального, увязанную по ресурсам и задачам развития в основных сферах жизнедеятельности, не представляется возможным. Но главное, в документах стратегического планирования отсутствует адаптивность, т.е. способность быстрой реакции на кризисные ситуации в экономике, обществе. Сюда же можно отнести и вопросы «периодизации» стратегического планирования. Когда, стратегия наиболее востребована (эффективна) – в начальный период или спустя 5-10 лет. Это очень важная методологическая проблема. В Российской Федерации на сегодняшний день нет стратегии развития (любой сферы жизнедеятельности), просуществовавшей десять и более лет в неизменном формате и полностью выполненной.

Поэтому, важно определить, в каком периоде развития государства документ стратегического планирования нуждается в строгом контроле выполнения, а в каком, наоборот, в периодической коррекции. В практическом плане важно выделить узловые моменты в комплексе вопросов относительно эффективности стратегического планирования, корреляции стратегических планов и механизмов их реализации в связи с резким и непредвиденным изменением событий.

В мировой практике последних лет нигде в мире такого внимания, как в

нашей стране не уделялось стратегическому планированию. Поэтому представляется крайне важным с научной точки зрения оценить сам институт стратегического планирования и его влияние на экономику, политику, социальные, экологические и другие аспекты жизни именно с организационно-правовой точки зрения. Это связано с тем, что сегодня нет ответа на вопрос - в какой мере и в каких сферах деятельности, каким образом принятые документы стратегического планирования оказались наиболее эффективными в череде организационно-правовых мер государственного регулирования, а в каких – показали отрицательный результат.

Второе - стратегическое планирование важный, но всего лишь один из инструментов эффективного государственного управления, результативность которого наилучшим способом проверяется во время кризисов, катастроф, смены парадигм развития. Цель (одна из главных) любой стратегии - предусмотреть, предупредить, предугадать, подготовиться к будущим кризисным событиям, катастрофам и получить новое ускорение, новую цель, изыскать скрытые ресурсы и возможности.

Третье - стратегическое планирование показывает свою эффективность, если оно является частью директивного планирования, в условиях рыночной экономики, наличия иных (чем при социализме) механизмов регулирования¹.

Проблема стратегического планирования связана с тем, что в нашей стране наблюдается попытка обнародовать и «узаконить» как можно больше программных документов, не имеющих надежного правового статуса. Документы стратегического планирования в правовой форме закрепляют существующие тенденции развития и определенные тренды, отвечающие, принятым в обществе в данный период, взглядам на мироустройство, экономику, политику и социальную жизнь. Но, если в обществе не выявлен и не поддержан «образ будущего», то стратегическое планирование превращается всего лишь в набор индикативных планов многочисленных ведомств, по сути, закрепляющих уже имеющийся статус и положение.

¹ Крайне сложно находить баланс между государственным регулированием и свободным рынком.

Эксперты при широчайшем обсуждении и поддержке государственных структур способны сформулировать «образ будущего» как условие и цель развития страны. В целом, проблема стратегического планирования - это проблема оценки настоящего и будущего, оценки ограничений и вариантов развития, проблема целеполагания и адекватной реакции.

С правовой точки зрения, либо документ стратегического планирования должен быть «главным» в иерархии других управленческих документов, либо его роль и положение достаточно условно.

Любая стратегия, в любой области и на любом уровне должна, на наш взгляд, предусматривать возможность кризисов, в том числе экологических (климатических). Если в абсолютном большинстве уже опубликованных стратегий перечислены все возможные «угрозы» и «кризисы», то должны быть и выработаны, и изложены в виде «дорожной карты», «рекомендаций» или ином виде наиболее эффективные меры превентивного характера и меры преодоления кризисов. Набор таких мер и составляет суть механизма стратегического планирования.

В юридической плоскости важен и фактор ответственности. Если в документе (например, принятом как указ Президента или постановление Правительства РФ) имеются четкий механизм действий до и во время кризиса, и он не работает, тогда должна наступать ответственность должностных лиц в случае невыполнения. Но в документах стратегического планирования просто нет разделов о механизме деятельности в условиях кризиса. Тогда возникает вопрос о принципиальной значимости стратегических документов как нормы поведения.

В качестве примера, можно проанализировать реальную значимость и эффективность правовых механизмов, заложенных в Стратегии национальной безопасности и Стратегии экологической безопасности во время пандемии Covid-19. Отметим несколько факторов.

Во-первых, в документах стратегического планирования не был обозначен вариант (риск) пандемии и биологических опасностей глобального

уровня, производных от человеческой деятельности.

Во-вторых, правовом и организационном смысле государственные институты оказались плохо подготовлены к действиям в условиях глобальной пандемии (катастрофы) как возможного варианта изменения экономической и социальной политики, правил жизни общества.

В-третьих, документы стратегического планирования оказались малополезны и не информативны, не адаптивны в условиях чрезвычайных ситуаций. Вариант пандемии вообще не рассматривался и не могут быть основой для принятия решений.

В целом несмотря на то, что механизм стратегического планирования достаточно подробно прописан в законе, этот механизм не «подключает» стратегическое планирование непосредственно к системе государственного управления. Это как бы отдельный институт, долженствующий быть вершиной (смыслом) управления, но таковым не является.

Важно заметить, что в настоящее время из стратегического управления исчезли экологически ценностный аспект, смысл экономического развития, образ будущего, культурно-нравственная перспектива, а вместе с ними и содержание этого будущего. Исторический опыт показал, что стратегические планы не принятые и не одобренные обществом, всем населением как 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, планирование на макроуровне должно стать не столько формулирование неопределенных, не вполне понятных целей (типа, «улучшить состояние»), а создание механизма доверия к «общим целям», «общему интересу» как главным факторам, канализирующим энергию

бесконечного количества агентов, посредством образования горизонтальных связей и взаимных обязательств в рамках обозначенной стратегии.

2. ВОПРОСЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В ДОКУМЕНТАХ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Крайне важным является анализ действующих документов стратегического планирования на предмет отражения в них вопросов обеспечения экологической безопасности.

Все документы стратегического планирования в той или иной мере отсылаются к Стратегии национальной безопасности. Действующая стратегия национальной безопасности Российской Федерации (Стратегия-2021), принятая в 2021 году, сделала существенное смещение акцентов в части формулирования целеполагания, а значит, и в содержании средств, используемых для достижения уточненных целей обеспечения экологической безопасности.

Стратегия – 2021 среди национальных интересов 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, стоит вопрос, насколько государственно-правовая система отвечает современному общественному развитию, в какой мере она учитывает глобальные вызовы, угрозы и риски в системе национальной безопасности.

Кроме того, Стратегия – 2021 подтвердила важность проблемы противодействия глобальным вызовам экологической безопасности, к которым относятся: последствия изменения климата на планете; рост потребления природных ресурсов при сокращении их запасов, негативные последствия ухудшения состояния окружающей среды, включая опустынивание, засуху, деградацию земель и почв; сокращение биологического разнообразия; загрязнение атмосферного воздуха и водных объектов; увеличение объема образования отходов производства и потребления при низком уровне их утилизации и т.д.

В целом, перечень угроз имеет достаточно конкретный характер, что подразумевает и конкретизацию мер по противодействию им. Анализ угроз и мер по противодействию им позволяет увидеть их необходимую корреляцию, что, конечно же, должно обеспечить эффективность использования указанных мер.

Важно, что из всего многообразия тем и подходов, озвученных в Стратегия-2021 важны три позиции: оценка экологических (климатических) угроз и мер по борьбе с ними; связь национальных эколого-экономических и глобальных проблем; эколого-экономический и социальный контекст климатических проблем. Кроме того, следует отметить ряд важных моментов Стратегии -2021.

Во-первых, экологическая безопасность и рациональное природопользование являются стратегическими национальными приоритетами.

Во-вторых, обозначено, что Российская Федерация рассматривает свою территорию, ее ландшафтное и биологическое разнообразие, уникальный эколого-ресурсный потенциал в качестве национального достояния, сохранение и защита которого необходимы для обеспечения жизни будущих поколений, гармоничного развития человека и реализации права граждан на благоприятную окружающую среду. Сохранение отвечающими экологическим стандартам качества атмосферного воздуха и воды, рекультивация нарушенных земель, экологическая реабилитация территорий и водных объектов, увеличение площади лесовосстановления, ликвидация накопленного вреда окружающей среде являются обязательными условиями для улучшения качества жизни в Российской Федерации.

В-третьих, целями обеспечения экологической безопасности и рационального природопользования являются обеспечение качества окружающей среды, необходимого для благоприятной жизни человека, сохранение и восстановление природной среды, сбалансированное природопользование, смягчение негативных последствий изменения климата.

В-четвертых, достижение целей обеспечения экологической безопасности и рационального природопользования осуществляется путем реализации государственной политики, направленной на решение следующих задач:

- обеспечение экологически ориентированного роста экономики, стимулирование внедрения инновационных технологий, развитие экологически безопасных производств;

- обеспечение рационального и эффективного использования природных ресурсов, развитие минерально-сырьевой базы;

- уменьшение уровня загрязнения атмосферного воздуха в городах и иных населенных пунктах;

- формирование системы государственного регулирования выбросов парниковых газов, обеспечение реализации проектов по сокращению выбросов парниковых газов и увеличению их поглощения;

- развитие мощностей и технологий очистки выбросов в атмосферный воздух, промышленных и городских сточных вод;

- повышение эффективности обеспечения гидрометеорологической безопасности;

- предотвращение загрязнения поверхностных и подземных вод, повышение качества воды в загрязненных водных объектах, восстановление водных экосистем;

- снижение объемов образования отходов производства и потребления, развитие индустрии их утилизации и вторичного использования;

- предотвращение деградации земель и снижения плодородия почв, рекультивация нарушенных земель, ликвидация накопленного вреда окружающей среде, экологическая реабилитация территорий;

- сохранение биологического разнообразия природных экосистем и развитие системы особо охраняемых природных территорий, охрана и воспроизводство лесов, а также объектов животного мира, в том числе водных биологических ресурсов;

— предотвращение загрязнения окружающей среды заносимыми с территорий других государств загрязняющими веществами (в том числе радиоактивными веществами) и микроорганизмами;

— решение экологических проблем и рациональное использование природных ресурсов Арктической зоны Российской Федерации;

— повышение эффективности государственного экологического надзора, производственного и общественного контроля в сфере охраны окружающей среды;

— развитие системы государственного экологического мониторинга и контроля за соблюдением экологических нормативов и природоохранных требований хозяйствующими субъектами, повышение эффективности прогнозирования опасных природных явлений и процессов, последствий влияния изменений климата на условия хозяйствования и жизнедеятельности человека;

— развитие системы мониторинга биологических рисков для предупреждения биологических угроз и реагирования на них;

— повышение технического потенциала и оснащенности сил, участвующих в мероприятиях по предотвращению и ликвидации негативных экологических последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

— повышение уровня экологического образования и экологической культуры граждан, воспитание в гражданах ответственного отношения к природной среде, стимулирование населения и общественных организаций к участию в природоохранной деятельности;

— развитие международного сотрудничества в области охраны окружающей среды, в том числе в целях снижения экологических рисков на приграничных территориях Российской Федерации.

Можно с уверенностью сказать, что по всему миру растет интерес к теме глобального потепления, в связи с чем увеличивается понимание национальной безопасности во взаимосвязи с изменением климата, здоровьем

человека, экономическим развитием, новыми технологиями. Возрастает и разнообразие требований и аргументов для включения глобальной экологической безопасности в национальную безопасность.

Для России тема глобального потепления не является посторонней, поскольку даже на официальном уровне признано, что в нашей стране потепление происходит в 2,5 раза быстрее, чем в среднем по миру. За последние годы многие экологические проблемы в нашей стране актуализировались, а социально – экономические процессы все больше «привязываются» к экологии. В обществе, в бизнес-среде, среди экспертов возросли запросы на адекватную экологическую, и в том числе климатическую политику.

Одновременно необходимо учитывать, что экологическая (и климатическая, прежде всего) повестка была есть и будет ареной острейшей конкурентной борьбы, а мотивы глобального повышения температуры, экологической безопасности могут использоваться как политический, экономический, даже военный фактор.

Стратегия-2021 является документом стратегического планирования, а данные документы носят долговременный, одновременно и прогнозный и целевой характер и рассчитаны на перспективу. Они являются фундаментом для управленческих решений, совершенствования правовых механизмов, а также служат ориентиром для экономики, бизнеса, планирования практически во всех сферах жизнедеятельности государства. Поэтому крайне важно обеспечить Стратегию-2021, как ключевой документ стратегического планирования механизмом реализации, эффективного реагирования на возникающие новые угрозы, вызовы и риски, обстоятельства и изменения.

Принятая распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года, является важным звеном в системе стратегического планирования и представляет собой очередной шаг в направлении выстраивания системы государственного планирования. Крайне

важно, что согласно ст. 20 закона о стратегическом планировании «Стратегия пространственного развития разрабатывается в соответствии с основами государственной политики регионального развития Российской Федерации в целях реализации основных положений стратегии социально-экономического развития Российской Федерации и стратегии национальной безопасности Российской Федерации, определяет приоритеты, цели и задачи регионального развития Российской Федерации и меры по их достижению и решению».¹

Стратегия пространственного развития принята через 2 года после Стратегии экологической безопасности, но в тексте практически не затрагиваются, на наш взгляд, важнейшие проблемы эколого-правового характера. К ним относятся: существующие и возможные экологические ограничения, экологическое разнообразие, «устойчивое развитие»; экологическая и экономическая безопасность территорий и населения; роль малого бизнеса, индивидуальных предпринимателей в организации экономики, интеллектуальной инфраструктуры территории; роль ценностных, исторических и культурных факторов в организации территории и др.

Особый интерес вызывает позиция Стратегии пространственного развития относительно проблемы создания благоприятной окружающей среды и обеспечения экологической безопасности. Это, во-первых, неудовлетворительное состояние окружающей среды в большинстве городов, низкий уровень переработки и утилизации твердых коммунальных отходов, деградация некоторых уникальных природных экосистем; во-вторых, негативное влияние глобальных климатических изменений на развитие территорий.² Существует ряд важных проблем экологического характера, которые существенным образом влияют на устойчивое социально-экономическое развитие страны. Это проблемы обеспечения экологической безопасности, предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций

¹ Федеральный закон от 28 июня 2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

² Распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 № 207-р (ред. от 31.08.2019) «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года».

природного и техногенного характера.

Так, на территории России, обладающей чрезвычайно большим разнообразием геологических, климатических и ландшафтных условий, встречается более 30 опасных природных явлений, среди которых наиболее разрушительными являются: наводнения, подтопления, эрозия, землетрясения, оползни, сели, карст, смерчи, сильные заморозки, различные мерзлотные явления. Ежегодно происходит 230-250 событий чрезвычайного характера, связанных с природными опасными явлениями¹.

В России только в сейсмически активных зонах проживает более 20 млн. человек. Угроза наводнений в России существует более чем для 500 городов и нескольких тысяч населенных пунктов.

Не менее важной является и проблема техногенной безопасности, которая порождена количественным и качественным ростом мировой экономики. Количественный рост выражается в непрерывном увеличении числа производственных организмов и увеличении объемов производства. Качественный рост особенно наглядно демонстрируют высокие технологии и предельная сложность многих промышленных изделий. Проблема производственной безопасности очень точно иллюстрирует мысль, что цивилизация трещит под гнетом собственной сложности².

Приведенный выше краткий анализ развития природных и техногенных опасностей у нас в стране позволяет сделать вывод о нарастающих тенденциях в сфере экологической безопасности.

В Стратегии пространственного развития экологические аспекты затронуты поверхностно, лишь в контексте социально-экономического развития геостратегических территорий.

В то же время, концепция устойчивого развития страны предполагает

¹ См. напр. Государственный доклад «О состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2017 году» / М.: МЧС России. ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), 2018.

² Стратегические риски России: оценка и прогноз / МЧС России; под общ. ред. Ю.Л. Воробьева; — М.: Деловой экспресс, 2005.

учет природных и техногенных рисков при формировании государственной политики социально-экономического страны. В последние годы сформировался новый подход в обеспечении национальной безопасности и устойчивого социально-экономического развития на основе концепции риска. Развивается новая парадигма государственного управления, основанная на оценке и прогнозе стратегических рисков¹.

Другим важным экологическим аспектом социально-экономического России является учет глобального изменения климата. В Стратегии среди основных проблемам пространственного развития Российской Федерации упомянуто «негативное влияние глобальных климатических изменений, в том числе таяния вечной мерзлоты и увеличения числа опасных гидрометеорологических явлений, на социально-экономическое развитие территорий Российской Федерации», но в дальнейшем эта проблема не получила развития в документе.

Последствия глобальных изменений носят многоплановый характер и, в частности, могут повлиять на частоту и масштабы чрезвычайных ситуаций на территории России. По оценке экспертов со средней достоверностью практически все ключевые сектора экономики зоны азиатской части России имеют высокую уязвимость таких составляющих как продовольствие, биоразнообразие, водные ресурсы, прибрежные экосистемы, здоровье человека².

Указ Президента Российской Федерации, утверждающий Доктрину энергетической безопасности Российской Федерации, направлен на формирование системы официальных взглядов и мер обеспечения энергетической безопасности, являющейся составной частью системы обеспечения национальной безопасности страны. Доктрина является

¹ Шпаковский Ю.Г. Устойчивое развитие – новая парадигма сохранения цивилизации / Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2016. № 1 (17). С. 38-63.

² См. напр. Экономика изменения климата / Обзор доклада Николаса Стерна «Экономика изменения климата» Издание 2-ое, дополненное и переработанное / Кокорин А. О., Кураев С. Н., Юлкин М. А. WWF, Strategic Programme Fund (SPF). – М.: WWF России, 2009.

документом стратегического планирования в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Доктрина энергетической безопасности – документ специфический. Предмет Доктрины, в отличие от Энергетической стратегии, стратегий и генеральных схем отдельных отраслей ТЭК, – безопасность, а не развитие ТЭК. И в целом она связана со стратегическим планированием не столько в сфере энергетики, сколько в области национальной безопасности. Она призвана сформулировать в самом общем виде, что такое энергетическая безопасность, и систематизировать угрозы и вызовы безопасности, определить задачи, обозначить субъекты реализации и механизмы обеспечения безопасности. Иными словами, подготовить концептуальную (теоретическую) основу под дальнейшие практические шаги в сфере нормативно-правового регулирования обеспечения энергетической безопасности России.

В Доктрине обозначены и внутренние вызовы энергетической безопасности, среди которых переход страны к новой модели социально-экономического развития и демографическая ситуация в Российской Федерации. Данная позиция свидетельствует о том, что Доктрина энергетической безопасности на первую позицию ставит макроэкономические показатели и проблемы, казалось, далекие от энергетики, но имеющие в действительности ключевое значение для стратегии развития страны. В то же время, сложно понять, почему новая модель социально-экономического развития является угрозой.

Следует обратить внимание на два принципиальных момента, отраженных как в Доктрине энергетической безопасности, так и в Стратегии экономической безопасности. Это – отношение к экологической проблематике. С одной стороны признается необходимость и срочность (важность) решения экологических проблем, с другой - отмечено, что существуют «избыточные» требования в области экологической безопасности¹. С этим мы решительно не можем согласиться. В

¹ О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года: Указ

действительности в Доктрине энергетической безопасности должен быть отражен принцип «устойчивого развития», «сопряженной экономики», «эколого-экономического развития».

Важный вопрос - энергетическая безопасность включает или отрицает экологическую безопасность? Как известно, энергетика в любом ее виде, пожалуй, основная экологическая угроза и причина деградации природной среды. От способа решения этой проблемы будет зависеть эффективность устойчивого развития страны.

Очевидно, что Стратегия энергетической безопасности и Стратегия экологической безопасности исходят из разных приоритетов. Но на то эти документы и называются «стратегическими», что бы согласовать цели и задачи, найти компромиссы и способы решения. В ином случае непонятно, что будет служить основанием для развития страны в целом.

Наращивание добычи и переработки нефти и газа зависит от рынков сбыта, технологии построенных на использовании энергоносителей. Переход на альтернативную энергетику, это и «вызовы» и «угрозы» энергетической безопасности. Энергоэффективность - это то же вызовы и угрозы энергетической безопасности. Но для экологии это цель и успех. Следовательно, в Доктрине необходимо четко определить, как будет устраняться это противоречие и какова цена того или иного решения.

Подчеркнем, что экологическим проблемам в Стратегии национальной безопасности¹ уделено гораздо больше внимания, чем в Доктрине энергетической безопасности, где «целями обеспечения экологической безопасности и рационального природопользования являются: - сохранение и восстановление природных систем, обеспечение качества окружающей среды, необходимого для жизни человека и устойчивого развития экономики; - ликвидация экологического ущерба от хозяйственной деятельности в

Президента РФ от 19.04.2017 № 176.

¹ О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: указ Президента РФ от 31.12. 2015 № 683 // Президент Российской Федерации. Офиц. сайт. 2015. 31. 12. URL: <http://static.kremlin.ru/media/acts/files/0001201512310038.pdf> (дата обращения 17. 06. 2019).

условиях возрастающей экономической активности и глобальных изменений климата».

3. КЛИМАТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Проблема изменения современного глобального климата и, прежде всего, его температурных характеристик представляется актуальной для современной науки и практики в контексте обеспечения экологической безопасности. Эта проблема определяется необходимостью прогнозирования последствий климатических изменений для природной среды и общества. Тенденции последних лет демонстрируют усиление внимания к вопросам изменения климата и устойчивого развития как на государственном уровне, так и на уровне отдельных компаний.

Остается главный вопрос - каким образом сделать так, чтобы изменение климата стало не просто вызовом современности, а стимулом для перехода к новой модели социально-экономического развития, позволяющей цивилизации продолжить свое существование?

Вполне логично, что решение климатических проблем должно осуществляться в контексте достижения целей устойчивого развития. Однако, процесс перехода на рельсы устойчивого развития и в мире в целом, и в России в частности идет с ощутимыми противоречиями и трудностями. На сегодняшний день около двухсот государств мира подписались под Целями устойчивого развития ООН и уже приняты активные меры по их реализации. Однако, согласно данным Доклада ООН о целях в области устойчивого развития, ни одна страна не обеспечивает необходимые темпы достижения всех 17 целей. Наблюдается ощутимое отставание и по всем 169 задачам устойчивого развития. Самое существенное — заметное отставание по четырем ключевым целям (направлениям), в числе которых: снижение чрезмерного неравенства, смягчение климатических изменений, проблемы

снижения биоразнообразия и управления отходами. По мнению академика РАН Порфирьева Б.Н. главных причин такого положения дел две¹.

Во-первых, недооценка в стратегии и тактике действий государств неразрывной, органической связи трех измерений устойчивого развития, и как следствие отодвигание на второй план одной из важнейших целей устойчивого развития — содействие инклюзивному экономическому росту и обеспечение достойными рабочими местами всех занятых в экономике.

Во-вторых, смещение приоритетов в системе указанных целей, с гипертрофией в сторону «борьбы с изменением климата», необоснованной политизацией этой сферы. Возникает принципиальный вопрос: что делать и как решать эту проблему в контексте всего комплекса задач устойчивого развития, поскольку при всей значимости проблема климатических изменений не является единственным и даже главным риском устойчивости.

Обратимся к Парижскому соглашению, где четко зафиксировано, что решение проблем изменения климата должно осуществляться в контексте выполнения задач устойчивого развития. Кроме того, там же четко сформулировано, что в достижении цели устойчивого развития, связанной с изменениями климата, равнозначными являются три основных направления действий: снижение выбросов парниковых газов, поглощение парниковых газов, которые уже находятся в атмосфере, и адаптация человека, экономики, экосистем к меняющимся климатическим условиям. Однако в настоящее мы видим как в рамках Парижского соглашения происходит подстраивание решения задач социально-экономического развития под решение климатических проблем². Это заметно, если взглянуть на Европейский климатический закон, вступивший в силу в 2021 году.

Следует заметить, что изменение климата относится к числу глобальных проблем, для которых не до конца изучены механизмы процессов, лежащие в их основе. Одно ясно, глобальное потепление может привести к изменению

¹ Устойчивое развитие, климат и экономический рост: стратегические вызовы и решения для России / Б. Н. Порфирьев. — Санкт- Петербург : СПбГУП, 2020. — 40 с.

² Там же.

экстремальных метеорологических и климатических условий на территории России.

Одновременно необходимо учитывать, что климатическая повестка была, есть и будет ареной острейшей конкурентной борьбы, а мотивы глобального повышения температуры могут использоваться как политический, экономический, даже военный фактор¹.

Высокоотходная энергетическая политика, чрезмерное использование невозобновляемых природных ресурсов, нехватка чистой воды, потеря лесов на планете — это лишь некоторые вопросы, которые необходимо решать людям для достижения устойчивого развития на Земле. Все это так или иначе связано с климатическими изменениями на планете.

Надо отметить, что последние годы отмечены обострением экологических, климатических, эпидемиологических, энергетических проблем, и добавили остроту в противостояние между блоком западных стран и Россией. Во многом Стратегия-2021 поставила новые приоритеты, перераспределила акценты, выявила новые угрозы и цели, принципиально поменяла оценку будущего для страны. В Стратегии -2021 отмечается, что «повышенное внимание мирового сообщества к проблемам изменения климата и сохранения благоприятной окружающей среды используется в качестве предлога для ограничения доступа российских компаний к экспортным рынкам, сдерживания развития российской промышленности, установления контроля над транспортными маршрутами, воспрепятствования освоению Россией Арктики».

Напомним, Стратегия национальной безопасности Российской Федерации является документом стратегического планирования, документов первого (высшего) уровня в системе стратегического планирования и ее принятие требует корректировки уже принятых документов (концепций, доктрин и т.д.). При этом ошибочное отождествление мировой климатической

¹ <https://energypolicy.ru/klimaticheskaya-povestka-versiya-2-0/energetika/2021/14/16/>. Известны прогнозы о будущих войнах за чистую воду, за природные ландшафты, за территории с умеренным климатом

повестки с текущими экологическими проблемами и вопросами сохранения окружающей среды приводят к отсутствию стратегических планов адаптации целых секторов экономики. Однако удовлетворённость сегодняшним положением дел и нежелание проводить реформы сейчас могут привести к значительно большим потерям в недалёком будущем¹.

Россия подошла к середине 2021 года (к моменту принятия ЕС климатического закона) практически с полным отсутствием эффективных нормативных и законодательных инициатив, которые отвечали бы стратегическим потребностям страны в климатической повестке: защита собственных рынков, компаний и экономики в целом и возможность вступить в борьбу за лидирующие позиции в формировании механизмов мировой климатической политики. Этот пробел должен быть ликвидирован в ближайшие годы.

Климатическая проблема звучала и на Гайдаровском форуме 2022 – «Россия и мир: приоритеты». Подчеркивалось, что на сегодняшний день «Энергетическая стратегия до 2035 года» требует существенной корректировки, т.к. она была разработана в то время, когда решение проблемы энергоперехода для нашей страны не стояло. При этом на основе действующей Энергетической стратегии планировалось развитие нефтяной, газовой и угольной отрасли, а также электроэнергетики². Энергетический же переход потребует реструктуризации многих отраслей экономики России, например, промышленности, сельского хозяйства, строительства и металлургии. А это, в свою очередь, потребует пересмотра социальной политики государства, чтобы подготовить людей к изменениям. Кроме этого, в экономике будут созданы

¹ Новая мировая климатическая повестка как способ сдерживания России - Парламентская газета. :<https://www.pnp.ru/social/novaya-mirovaya-klimaticheskaya-povestka-kak-sposob-sderzhivaniya-rossii.html>

² В настоящее время есть поручение Президента РФ о пересмотре энергостратегии, и не до 2035 года, а до 2050 года, и там появятся новые цели и компоненты, учитывающие вызовы нового времени.

абсолютно новые отрасли, например, водородная энергетика, сфера утилизации углерода¹.

Всемирный саммит ООН по климату, проходивший в городе Глазго (Шотландии) в период с 31 октября по 12 ноября 2021 года до предела активизировал обсуждение климатической повестки как в научных, так и экономических, политических, экспертных кругах.

Итоги саммита оказались далеки от планируемых и ожидаемых, т.к. удалось прийти к консенсусу по поводу «ископаемого топлива» (уголь) и необходимости не только сокращения его добычи и использования, но и прекращения в пределах 10-20 лет; о роли лесов в поглощении углерода, ограничении выбросов метана. В целом все страны были едины в том, что климатическая угроза существует и необходимы срочные меры по ее устранению и «декарбонизации», «энергопереходу», «углеродной нейтральности», «зеленой энергетике».

Парадоксальным образом, на наш взгляд, климатический саммит предельно обнажил следующие (известные, но не афишируемые) проблемы.

Во-первых, экологическая и климатическая повестка - это не удел общественных организаций, а прерогатива государств, часть их системы обеспечения национальной безопасности.

Во-вторых, климатические проблемы сравнительно удобный повод для экономической и нормативной экспансии. Если на уровне ООН, ВТО, НАТО и других организаций будет признана обязанность стран соблюдать некие эколого-климатические обязанности, то легализуется возможность любого вмешательства во внутренние дела стран, не соблюдающих климатические правила.

В-третьих, выделяя правовые аспекты климатической составляющей международно-правовых концепций, можно отметить начавшуюся практическую их ломку. По сути, Климатическое законодательство ЕС

¹ <https://rg.ru/2022/01/13/o-chem-govorili-na-gajdarovskom-forume.html>

противоречит как законам ВТО, так и многим доктринам международного права.

Кроме того, Климатический саммит ООН показал, что климатическая повестка имеет много измерений (уровней, смыслов) и характеристик (последствий). Это и глобальный, связанный со статусом ООН, ВТО, глобальным экономическим сотрудничеством и соперничеством, это и международный, включающий двусторонние отношения, но создающий (охватывающий) зоны интересов других стран (Северный поток-2, строительство атомных электростанций и др.). Далее - государственный (национальная экономика, безопасность, энергетика), региональный, местный и индивидуальный уровни.

Это объективно предполагает, что наша страна должна иметь свою, конструктивную и озвученную международно-правовую, эколого-климатическую стратегию и позицию, отражающую как национальные, так и глобальные интересы. Отсутствие такой позиции или ее невнятность, половинчатость, двойственность означает заведомый проигрыш в глобальном климатическом соревновании.

По мнению профессора Жаворонковой Н.Г. необходимо забыть о представлении «климатической» повестки как о чисто «экологическом» явлении. Любые крупные международные и национальные экологические проблемы - это проблемы национальной безопасности, глобальной конкуренции. Их анализ и реакция должна быть в соответствующем стратегическом ключе¹.

Посмотрим на данную проблему с другой стороны. Так, вопросы эффективности государства как целого во многом зависят от эффективности экономики и права. В свою очередь, эффективность права складывается из многих частей - идеологии (философии, ценностей, традиций, культуры), правотворчества и правоприменения. Сюда входят и механизмы, и

¹ Эколого-правовое обеспечение климатической безопасности Российской Федерации : монография. — Москва : Проспект, 2022. — 160 с.

правоотношения. По мнению многих ведущих ученых – теоретиков права, корень многих проблем эффективности правотворчества следует искать в актуализации культурно-исторической специфики отечественного государства и права. Так, профессор Синюков В.Н. считает, что «сейчас право России – отчужденная от ее духовности, отечественных традиций, наиболее культурно дезориентированная область общественных отношений. Именно из-за такого положения отечественное государство и право стали наиболее уязвимыми сферами, притягательными объектами для чуждого, инокультурного миссионерства»¹.

Климатическое законодательство ЕС, на наш взгляд, и стало «наиболее уязвимой сферой» для чуждого миссионерства. Предпосылки для этого сложились задолго до принятия Климатической доктрины ЕС. Сфера «охраны природы - окружающей среды - рационального природопользования» сама по себе наднациональная и интернациональная, так объект правового регулирования – природа является по своей сути глобальным, планетарным, биосферным объектом. Но это появилось не вчера. Уже в 80-90-х годах происходит глубокая «интернационализация» права в области охраны природы. Начиная с середины 90-х годов окончательно оформился тренд на массовое заимствование не только терминов, но и основных подходов, стандартов, нормативов, методик в данной области. В этом ничего плохого нет, если зарубежное законодательство ложится на уже сформированный, действующий и национально ориентированный пакет эколого-правовых норм. Правовая глобализация как это не покажется странным, не отменяет, а наоборот усиливает роль и значение национальных правовых институтов и доктрин. Но только в случае, если институты и доктрины имеют реальную силу, положение и роль основ государственной политики. В противном случае правовая глобализация просто поглощает несамостоятельные и неспособные к самоидентификации правовые системы.

¹ Российская правовая система: введение в общую теорию: монография/ В. Синюков - 2 изд. доп. М.: Норма- ИНФРА. 2010.

К сожалению, климатическое законодательство ЕС в полной мере раскрыло недостатки системы экологического законодательства РФ. В данном конкретном случае нет даже намека представить свою Российскую эколого-правовую доктрину климатической безопасности, основанной на духовно-нравственных и социокультурных характеристиках. Даже очевидные, громадные планируемые экономические потери для нашей страны в случае «энергоперехода» не смогли разбудить правую систему для защиты национальных интересов.

Долгосрочные и краткосрочные глобальные климатические интересы могут и должны способствовать экологической интеграции государственных концепций развития, в том числе и правовых систем. Но только общие ценности создают тот правовой и социокультурный сплав, который и является прочной основой эко-экономики, «зеленой энергетики», эко-развития.

Пример очень наглядный и показательный – рождение идеологии основного тренда развития так называемых «развитых» или западных стран - под общим названием «климатической повестки». В основе столь масштабного и бескомпромиссного «энергоперехода» объявленного странами ЕС и поддержанного практически во всем «современном» мире как единственного возможного способа сохранения цивилизации в ее нынешнем виде объявлена программа «зеленого курса», подразумевающего отказ от ископаемого топлива и переход на возобновляемые источники энергии. Цели «энергоперехода» объявлены самыми благородными – спасение природы и тем самым человечества от глобальной катастрофы из-за антропогенного изменения климата. Тема глобальной экологической катастрофы в результате чрезмерного «человеческого» энергопотребления не может не волновать всех без исключения жителей планеты. И это преподносится как крайняя необходимость, за нею стоит попытка распространения новой философии развития, новой идеологии обязательной и одинаково приемлемой для всех.

Почему климат стал основным триггером беспрецедентных по масштабу экономических проектов и кардинального смещения фокуса эколого-

правового регулирования? Ведь до 1972 года (в 1972 г образована Программа ООН по окружающей среде – ЮНЕП¹) и после существовали многочисленные глобальные угрозы и разрабатывались меры по их охране и предотвращению. Почему после Парижского саммита по климату (2007 г.) некоторые страны в резкой форме потребовали ликвидации ЮНЕП якобы за ее неэффективность и учреждения новой Экологической Организации ООН которая могла бы сосредоточиться преимущественно на климатической повестке?

Дело в том, что действовавшие региональные программы (например, по опустыниванию, ни по водным ресурсам, по биоразнообразию) не могли продемонстрировать глобальную угрозу, не имеющую границ и территорий, не связанную с наличием или отсутствием тех или иных природно-климатических, экономических, политических иных особенностей. Климат не имеет границ, не связан с военной и экономической мощью.

Мир, ориентированный на «свободное предпринимательство» как единственную идеологию дающую универсальную формулу «благополучия», «безопасности», «устойчивого развития» не устраивал развитые страны, прежде всего страны ЕС. Именно поэтому был избран вариант «климатической идеологии».

Чем «климатическая идеология» так важна для стран условного «запада». Во-первых, найден важный и бесспорный аргумент общечеловеческого звучания - спасение планеты; во-вторых, эта идеология впервые сформулирована и транслируется именно «западом» теперь как основным «спасителем» человечества; в-третьих, объявляя о важных целях и путях и решения проблемы «запад» настаивает на «равном» участии всех стран мира в решении этой глобальной проблемы, оставляю в стороне тот факт что именно запад виновен в глобальном климатическом загрязнении; в-четвертых, климатическая повестка блестящий предлог и возможность используя технологические преимущества «запада», еще более жёстко закрепить положение «развитых», «развивающихся» и «третьего мира» в

¹ ЮНЕП - признанный во всем мире орган международного сотрудничества в области экологии.

распределении богатств и возможностей; в-пятых, заставить весь мир при помощи идеологии «энергоперехода» принять те правила, нормы, стандарты, которые уже подготовлены и будут постепенно внедряться как безальтернативные для всех стран. Те страны, которые имеют природные богатства в один момент становятся еще более бедными и зависимыми от «развитых» стран. Но теперь не в силу колониальной политики эксплуатации, а во имя спасения планеты; в-пятых, идеология климатической опасности позволяет конструировать любые социальные, экономические, технологические шаги в рамках глобального спасения¹.

И здесь мы наблюдаем превращение экологического права в частично в глобальное «климатические», а затем и в «мировое», превентивное, направленное на спасение человечества в целом. В этом случае, для нашей страны очень важно, признавая безусловную опасность климатических изменений и необходимость принятия срочных мер, не принимать текущее регулирование как единственно возможное. Более того, сейчас существует уникальный шанс для формирования собственной глобальной климатической и экологической повестки, возможно на основе теории «ноосферы».

Согласимся, что критика современного состояния правовой системы России в свете климатической доктрины ЕС продуктивна и полезна, однако более важно понимание возможностей изменений современного состояния национального права. На наш взгляд, следует обозначить ряд принципиальных позиций.

1. Признать, что в основе климатической повестки Евросоюза лежит идеология и экономика.
2. Климатическая угроза это глобальная реальность, но методы и способы ее решения это инструменты конкуренции и доминирования.

¹ Жаворонкова Н.Г., Шпаковский Ю.Г. Климатические аспекты национальной экологической политики // Юрист, №1, 2022.

3. Массовое сознание, массовая «экологизация» климатической повестки дает главное и не оспоримое преимущество политикам и отдельным государствам на принятие самых экономических кардинальных мер.

4. Климатические законы ЕС выгодны европейскому бизнесу и поддерживаемы им, так как обеспечивают «перезагрузку» экономики.

С учетом этих и других соображений, подчеркнем очередной раз – идеология «климатического права» – спасение мира от угрозы потепления – это основной инструмент экспансии европейского права. Но, здесь России, к сожалению, практически нечем возразить или противопоставить идее «энергоперехода», «декарбонизации», «зеленого» роста. И это очень странно и одновременно невероятно признать, что собственной правовой (экологической) идеологии способной убедить страны, хотя бы в рамках объединений, таких например, как ШОС – ЕЭС– БРИКС у нас просто нет.

Более того, принятые и одобренные на уровне законов идеи «устойчивого развития», более того вошедшие в практику государственного управления в виде конкретного финансирования и государственных контрактов, не являлись и не являются отражением российской концепции экологического развития. По сути у России нет концепции адаптации климатических изменений как фактора глобальной экологической безопасности¹.

На наш взгляд, альтернативой «устойчивому развитию» заимствованной и некритически принятый в качестве «экологической» идеи развития могло бы стать использование всемирно признанной концепции «ноосферы» академика АН СССР В.Вернадского. Непонятно почему, но идея «ноосферы» популярная в 90- е годы сошла на «нет» в наше время. Хотя именно глобальный и планетарный характер этой концепции, при этом с российскими корнями, мог бы стать объединяющей для экологических и климатических повесток во всем мире.

¹ Жаворонкова Н.Г., Шпаковский Ю.Г. Санкционная политика недружественных государств как угроза глобальной экологической безопасности // Законы России: опыт, анализ, практика. № 8, 2022. С.77-85.

Российское экологическое законодательство уникально в том, что только у нас приняты десятки документов стратегического планирования прямо или косвенно посвященные экологическому развитию и частично климатическим проблемам. Но эти документы не известны за пределами России. Между тем, Экологическая доктрина Российской Федерации¹, Стратегия экологической безопасности Российской Федерации², Климатическая доктрина Российской Федерации³, Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года⁴ и многие другие имеют шанс стать основой для создания на их основе альтернативы Климатической доктрине ЕС.

Тем более, в той же Климатической доктрине России отмечено, что «Глобальное изменение климата создает для Российской Федерации (с учетом размеров ее территории, географического положения, исключительного разнообразия климатических условий, структуры экономики, демографических проблем и геополитических интересов) ситуацию, которая предполагает необходимость заблаговременного формирования всеобъемлющего и взвешенного подхода государства к проблемам климата и смежным вопросам на основе комплексного научного анализа экологических, экономических и социальных факторов.»⁵

Но убедительных, неопровержимых, однозначных фактов о «парниковом эффекте» как причине начавшейся глобальной катастрофе именно антропогенного характера нет. Но есть очевидная проблема климата и проблема климатической безопасности, независимая от антропогенных причин. В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации сказано, что «Изменения климата оказывают все более негативное влияние на условия ведения хозяйственной деятельности и состояние среды проживания

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31.08.2002 г. № 1225-р.

² Указ Президента Российской Федерации от 19.04.2017 г. № 176.

³ Распоряжение Президента РФ от 17 декабря 2009 г. № 861-рп..

⁴ "Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года" (утв. Президентом РФ 30.04.2012).

⁵ Там же, с 4

человека. Возрастает частота опасных природных явлений и процессов, которые становятся источниками возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»¹.

Экологическое право и экологическая политика базируется в том числе на положениях Стратегии - 2021. В этой части Стратегия дополняет «климатическую повестку «экономическими» вызовами, отмечая, что «Развитие "зеленой" и низкоуглеродной экономики становится главным вопросом в международной повестке дня. Возрастающая конкуренция за доступ к природным ресурсам - один из факторов усиления международной напряженности и возникновения конфликтов между государствами».

Считая доказанной взаимосвязь «углеродного следа» и изменения климата, нельзя не упоминать, что переход на «нулевой выброс», возможно, кардинально и не изменит тренд на изменение температуры. Мы безусловно поддерживаем любые меры, направленные на экологическую, климатическую, иную безопасность. Но, на наш взгляд, не видеть очевидных попыток решить не экологические, а климатические проблемы путем жестких и неоднозначно эффективных мер, принимаемых Евросоюзом принуждая к «зеленому курсу», понимаемому грубо технологически и упрощенно, устанавливая плату за «углеродный след» неправильно.

Цель «природная» понятна – максимально возможно ограничить «парниковый эффект» и снизить (удержать) температурные параметры в приемлемых для жизни пределах. Но решение проблемы загрязнения воздуха, а не только удаление парниковых газов имеет не только температурные или «углеродные» особенности и характеристики, но множественные аспекты и решения. Например, получение энергии не от возобновляемых источников, а от малых атомных энергоблоков. Таких решений множество.

В первую очередь эколого-правовому и экономическому анализу должны быть подвержены:

¹ Указ Президента РФ от 2 июля 2021 года № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации».

1. Идеология, философия «зеленого перехода», настоящие (глубинные) причины, источники и движущие силы «декарбонизации», «зеленого курса» (что по своей сути является революцией в экономике, политике, энергетике, образе жизни, поддерживаемой большинством населения Европейских стран).

2. Источники и связанные характеристики глобальных кризисов (климатический, экологический, продовольственный и др.) происходящие в мире и затрагивающие в разной степени государства и отдельных людей. Они взаимосвязаны и могут быть рассмотрены в целостной парадигме «устойчивого» или «зеленого» развития.

3. Практику международного и национального экологического законодательства, правовые системы природопользования для разработки новой парадигмы развития права в условиях постоянных кризисов, катастроф, угроз, рисков. Современные экологические нормы уже не могут гарантировать эффективную экологическую политику как в глобальных, так и в национальных масштабах. Необходимость адекватного нормативно-правового осмысления «эры надвигающихся катастроф» становится первоочередной задачей.

4. Климатическое право - доктрины, законы, правила (принятые и планируемые) Евросоюзом и поддержанные многими развитыми странами. Их необходимо оценивать не только с точки зрения влияния на глобальный температурный режим, но и с точки зрения критериев национальной экологической, экономической и климатической безопасности.

5. На примере вероятных (прогнозируемых) правовых и экономических последствий для национальных государств, не входящих в Евросоюз, необходимо под эгидой России разработать и предложить мировому сообществу ряд альтернативных сценариев решения глобальных экологических проблем, где климат будет лишь значимой, но частью решения.

Для России экономические и технологические решения в рамках Климатической доктрины Евросоюза это и вызов и открывающиеся

возможности для пересмотра концепции экологической и климатической безопасности путем, в том числе, кардинальной переоценки эколого-экономических возможностей страны в глобальном масштабе.

Последние десятилетия наша страна имеет негативный образ, подвергаясь дискриминации и организованным санкциям, что существенно мешает развитию. Выдвижение альтернативной Евросоюзу «Климатической доктрины безопасности» может резко поменять имидж страны в целом и придать необходимую динамику межгосударственным отношениям.

Если внимательно проанализировать последние европейские документы, например, Климатическую доктрину ЕС, Климатический закон ЕС и многие другие акты, то станет понятным принципиальный вопрос о месте «нового», «зеленого» законодательства в архитектуре международных климатических отношений и обязательств на весь мир.

Несомненно, «зеленая экономика» для Евросоюза представляет выход из определенного тупика развития. Климатическая модель, по мнению авторов Климатической доктрины ЕС, воплощает собой следующий цикл развития Евросоюза за счет «слаборазвитых» стран или стран «второго эшелона». Это одна из допустимых интерпретаций движущей силы «зеленой экономики».

«Зеленый путь», по мнению западных ученых, опираясь на высокую степень поддержки среди населения экологических проблем, предполагает появление новых финансовых и экономических механизмов, формирует новые, удобные для Евросоюза, правила глобальной игры, стимулирует конкуренцию среди правовых и технологических институтов. Частично это так, но следует учитывать три простых факта.

1. Принципиально разные демографические, экономические, социальные, экологические, природно-климатические условия стран, регионов, континентов, что предполагает и разную степень, условия, сроки «зеленого пути».

2. Такой масштабный, глобальный, по сути, эколого-экономический эксперимент, при условии сверх быстрой реализации основан всего лишь на

допущениях и прогнозах климатических (антропогенных) изменений. В случае прогнозной ошибки ущерб от «энергоперехода» может быть гораздо серьезнее, чем от традиционного энергобаланса.

3. В случае отсутствия полного консенсуса стран-участниц по поводу Климатической повестки, предложенной Евросоюзом, вместо решения планетарной проблемы климата, возникнет (обострится) гораздо более насущная проблема неравенства, энергетического и технологического «геноцида».

4. В докладе Евросоюза под названием «Климатическая нейтральность к 2050 г.» достаточно четко прослеживается основная мысль о глобальном экономическом и технологическом аспекте направленном, прежде всего, на создание новой системы торговли, реализации технологических преимуществ, инструмента углеродных санкций, увеличении рабочих мест, связанных с экологией на 1-1,5% (к 4 млн существующих), распространению европейского экологического регулирования и стандартов на весь мир.

Необходимо еще раз отметить, что Европейский зелёный курс – это трансформация европейской экономики, энергетики, технологий, стандартов потребления при переходе на возобновляемые источники энергии. Так называемый «Зеленый курс» предполагает прежде всего фундаментальную реформу европейской энергетической системы, кардинальное изменение взаимоотношений (экономических прежде всего) ЕС с геополитическими последствиями. Можно понять, важность идеи «зеленого курса», если учесть, что расходы Европы на импорт нефти и газа, которые в 2018 г. оценивались в 296 млрд евро, к 2030 г должны вырасти многократно.¹

Поэтому климатические проблемы стали толчком для принципиального поворота к пересмотру источников энергии, получаемой в виде ископаемого топлива из стран, не входящих в еврозону.

¹ На Европу приходится около 20 процентов мирового импорта сырой нефти.

Следует еще раз акцентировать внимание политическом подтексте климатической повестке ЕС и задаться вопросом: почему все-таки Евросоюз сделал климатическую повестку главной задачей нынешнего десятилетия, что является ее политической и экономической базой (помимо борьбы с выбросами)?

1. Главное - это наличие внутреннего рынка ЕС (450 млн потребителей) и консолидированного с ним рынка США, Японии, Южной Кореи, Канады, превышающего миллиард потребителей.

2. Это попытка консолидации «климатических» правил и требований в рамках спешно создаваемого «Климатического клуба», путем привлечения всех наиболее развитые страны мира – США, Японию. Южную Корею, Канаду, Китай присоединится к Климатической доктрине.

3. Это использование способности Евросоюза в союзе с другими странами диктовать свои условия всему «остальному» миру Климатический клуб позволит огромной трансатлантической экономике стать центром глобального изменения в так называемых «развивающихся» странах, построенных в основном на добыче и переработке природных ресурсов.

По сути, Евросоюз и в этом вопросе разделил мир не только на «старую» и «новую» Европу, на богатых и бедных, на высоко- и низкоконкурентоспособные экономики, но и на технологически (колониально) зависимые и независимые страны, которые принципиально разным образом способны справиться с дополнительной нагрузкой на бизнес из-за предлагаемых мер. Введение в одностороннем порядке квот, запретов, пошлин под видом «климатических», откроет дорогу для совершенно новой конфигурации торговых межстрановых отношений, где интересы экологической безопасности будут стоять на последнем месте¹.

Есть ряд стратегических рисков, замалчиваемых европейскими авторами «зеленого курса».

¹ Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Доктрина экологического права: теоретико-методологические проблемы // Вестник Университета имени О.Е.Кутафина (МГЮА). № 5(93), 2022. С. 26-45.

Во-первых, если отказ от углерода ограничится только Европой, он не сможет смягчить глобальное потепление, потому что на Европу приходится менее 10 процентов мировых выбросов парниковых газов.¹

Во-вторых, если Евросоюзу не удастся убедить развитые страны поддержать в полном объеме запрет на выбросы в результате Зелёного курса выбросы парниковых газов Европы просто перейдут её торговым партнёрам, и повлиять на изменение климата не удастся. Хотя бы по этой причине Евросоюз должен активно продвигать идею амбициозных многосторонних соглашений по борьбе с глобальным потеплением и подчинить некоторые свои цели этому приоритету.

В-третьих, рост стоимости разрешений на выбросы ПГ в европейской системе торговли квотами может оказать обратное влияние на экономику еврозоны. Например, по оценке Европейской комиссии, возрастание стоимости разрешений с приблизительно 30 евро/т CO₂- экв. (2020 г) до 38 евро/т CO₂-экв. в 2021 году и до 70 евро/т CO₂-экв. к 2030 году, остановит экономику и самой еврозоны.

В-четвертых, если окажется, что возобновляемые источники энергии и все меры по «декарбонизации» гораздо дороже и менее эффективны, чем улучшение технологий очистки или, например, развития атомной энергетики, то результатом «зеленого курса» может быть, по оценкам отдельных экспертов, даже распад Евросоюза.

В заключении следует задать риторический вопрос: что может Россия извлечь положительного из климатической повестке ЕС?

А это прежде всего, разрешение давно назревшей климатической (экологической) проблемы, связанной с достижением ряда целей устойчивого развития: в области ответственного производства и потребления, улучшения

¹ Согласно определению в SNBC, «углеродный след (или выбросы от потребления) - прямые выбросы от населения и косвенные выбросы, связанные с производством и транспортировкой товаров и услуг, независимо от того, производятся ли они стране или за рубежом». Отмечается, что углеродному следу способствует импорт нефтепродуктов, природного газа и угля; основными поставщиками углеродного следа являются жилье, транспорт и питание.

здоровья, сбережения экосистем суши, улучшения экологических условий в городах.

Одновременно это позволит снизить выбросы парниковых газов: начиная с 1990 года Россия значительно сократила их эмиссию, но за единственным исключением — выбросов парниковых газов от свалок твердых коммунальных отходов, которые (и количество свалок, и объемы указанных выбросов) все эти годы продолжали расти¹.

К основным ключевым сферам реализации политики устойчивого развития в контексте решения климатических проблем в России следует добавить еще две.

Во-первых, модернизацию инфраструктуры, комплексный план которой — одна из важнейших целей национального развития и часть «пакета» национальных проектов. Если план будет выполнен, как предусмотрено к 2024 году, это позволит не только существенно ускорить рост экономики, но и продвинуться с ее адаптацией к климатическим изменениям.

Во-вторых, развитие и модернизацию жилищного строительства, успехи которого также являются значимой составляющей улучшения ситуации с энергоэффективностью и в энергетике в целом, и для решения экологических и климатических задач в частности².

На сегодняшний день Россия может стать примером по подходам к адаптации и развитию стратегии решения климатических проблем. В течение нескольких лет в нашей стране планомерно формируются нормативное регулирование, национальные цели по снижению выбросов парниковых газов и климатическая инфраструктура.

Части климатической стратегии Российской Федерации сегодня находят отражение в различных нормативно-правовых актах федерального и

¹ Неслучайно Счетная палата представила весьма критический отчет об эффективности решения этой проблемы уполномоченными федеральными ведомствами и региональными властями, в том числе в рамках реализации профильного федерального проекта как одной из главных составляющих национального проекта «Экология».

² В России огромный потенциал применения «зеленых стандартов».

регионального уровней. основополагающими являются такие документы, как Климатическая доктрина РФ, комплекс национальных проектов, Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 года, Энергетическая стратегия РФ до 2035 года, госпрограмма «Развитие энергетики», комплексный план повышения энергоэффективности экономики РФ. В этих документах определены задачи в области устойчивого развития, энергоперехода, сокращения выбросов углекислого газа, модернизации системы утилизации отходов и внедрения возобновляемых источников энергии (ВИЭ). Приняты Федеральный закон от 02.07.2021 № 296-ФЗ «Об ограничении выбросов парниковых газов» и Федеральный закон от 06.03.2022 № 34-ФЗ «О проведении эксперимента по ограничению выбросов парниковых газов в отдельных субъектах Российской Федерации»

В качестве целевого ориентира установлено, что Россия должна достичь углеродной нейтральности или баланса между выбросами парниковых газов от всех источников и их абсорбцией поглотителями, присутствующими в окружающей среде в результате природных и антропогенных процессов, к 2060 году.

В рамках климатического эксперимента на территории Сахалинской области будут апробированы различные меры углеродного регулирования и оценки их эффективности для последующего масштабирования на уровне страны. Планируется полная газификация территории субъекта, повышение доли ВИЭ до 26% в общем объеме производства энергии и перевод транспорта на альтернативные источники энергии. В перечень компаний, участвующих в эксперименте, вошло 50 предприятий-эмитентов от 20 тысяч тонн CO₂ в год.

Постановлением правительства РФ от 8 февраля 2022 года № 133 утверждена федеральная научно-техническая программа в области экологического развития Российской Федерации и климатических изменений на 2021–2030 годы, ориентированная на мониторинг и прогнозирование состояния окружающей среды и климата; смягчение антропогенного

воздействия на окружающую среду и климат; адаптацию экологических систем, населения и отраслей экономики к климатическим изменениям.

Распоряжение Правительства РФ от 11 марта 2023 г. № 559-р Об утверждении национального плана мероприятий второго этапа адаптации к изменениям климата на период до 2025 г.

Основным документом стратегического планирования в этой области является утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 октября 2021 г. № 3052-р Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 года.

Основа нормативно-правового регулирования выбросов парниковых газов заложена Федеральным законом от 2 июля 2021 № 296-ФЗ «Об ограничении выбросов парниковых газов». Кроме того, субъекты федерации вправе вводить на своей территории экспериментальное регулирование в соответствии с Федеральным законом от 6 марта 2022 № 34-ФЗ «О проведении эксперимента по ограничению выбросов парниковых газов в отдельных субъектах Российской Федерации».

В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2019 г. № 3183-р Минэкономразвития России осуществляет сбор информации о выполнении мероприятий в области адаптации к изменению климата, осуществляемых федеральными органами исполнительной власти и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также ведет разработку проекта национального плана мероприятий второго этапа адаптации к изменениям климата на период до 2025 года.

Вопросы устойчивого развития и обеспечения экологической (климатической) безопасности нашли отражение в ряде иных нормативных правовых актах Правительства Российской Федерации:

Распоряжение Правительства Российской Федерации от 22.10.2021 № 2979-р «Об утверждении перечня парниковых газов, в отношении которых

осуществляется государственный учет выбросов парниковых газов и ведение кадастра парниковых газов»;

Постановление Правительства Российской Федерации от 14.03.2022 № 355 «О критериях отнесения юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к регулируемым организациям»;

Постановление Правительства Российской Федерации от 30.03.2022 № 518 «О порядке определения платы за оказание оператором услуг по проведению операций в реестре углеродных единиц»;

Постановление Правительства Российской Федерации от 24.03.2022 № 455 «Об утверждении Правил верификации результатов реализации климатических проектов»;

Постановление Правительства Российской Федерации от 24.03.2022 № 449 «Об утверждении Правил оценки достижения целевых показателей сокращения выбросов парниковых газов и о внесении изменения в подпункт "а" подпункта 9 пункта 5 Положения о Правительственной комиссии по экономическому развитию и интеграции»;

Постановление Правительства Российской Федерации от 20.04.2022 № 707 «Об утверждении Правил представления и проверки отчетов о выбросах парниковых газов, формы отчета о выбросах парниковых газов, Правил создания и ведения реестра выбросов парниковых газов и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»;

Постановление Правительства Российской Федерации от 30.04.2022 № 790 «Об утверждении Правил создания и ведения реестра углеродных единиц, а также проведения операций с углеродными единицами в реестре углеродных единиц»;

Постановление Правительства Российской Федерации от 09.03.2022 № 310 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации в части определения федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих полномочия в области ограничения выбросов парниковых газов»;

Распоряжение Правительства Российской Федерации от 01.03.2022 № 367-р «Об ограничении выбросов парниковых газов»;

Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29.10.2021 № 3052-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 года».

4. ВЛИЯНИЕ ESG ПРИНЦИПОВ НА ФОРМИРОВАНИЕ СТРАТЕГИИ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

В 2015 году в Аддис-Абебе (Эфиопия) состоялась конференция ООН, принявшая Повестку дня (для международного сообщества) до 2030 года, включившую 17 целей устойчивого развития. Сегодня они являются главными политическими ориентирами для всего мирового сообщества.

Известно, что Концепция устойчивости является трехмерной (3D) категорией, охватывающей: а) экологический, включая климатический, аспект или измерение, наверное, активнее и острее всего обсуждаемые политиками на разного рода мировых форумах; б) социальное и в) экономическое измерения.

Академик РАН Б.Н.Порфирьев писал¹: «Принципиально, что все три измерения и все 17 целей устойчивого развития взаимосвязаны, взаимозависимы и направлены на достижение главной стратегической цели указанного развития — повышение качества жизни людей. В свою очередь, реализация 17 целей предполагает решение 169 задач, каждая из которых имеет свое качественное и количественное описание в виде критериев (параметров) устойчивого развития. Таких индикаторов сегодня насчитывается порядка 260 — это число, в отличие от жестко закрепленного количества целей и задач, меняется год от года, поскольку индикаторы — часть рабочего процесса, в рамках которого происходит их обсуждение и уточнение».

На сегодняшний день стратегии и политики устойчивого развития реализуются странами мира на всех уровнях: на микроэкономическом (предприятия, корпорации и небольшие города), мезоэкономическом (мегаполисы и регионы, производственные комплексы и отрасли), национальном и международном. На микроэкономическом уровне, являющемся главным кирпичиком будущего «здания» устойчивой экономики

¹ Устойчивое развитие, климат и экономический рост: стратегические вызовы и решения для России / Б. Н. Порфирьев. — Санкт-Петербург : СПбГУП, 2020. — 40 с.

и одновременно «мотором» процесса строительства этого «здания», в последние годы происходит активный переход многих компаний к комплексной ESG-модели (environmental, social and governance) принятия решений.

В Послании Федеральному собранию РФ Президент России призвал отечественный бизнес помнить о своей социальной, экологической ответственности. И, как известно, этот курс начинает пробивать себе дорогу. Особенно это касается крупнейших отечественных компаний, которые являются частью мирового корпоративного сообщества, входят в систему листинга и вынуждены играть по международным правилам.

В современном мире экономика является локомотивом любого развития. На сегодняшний день, в качестве базовых выделяют «красную», «зеленую» и «синюю» экономики. В «Красной» экономике предпочтение отдается массовому производству, при этом ресурсы окружающей среды считаются неограниченными. «Зеленая» экономика основана на уважении к окружающей среде и ресурсоэффективности. «Синяя» экономика - направлена на устойчивое развитие отраслей (связанных с ресурсами Мирового океана) и регенерацию экосистем по логике изобилия.

Сегодня, в контексте устойчивого развития, формирования «зеленой» экономики является наиболее востребованной, даже в условиях глобальных кризисных явлений, которые мы наблюдаем в 2022 - 2023 году.

Важно заметить, что независимо от изменений в политике, экономика остается глобальной. И здесь триада «Климатические риски, декарбонизация и ESG - стратегия» должна рассматриваться в контексте устойчивого развития.

В чем разница между устойчивым развитием и ESG? Если устойчивое развитие представляет собой некую философию, базирующуюся на трех идеях, то аббревиатура ESG (англ. E — environmental, S — social, G — governance, или экология, социальная политика и корпоративное управление) появилась для более конкретного отражения того, насколько эффективно

бизнес движется к достижению целей устойчивого развития (см. таблица ниже)¹.

Аспекты ESG		
<i>ENVIRONMENTAL</i> ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ	<i>SOCIAL</i> СОЦИАЛЬНЫЕ	<i>GOVERNANCE</i> УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ
Изменение климата Выбросы парниковых газов Истощение природных ресурсов (в т.ч. нехватка питьевой воды) Отходы и загрязнение Обезлесение	Охрана здоровья и безопасность Условия труда (включая рабовладение, детский труд) Гендерный состав Местные сообщества	Вознаграждение топ-менеджмента Взяточничество и коррупция Политические лобби и пожертвования Структура и гендерный состав совета директоров Налоговая стратегия
Сравнение понятий «устойчивое развитие» и «ESG»		
Устойчивое развитие	ESG	
Философия, рассматривает общие вопросы	Свод правил и подходов, рассматривает вопросы развития бизнеса	
Неизмеряемо	Можно измерить	
Охватывает все сферы деятельности человека	Охватывает финансовый и промышленный сектора	
Составляющие: экология, экономика, общество	Составляющие: экологические, социальные, управленческие аспекты	

Если раньше при принятии решений о финансировании проектов чаще в приоритете был экономический элемент, то сейчас появляются возможности расширить диапазон критериев в пользу социальных, климатических и экологических факторов. Все это позволяет более взвешенно принимать решения о финансировании разного рода проектов как на уровне государства,

¹ В отличие от целей устойчивого развития ESG можно измерить, хотя до сих пор единая методика для этого не разработана. Для оценки используются рейтинги и нефинансовые отчетности, показывающие умение компании распоряжаться активами, ресурсами и инновациями так, чтобы не вредить окружающей среде, поддерживать социальную справедливость и выстраивать безопасное производство.

так и корпораций. Ключевой интерес России состоит в том, чтобы сократить технологическое отставание от развитых стран.

Не нужно забывать, что климатическая повестка заменила собой в последние годы практически все элементы торговых взаимоотношений между странами. Повестка Всемирной торговой организации ушла на второй план, и сейчас на базе климатической политики и задач устойчивого развития как раз формируются те основные предпосылки, которые будут определять торгово-экономические взаимоотношения между странами на ближайшие десятилетия.

Россия, безусловно, должна остаться в этой повестке, защищать свою позицию. Есть понимание, что и политика низкоуглеродного развития, и климатическая повестка несут не только риски, но и дают новые возможности и шансы для модернизации. России нужно выработать активную и эффективную политику в этой области.

Говоря о ESG-стратегии, следует еще раз напомнить, что самой активной сферой институционального строительства в последнее время была тема климатической повестки и декарбонизации экономики.

Еще в конце 2021 г. на Конференции ООН по изменению климата в Глазго тема перехода к низкоуглеродной энергетике, «декарбонизации» экономики и достижения углеродной нейтральности была ключевой в экологической составляющей ESG-повестки.

Что интересно, 29 марта 2023 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла резолюцию, которая запрашивает консультативное заключение Международного Суда ООН об ответственности государств за изменение климата. Суд теперь должен будет разъяснять обязательства стран по противодействию климатическим изменениям и формировать мнение о правовых последствиях для стран, причиняющих своими действиями или бездействием значительный вред климатическим системам других стран. Несмотря на то, что мнения Международного суда ООН не имеют

обязательной юридической силы, в ООН указывают, что они «обладают юридической властью и моральным весом».

Сегодня, в экспертном сообществе много мнений вокруг существования в России ESG-повестки. Много вопросов, как она будет развиваться, как компании адаптируются и от чего отказываются. Конечно, бюджет на ESG сокращается, но это является стандартной реакцией на экономические санкции, чтобы адаптироваться и продолжить работать дальше. В данном случае сокращение бюджетов может быть также вынужденным из-за санкций, ограничений в доступе к технологиям, сертификатам и другим инициативам. На этом фоне некоторые компании стремятся собственными силами поддерживать ESG-практику без привлечения внешней помощи.

Как меняется ESG-стратегия. Зачастую пересматриваются цели, для достижения которых пропали уже привычные инструменты, компании-экспортеры начинают смотреть на новые рынки и рейтинги, поэтому могут переориентировать свои приоритетные направления с учетом новых требований.

Экологические вопросы (включая климатическую повестку) - это вопросы более долгосрочные, требующие больших финансовых затрат для бизнеса, новых технологий и инфраструктуры. Тем не менее, это не означает, что охрана окружающей среды, обеспечение климатической безопасности отошла на второй план. Экономическое развитие компаний, социальное развитие и состояние окружающей среды взаимосвязаны и для достижения ESG-повестки важно, чтобы сохранялся баланс между этими тремя аспектами, потому что перекося в одном направлении может не привести к желаемому результату.

Есть еще один аргумент в пользу сохранения ESG-повестки. Российские компании начали работать на восточном направлении, а местные контрагенты серьезно продвинулись в плане запроса на устойчивость: многие страны азиатского региона имеют собственную ESG-повестку, активно внедряют практики «зеленого» финансирования. Сегодня азиатские страны

притягивают внимание компаний всего мира как перспективные для развития сотрудничества рынки. Азия переходит к новой технологической эре — это связано с развитием методов декарбонизации энергетики, практик «зеленого» бизнеса и устойчивых процессов в целом. Кроме того, требования ряда фондовых бирж Азиатско-Тихоокеанского региона к ESG-аспектам и раскрытию нефинансовой информации порой более жесткие, чем на Западе.

Россия ранее придерживалась западных подходов в формировании ESG-повестки, под которой подразумевались углеродные единицы, трансграничное углеродное регулирование. Сегодня ситуация изменилась, и то, что волнует Запад, не очень волнует страны БРИКС. В то же время нельзя сказать, что западная ESG-повестка полностью исчерпана. Например, не исключено, что Китай и Индия будут регулировать импорт с точки зрения CO₂, а значит, возникнут вопросы о зеленых сертификатах и углеродных единицах.

Наши крупнейшие партнеры так или иначе планируют развивать тему углеродной нейтральности, потому что их рынки сбыта в том числе Европа и Северная Америка, которые выставляют западные ESG-требования. Соответственно, через Восток европейские ESG-стандарты так или иначе придут к нам – возможно, немного в другой форме.

Об актуальности ESG-повестки говорили и на полях Восточного экономического форума 2023 года. Это значит, что передовые технологии и ESG-повестка будут основными драйверами трансформации мирового бизнеса на горизонте пяти-десяти лет. Таким образом, несмотря на турбулентность в экономике России, ESG-повестка видоизменилась, но не исчезла.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

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. — Москва : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации : ИНФРА-М, 2022. — 344 с.
4. Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Эколого-правовое обеспечение климатической безопасности Российской Федерации : монография. — Москва : Проспект, 2022. — 160 с.
5. Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Доктрина экологического права: теоретико-методологические проблемы // Вестник Университета имени О.Е.Кутафина (МГЮА). № 5(93), 2022. С. 26-45.
6. Жаворонкова Н.Г., Шпаковский Ю.Г. Зарубежная нормативная экспансия в экологическом регулировании // Lex russica (Русский закон). 2021. № 6 (175). С. 56-67.
7. Жаворонкова Н.Г., Шпаковский Ю.Г. Экологическая (климатическая) составляющая стратегии национальной безопасности Российской Федерации // Законы России: опыт, анализ, практика. 2021. № 12. С. 43-50.
8. Жаворонкова Н.Г., Шпаковский Ю.Г. Климатические аспекты национальной экологической политики // Юрист. 2022. № 1. С. 2-8.
9. Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Эколого-правовое обеспечение климатической безопасности Российской Федерации : монография. — Москва : Проспект, 2022. — 160 с.

10. Жаворонкова Н.Г., Шпаковский Ю. Г. Зарубежная нормативная экспансия в экологическом регулировании // «Lex Russica», № 6, 2021. С.56-67.
11. Жаворонкова Н.Г., Шпаковский Ю.Г. Санкционная политика недружественных государств как угроза глобальной экологической безопасности // Законы России: опыт, анализ, практика. № 8, 2022. С.77-85.
12. Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Доктрина экологического права: теоретико-методологические проблемы // Вестник Университета имени О.Е.Кутафина (МГЮА). № 5(93), 2022. С. 26-45.
13. 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.
14. Молчанов Н.А., Егоров В.П., Матевосова Е.К. Новые аспекты правового регулирования государственного стратегического планирования в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. - 2015. - № 1; 2015. - № 2. -С. 28-34.
15. Скотт Шапиро. Законность // Издательство Института Гайдара, 2021.
16. Egorova M.A., Zhavoronkova N.G., Shpakovsky Yu.G., Ponomareva D.V., Shmeleva D.V. Climatic aspects of ecological and legal protection of forests in the Russian Federation // Kutafin Law Review. 2022. Т. 9. № 3. С. 415-436.
17. Подходы к нормированию качества окружающей среды. Законодательные и научные основы существующих систем экологического нормирования // Успехи современной биологии. № 6, 2012. С. 531-550.
18. Российская правовая система: введение в общую теорию: монография/ В. Синюков - 2 изд. доп. М.: Норма- ИНФРА. 2010.
19. Стратегия низкоуглеродного развития России: Возможности и выгоды замещения ископаемого топлива «зелеными» источниками энергии. — М.: ТЕИС, 2016. — 48 с.
20. Стратегические риски России: оценка и прогноз / МЧС России; под общ. ред. Ю.Л. Воробьева; — М.: Деловой экспресс, 2005.

21. Устойчивое развитие, климат и экономический рост: стратегические вызовы и решения для России / Б. Н. Порфирьев. — Санкт-Петербург : СПбГУП, 2020. — 40 с.
22. Экономика изменения климата / Обзор доклада Николаса Стерна «Экономика изменения климата» Издание 2-ое, дополненное и переработанное / Кокорин А. О., Кураев С. Н. , Юлкин М. А. WWF, Strategic Programme Fund (SPF). – М.: WWF России, 2009.