



приоритет2030⁺
право для лидерства

СТРАТЕГИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*Автор: Шпаковский Ю.Г., д.ю.н., профессор кафедры
экологического и природоресурсного права*



Оглавление

ВВЕДЕНИЕ	2
ГЛАВА 1. НАПРАВЛЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ В XXI ВЕКЕ.....	7
ГЛАВА 2. ВЛИЯНИЕ ПОЛИТИКИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ НА СТРАТЕГИЮ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВА. ЭКОЛОГО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ.....	13
ГЛАВА 3. ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ СУВЕРЕНИТЕТ — ВОЗМОЖНОСТИ И ОГРАНИЧЕНИЯ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ	37
ГЛАВА 4. ГЛОБАЛЬНЫЕ ТЕХНОЛОГИЧЕСКИЕ И ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ВЫЗОВЫ ДЛЯ РОССИИ, ИХ ВЛИЯНИЕ НА ТРАНСФОРМАЦИЮ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА	57
ГЛАВА 5. ДОКТРИНА ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА КАК ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЙ ДОКУМЕНТ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ	83
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ.....	98
ПРИЛОЖЕНИЕ: СТРАТЕГИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА ПЕРИОД ДО 2030 ГОДА И НА ПЕРСПЕКТИВУ ДО 2050 ГОДА	99

Введение

Проблема обеспечения экологической безопасности имеет для России важное значение. Это связано с тем, что состояние окружающей среды, экологических условий жизнедеятельности населения в промышленно развитых регионах страны постоянно ухудшается. В последние годы эта проблема неоднократно поднималась руководством государства и сегодня вопросы экологической безопасности подняты на самый высокий уровень государственного приоритета, а Стратегия экологической безопасности Российской Федерации¹ является документом стратегического планирования.

Вопрос о необходимости разработки Стратегии экологической безопасности впервые был поднят Президентом Российской Федерации в ноябре 2013 года на заседании Совета Безопасности. Президент Российской Федерации, в частности, отметил, что «Россия обладает колоссальным и разнообразным природным потенциалом, природными ресурсами. У нас расположены уникальные экосистемы, влияющие на устойчивость природы всей нашей планеты, и мы обязаны сохранить это богатство, обеспечить экологический баланс, а значит, повысить качество жизни наших граждан»².

В действующей Стратегии национальной безопасности Российской Федерации экологическая безопасность и рациональное природопользование входят в число стратегических национальных приоритетов. При этом, проблемам экологической безопасности в Стратегии национальной безопасности уделено значительное внимание.

Так, отмечается, что (п.77-80) в последние десятилетия интенсивный рост производства и потребления в мире сопровождается увеличением антропогенной нагрузки на окружающую среду и ухудшением ее состояния, что влечет существенное изменение условий жизни на Земле. К чему это приведет?

¹ Указ Президента РФ от 19.04.2017 N 176 "О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года".

² Российская газета, 21 ноября, 2013.

Во-первых, хищническое использование природных ресурсов ведет к деградации земель и снижению плодородия почв, дефициту водных ресурсов, ухудшению состояния морских экосистем, уменьшению ландшафтного и биологического разнообразия, а также снижению качества жизни людей.

Во-вторых, изменения климата оказывают все более негативное влияние на условия ведения хозяйственной деятельности и состояние среды проживания человека. Возрастает частота опасных природных явлений и процессов, которые становятся источниками возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

В-третьих, 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.

Стратегия национальной безопасности (п.81) акцент делается на «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». При этом (п. 82) «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».

Стратегия национальной безопасности определяет конкретные задачи в области обеспечения экологической безопасности (п.83). В Стратегии выделено 18 задач, в числе которых, «обеспечение экологически ориентированного роста экономики, стимулирование внедрения

инновационных технологий, развитие экологически безопасных производств; 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; решение экологических проблем и рациональное использование природных ресурсов Арктической зоны Российской Федерации».

Законодательно определено, что Стратегия экологической безопасности — документ стратегического планирования в сфере обеспечения национальной безопасности, определяющий основные вызовы и угрозы экологической безопасности, цели, задачи и механизмы реализации государственной политики в данной сфере.

Следовательно, обозначенные в Стратегии национальной безопасности подходы к обеспечению экологической безопасности должны развиваться в Стратегии экологической безопасности Российской Федерации. Однако последняя в настоящее время не в полной мере соответствует действующей Стратегии национальной безопасности и иным документам стратегического планирования. Кроме того, горизонт действия Стратегии экологической безопасности определен 2025 годом и, согласно законодательству о стратегическом планировании, документ требует обновления.

Какие приоритетные направления государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности, по нашему мнению, необходимо отразить в новой Стратегии экологической безопасности³.

Первое. Стратегия экологической безопасности — это стратегия независимости и экологического суверенитета России. Экологический суверенитет государства означает неоспоримое и самостоятельное право от имени народа (суверена), в данном случае в соответствии с законами и нормами Конституции Российской Федерации осуществлять всю полноту

³ Жаворонкова Н.Г., Воронина Н.П., Шпаковский Ю.Г. Эколого-экономическое планирование от стратегического к директивному: законодательные аспекты // Законы России: опыт, анализ, практика. 2024. № 7. С. 66-73.

власти и управления на своей территории. Экологический суверенитет государства является полным и постоянным над всеми природными ресурсами, находящимися на территории государства, в международно-признанных границах. Россия располагает значительными природными ресурсами, которые позволяют ей определять свои правила в мировой экологической повестке.

Целью Стратегии должен стать человек, его экологические права и безопасность. Все институты, бизнес должны создать условия для жизни и развития человека. В новой Стратегии должны найти отражение, во-первых, изменение отношения человека к природе как к объекту эксплуатации (природа должна стать партнером человека в его развитии), во-вторых, существенный пересмотр самой технологической базы среды обитания, которая создана человечеством. Новый подход к трансформации технологической базы предполагает внедрении природоподобных технологий, которые позволяют восстановить баланс между биосферой и техносферой.

Второе. Глобальные экологические проблемы ощущаются в любой точке планеты и связаны с изменением климата, деградацией водных систем, опустыниванием, потерей биоразнообразия, обезлесением, загрязнением воздуха, деградацией почв и потерей плодородия, накоплением отходов. Климатическая политика должна иметь измеримые показатели и ресурсную эффективность, а также не допускать деградацию природных ресурсов.

В мире сложилось мнение, что климатические изменения относятся к самой большой угрозой для развития мирового сообщества. При этом считая, что эта угроза не является фатальной, но актуализирует необходимость совершенствования управления климатическими рисками. По сути, это устойчивость социально-экономических систем к климатическим изменениям. С этих позиций очевидно, что климатическая безопасность является элементом устойчивости социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности России.

Поэтому можно констатировать, что в настоящее время с сфере национальной и экологической безопасности сформировалась отдельное самостоятельное направление – климатическая безопасность, хотя научно-обоснованное определение «климатическая безопасность» пока не сложилось.

Проблема обеспечения климатической безопасности является глобальной и решение этой проблемы должно осуществляться совместными усилиями всех стран. Однако существует опасение, что правительства ведущих стран мира, переключившись на политический и экономический кризисы, отложат климатическую повестку как неприоритетную, отчего пострадает согласованность в действиях, в результате будут упущены возможности по сдерживанию глобального потепления в целях обеспечения пригодного для жизни будущего на планете.

Между тем Россия может стать примером по подходам к адаптации и развитию стратегии решения климатических проблем, так как в течение нескольких лет в нашей стране планомерно формируются нормативное регулирование в сфере обеспечения климатической безопасности.

Третье. Необходима системная увязка нового документа со Стратегией национальной безопасности, Стратегией пространственного развития, Стратегией научно-технологического развития и иными документами стратегического планирования. Это позволит поможет разработать документ, который будет иметь инструменты реализации и ресурсное обеспечение.

Четвертое. Экологическое воспитание население. Необходимо поднять доверие к экологическим активистам, экологическим организациям. Доверие к государственным инициативам в сфере экологии невозможно без вовлечения граждан в экологическим проектам. Вопросы экологического воспитания и образования должны найти отражение в Стратегии.

Пятое. Объективно назрел вопрос о формирование нормативной и методической базы обеспечения экологической безопасности при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера.

Стратегия экологической безопасности Российской Федерации (проект) подготовлена в рамках проекта «Стратегия экологического права Российской Федерации», целью которого является проведение научного исследования, направленного на разработку документа стратегического планирования «Стратегия экологической безопасности Российской Федерации» и его теоретико-методологическое обеспечения.

Глава 1. Направления экологической политики России в XXI веке

В конце двадцатого века человечество оказалось перед необходимостью кардинально изменить выбранный курс своего развития. Эта необходимость возникла в результате того пути, который был избран и который, с одной стороны, принес неслыханные блага, а с другой – создал ряд сложных и трудноразрешимых проблем. Угрозы, возникшие в результате этих проблем, иногда ставят под сомнение возможность дальнейшего существования цивилизации.

Население Земли, превышающее 6 миллиардов человек, за последние шесть десятилетий увеличилось на ту же величину, что и за всю предыдущую историю человечества. Окружающая природная среда испытывает значительное загрязнение и разрушение. Площади лесов сокращаются, изменяется состояние почв, водных ресурсов и атмосферы, а климат претерпевает изменения. Масштабы этих изменений настолько велики, что они зачастую трансформируются в так называемые глобальные проблемы, с которыми человечество сталкивается в настоящее время.

Что же такое глобальные экологические проблемы, каковы их характерные черты, чем чреваты порождаемые ими угрозы национальной безопасности и устойчивому социально-экономическому развитию?

В настоящее время глобальные проблемы привлекают внимание международных организаций, государств, общественных объединений и ученых. Они называются глобальными, так как имеют масштабы,

сопоставимые с планетарными явлениями по охвату, силе и интенсивности. Их глобальность проявляется в том, что они: характерны для большинства стран мира; имеют значение для всей планеты или ее обширных регионов; создают угрозы, риски и вызовы, способные угрожать существованию цивилизации; проявляются в разных местах схожим образом, редко с учетом национальных особенностей; в основном не могут быть решены полностью или частично усилиями отдельных государств; требуют для своего эффективного решения совместных действий мирового сообщества.

Современный мир сталкивается с нарастающим числом глобальных проблем, многие из которых представляют собой совершенно новые, ранее неизвестные угрозы. Их природа часто остается недостаточно изученной, механизмы процессов, лежащих в их основе, до конца не ясны⁴.

Назовем основные или наиболее известные из них:

– глобальные проблемы природного характера - проблема природных катастроф и проблема изменения цикличности природных явлений;

– глобальные проблемы экологического характера - проблема кризиса природной среды в связи с антропогенным воздействием, вернее целый комплекс проблем, связанных с загрязнением суши, гидросферы и атмосферы, изменением климата, истощением озонового слоя атмосферы, сведением лесов, опустыниванием, исчезновением отдельных биологических видов;

– глобальные проблемы экономического характера - проблемы устойчивости мировой экономики, истощения невозобновляемых ресурсов, энергетики;

⁴ Именно к таким вызовам относится, например, изменение климата, обусловленное антропогенным фактором, а также появление новых, ранее неизвестных инфекционных заболеваний.

– глобальные проблемы социально-экономического характера - проблемы бедности, занятости, нехватки продовольствия, природно-техногенной безопасности;

– глобальные проблемы социально-политического характера - проблемы войны и мира, распространения оружия массового поражения, терроризма, масштабные нарушения в окружающей среде, экоцид;

– глобальные проблемы социально-биологического характера - проблемы возникновения новых инфекционных болезней и др.

Изменение климата представляет собой одну из самых серьезных угроз человечеству. Повышение средней температуры планеты, вызванное увеличением концентрации парниковых газов в атмосфере, приводит к таянию ледников, повышению уровня моря, экстремальным погодным явлениям, таким как засухи, наводнения и ураганы. Эти явления, в свою очередь, вызывают деградацию почвы, снижение урожайности сельскохозяйственных культур, миграцию населения и, в конечном итоге, угрожают продовольственной безопасности.

Появление новых инфекционных заболеваний также представляет серьезную опасность. Глобализация, усиление миграционных потоков и контакт с дикой природой создают благоприятные условия для возникновения и распространения новых патогенов. В последние годы мир столкнулся с пандемией COVID-19, которая наглядно продемонстрировала уязвимость человечества перед лицом таких угроз.

Генетически модифицированные организмы (ГМО) также представляют потенциальную угрозу. Хотя ГМО могут иметь ряд преимуществ, таких как повышение урожайности и устойчивости растений к вредителям и болезням, они также могут иметь непредвиденные последствия для окружающей среды и здоровья человека.

Кибербезопасность стала одной из наиболее актуальных проблем в современном мире. Увеличение зависимости от информационных технологий делает общество уязвимым к кибератакам, которые могут иметь

разрушительные последствия для инфраструктуры, финансов и политической стабильности.

Неравенство также является серьезной проблемой, которая может привести к социальной нестабильности и конфликтам. Расширение разрыва между богатыми и бедными, отсутствие доступа к образованию, здравоохранению и другим основным ресурсам может привести к недовольству и протестам.

Нехватка природных ресурсов - острая проблема, стоящая перед человечеством. Ограниченные запасы воды, нефти, газа и других ресурсов ведут к конкуренции, конфликтам и деградации окружающей среды.

Демографические изменения - еще один фактор, влияющий на устойчивое развитие. Рост населения, старение населения и миграция могут оказывать значительное влияние на экономику, социальную сферу и окружающую среду. Неудачи в решении глобальных проблем создают опасности, которые могут иметь разрушительные последствия для цивилизации. Эти угрозы могут проявляться в различных областях человеческой деятельности, включая экономику, политику, безопасность и окружающую среду.

Важно понимать природу этих угроз для принятия превентивных мер по снижению потенциальной опасности и предотвращению возможных чрезвычайных экологических ситуаций.

Сегодня множество глобальных проблем, которые, к сожалению, остаются без эффективных решений. Причин этому немало⁵.

1. Сложность и масштабность. Многие глобальные проблемы, такие как изменение климата, утрата биоразнообразия, неравенство и распространение заболеваний, настолько масштабны и сложны, что требуют глобальных усилий и комплексного подхода. Они затрагивают множество

⁵ Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г., Воронина Н. П. Доктрина экологического права: теоретико-методологические аспекты развития: монография. – Москва : Проспект, 2024. – 384 с.

взаимосвязанных факторов, от экономического развития до социальной справедливости, и требуют радикальных изменений в политике, экономике и образе жизни.

2. Отсутствие ресурсов и политической воли. Несмотря на осознание угрозы, многие страны, особенно развивающиеся, не обладают достаточными ресурсами для решения глобальных проблем. Отсутствие финансирования, технологических возможностей и развитой инфраструктуры затрудняет их борьбу с вызовами, стоящими перед ними. Кроме того, политическая воля, необходимая для принятия сложных решений и радикальных изменений, часто отсутствует.

3. Конфликты интересов и неравенство. Глобальные проблемы часто обостряются конфликтами интересов между странами и регионами. Развитые страны, часто являющиеся основными источниками загрязнения и потребления, оказывают меньшее влияние на свою собственную экономику, чем развивающиеся страны, которые больше всего страдают от последствий глобальных проблем. Неравенство в доходах, доступе к ресурсам и технологиям также подпитывает конфликты и затрудняет поиск совместных решений.

4. Отсутствие системных подходов. Часто решения проблем предлагаются разобщенно, без учета их взаимосвязи. Отдельная экологическая проблема, например, вырубка лесов, может быть следствием экономических проблем, таких как бедность и нехватка рабочих мест. Решение проблемы без устранения ее корней будет лишь временным, а может даже привести к новым проблемам.

5. Недооценка рисков. Многие не осознают серьезность глобальных проблем, поскольку их последствия кажутся отдаленными во времени и пространстве. Неспособность предвидеть масштабы угроз приводит к неадекватной реакции на них, что позволяет проблемам развиваться до критического состояния.

6. Рост популяции и потребления. Неустойчивый рост населения и потребления ресурсов создает огромную нагрузку на окружающую среду. Увеличение спроса на продукты питания, энергию и ресурсы приводит к усилению эксплуатации природных ресурсов и усугублению экологических проблем. В результате отсутствия эффективных решений глобальные проблемы не только сохраняются, но и усиливаются. Они ведут к обострению социальных, экономических и политических конфликтов, что создает благоприятную почву для нестабильности, насилия и миграции.

Глава 2. Влияние политики обеспечения экологической безопасности на стратегию развития государства. Эколого-экономическое планирование

Многие ученые и практики единодушны во мнении, что современное положение России в мировой экономике не только не соответствует ее природному, интеллектуальному и духовному потенциалу, но и её роли и назначению в мировом развитии. Ни одна страна в мире не имеет такого жизненного пространства, такого количества и разнообразия природных ресурсов, устойчивости генофонда и богатства национальных культур.

Кроме того, ученые неоднократно заявляли о необходимости оценки стратегических рисков глобальных проблем в интересах выбора рациональной концепции устойчивого социально-экономического развития государства. К необходимости внедрения стратегического управления как инструмента обеспечения устойчивого развития страны приводит, имеющая место в современных условиях непредсказуемость факторов экологической безопасности.

В отличие от долгосрочного управления, основанного на предположении, что современные тенденции развития основных элементов окружающей среды можно экстраполировать и на будущее, идеология стратегического управления основана на предположении о невозможности с достаточной степенью точности предсказать долгосрочные тенденции.

В текущем 2024 году исполняется 10 лет со дня принятия Федерального закона о стратегическом планировании⁶. Появление этого закона в правовом поле России было связано необходимостью упорядочения системы стратегического планирования в стране. Разрозненность документов стратегического планирования различного уровня привела к достаточно сложной ситуации с планированием социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности.

Во-первых, документы государственного стратегического планирования были не увязаны и не синхронизированы между собой ни по целям и срокам их реализации, ни по уровням ответственности органов государственной власти.

⁶ Федеральный закон от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»

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

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

Решил ли эти проблемы Закон о стратегическом планировании? Скорее на половину, так как в полном объеме в стране не создана общегосударственная система стратегического планирования, обеспечивающая четкую координацию между прогнозами, программами и бюджетными планами.

Важно и то, что практически одновременно с принятием Закона о стратегическом планировании были уточнены Цели устойчивого развития ООН⁷. Напомним, что одна из 17 целей устойчивого развития ООН (ЦУР), декларируемых как общечеловеческие, посвящена экологии. Можно сравнивать (или не сравнивать) методический подход примененный в ЦУР и в совокупности документов стратегического планирования, но суть одна – попытаться не столько создать «образ будущего», сколько с теми или иными допущениями экстраполировать сегодняшние тенденции на будущее.

В 2025 году заканчивает свое действие Стратегия экологической безопасности Российской Федерации⁸, а в ближайшие пять лет большинство документов стратегического планирования, принятых в период 2014 - 2021 г.г. так же будут завершены.

⁷ Эти цели были названы в резолюции Генассамблеи «Повесткой дня на период до 2030 года» и они заменили собой Цели развития тысячелетия. Итоговый документ Генассамблеи «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года» содержит 17 глобальных целей и 169 соответствующих задач. Technical report by the Bureau of the United Nations Statistical Commission (UNSC) on the process of the development of an indicator framework for the goals and targets of the post-2015 development agenda (Working draft). Sustainable Development Knowledge Platform. United Nations (19 марта 2015).

⁸ Указ Президента РФ от 19 апреля 2017 г. № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года».

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

С этой целью необходимо проанализировать эффективность принятых документов в сфере стратегического планирования документов, а также их влияние на сам институт эколого-правовой политики. Актуальность данной темы возрастает в связи с взятым курсом на укрепление государственного суверенитета, построения независимой экономической и технологической политики в период конца «глобалистики» однополярного мира на условиях западных стран.

В период до принятия закона о стратегическом планировании документы в данной области разрабатывались и принимались столь массово и столь стремительно, что уже тогда стал ясен их «вторичный», «вспомогательный» и «не обязательный» характер. Без связи с ресурсами, без жесткой координации с текущим государственным управлением, без прописанной в законе процедуры принятия документов и закрепленной ответственности, стратегическое планирование играло свою роль, но лишь как ориентир, как целеполагание и прогноз⁹.

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

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

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

⁹ Шпаковский Ю.Г., Жаворонкова Н.Г. Экологическая безопасность устойчивого развития: стратегия и механизмы реализации. Актуальные проблемы российского права. 2024. Т. 19. № 7 (164). С. 174-187.

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

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

В ближайшие годы, в совокупности только на федеральном уровне предполагается принятие не менее 20-30 различных федеральных документов стратегического планирования. Это неопределенность связано с тем, что в ближайшей перспективе могут появиться стратегии новых видов безопасности, новые национальные проекты и программы. Учитывая установленную обязательность, иерархичность и сопряженность документов стратегического планирования, можно предположить появления массива документов, измеряемых сотнями единиц. Помимо учета немалых затрат на их подготовку и принятие следует понять и четко осознать их «отдачу», выраженную в конкретных, заявленных и достижимых показателях. Пока нет ни одного наглядного примера или разработанной методики оценки эффективности стратегического планирования. Но есть очень большие опасения в том, что такое обилие аналитической, прогнозной, детальной, комплексной, стратегической, целевой информации не будет использовано во враждебных, конкурентных, деструктивных целях для дискредитации, противодействию и созданию анти стратегии. Находясь во враждебном окружении нельзя давать недружественным странам такое преимущество, каким может стать обнародование стратегических планов и программ развития (безопасности) на перспективу.

В профессиональном сообществе юристов, экономистов, политологов установился своеобразный «комплиментарный консенсус» относительно Климатической доктрины, «зеленого перехода», ЦУР ООН и других эколого-экономических и политических проектов ООН и ЕС. Было бы странно не заметить, что экология и климат (как часть экологии) так же,

как и «устойчивое развитие» давно превратились в «инструменты влияния». Современное положение нашего государства, обладающего уникальным суверенитетом и еще более уникальными природными ресурсами таково, что сам факт построения целостной системы стратегического и директивного планирования может быть предметом целенаправленной политики дискредитации, среди которых «климатические» или «экологические» проекты будут составлять приоритеты, как наиболее гуманитарные, «общечеловеческие», «всемирные» имеющие безусловную поддержку населения¹⁰.

Но следует четко понимать - в основе практически всех зарубежных долгосрочных экологических программ, концепций «глобалистики» лежит борьба за власть и доминирование в мировых системах. Поэтому рассматривая стратегическое планирование как инструмент государственного управления, мы должны понимать внешний и внутренний контекст, а так же прагматическую сущность планирования. Как, пример, целью Климатической доктрины¹¹ является «обеспечение безопасного и устойчивого развития Российской Федерации, включая институциональный, экономический, экологический и социальный, в том числе демографический, факторы, в условиях изменения климата и возникновения сопутствующих ему угроз».

По сути это и есть стратегия глобальной экономической и технологической экспансии в форме экологической безопасности, по лекалам западных транснациональных компаний. Анализируя взгляды ученых на «апокалиптические сценарии» изменения климата и биоразнообразия, следует очень четко и ясно представлять стоящие за «климатическими» проблемами сугубо прагматическую политику, экономические интересы, «экологические» способы научно-технологического

¹⁰ Право устойчивого развития и ESG-стандарты : учебник / под общ. ред. М. В. Мажориной, Б. А. Шахназарова. – Москва : Проспект, 2023. – 752 с.

¹¹ Указ Президента РФ от 26 октября 2023 г. № 812 "Об утверждении Климатической доктрины Российской Федерации".

диктата. Эти и многие другие соображения позволяют несколько по-иному взглянуть на всю историю, методологию, архитектуру стратегического планирования в России и особенно на стратегическое планирование в области экологической безопасности.

На наш взгляд, учитывая окончание действия многих документов стратегического планирования и перехода (с марта 2024 года) на единую методологию и шестилетние сроки стратегического планирования, принципиально важно понять, что подлежит немедленному /или постепенному изменению экологическом планировании. Необходимо осознать роль и место «планирования безопасности» (национальной, химической, биологической, энергетической, экологической и иной) в государственном управлении, ее место и роль как одного из значимых факторов развития. Нельзя не учитывать как опыт реализации уже принятых и действующих стратегий безопасности, так и необходимость реагировать на «вновь открывшиеся обстоятельства» во внешней и внутренней экологической политике.

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

Основной посыл Указа Президента РФ № 633 сформулирован следующим образом: «определение с учетом национальных интересов Российской Федерации долгосрочных целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности, стратегических национальных приоритетов, путей и основных инструментов их достижения, на прогнозирование рисков социально-экономического развития и угроз национальной безопасности, на совершенствование системы стратегического планирования».

Цели и задачи стратегического планирования в Указе Президента РФ № 633 предельно ясно и конкретно обозначены¹²:

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

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

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

Заметим – главное отличие Указа Президента РФ № 633 от закона о стратегическом планировании и других, самых различных документов стратегического планирования, принятых в виде указов Президента РФ, решений Правительства РФ или актов федеральных органов исполнительной власти в том, что названы приоритетные и обязательные инструменты, механизмы, методология, принципы, на наш взгляд, говорящие о тенденции

¹² Авторами статьи выделены ключевые и новые требования к планированию.

к появлению рядом и на основе «индикативного» планирования элементов или целых разделов директивного планирования.

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

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

Обращает внимание тот факт, что отсутствовала единая логика построения текстов документов стратегического планирования. Оно было произвольным и семантически «научно-популярным». Документы могли кардинально различаться по стилю, а также не было единых (шестилетних) сроков планирования. Весьма расплывчато и неконкретно были обозначены механизмы, инструменты и архитектура самого планирования. При этом,

стратегии «развития» не совпадали со стратегиями «безопасности», а те, в свою очередь, не совпадали с национальными проектами и государственными программами.

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

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

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

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

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

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

Опыт подготовки и принятия документов стратегического планирования в области экологических отношений насчитывает уже почти 30 лет. Но все принятые «экологические» Доктрины, Стратегии, Национальные проекты, Основы, Комплексные планы, Программы развития

(правильные и хорошо научно обоснованные), прогнозы, оценки «опасностей» и, построенные на их основе «цели, задачи, дорожные карты», как правило, не полностью выполнялись и никогда не были ключевыми для федеральных органов исполнительной власти. Как видно из анализа документов стратегического планирования, ключевыми вопросами для страны являются не столько экологические, сколько военно-политические и экономические проблемы, вопросы переход из «ресурсной» направленности экономики в «инновационную». Известные тренды современного развития указывают смену парадигмы «эксплуатация природных ресурсов» на «технологическое развитие», тем самым закрепляется деление стран на «ресурсных», «технологичных» (отсталых). «Экологический» компонент развития превращается с сугубо «природного» в экономико-технологичный.

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

Подчеркнем — ни один из документов стратегического планирования (касающийся экологических проблем) не отменен, не изменен, не подвергнут критике, например, цели и задачи Экологической доктрины 2002 года и всех последующих документов стратегического планирования во многом совпадают текстуально. Поэтому все они действующие (с точки зрения целеполагания), даже в случае окончания формального срока их реализации. Но путь к превращению стратегического планирования и частично экологического права в один из самых эффективных инструментов управления лежит через критический анализ современного состояния экологического планирования, экологического законодательства и правоприменения.

Поскольку в следующем 2025 году завершается действие Стратегии экологической безопасности Российской Федерации, рассмотрим на ее примере основные критерии результативности и механизмы реализации.

Отметим, что объективно планировать и «стратегировать» экологическую безопасность как вид государственной деятельности очень сложно.

Экологическая безопасность признана одной из главных составляющих национальной безопасности в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации¹³. Термин «экологическая безопасность» присутствует в федеральных законах от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»; от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха»; от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» и иных многочисленных нормативных правовых актах. Экологическая безопасность признана элементом национальной безопасности и в этом качестве она обязана воспроизводить и развивать основные тренды Стратегии национальной безопасности.

В Стратегии национальной безопасности сказано: «В последние десятилетия интенсивный рост производства и потребления в мире сопровождается увеличением антропогенной нагрузки на окружающую среду и ухудшением ее состояния, что влечет существенное изменение условий жизни на Земле. Хищническое использование природных ресурсов ведет к деградации земель и снижению плодородия почв, дефициту водных ресурсов, ухудшению состояния морских экосистем, уменьшению ландшафтного и биологического разнообразия. Усиливается загрязнение окружающей среды, что влечет за собой снижение качества жизни человека. Многие страны испытывают нехватку природных ресурсов. Изменения климата оказывают все более негативное влияние на условия ведения хозяйственной деятельности и состояние среды проживания человека. Возрастает частота опасных природных явлений и процессов, которые становятся источниками возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»¹⁴.

¹³ Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации».

¹⁴ Там же. Ст.77-79.

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

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

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

На наш взгляд, не смотря на более чем десятилетний опыт стратегического планирования экологической политики еще не совсем ясен предмет и цель стратегического управления деятельностью в области экологической безопасности, их соответствие современным требованиям в области национальной безопасности, рационального природопользования, системе оценок эффективности деятельности государственного управления.

Термин, примененный в Указе Президента РФ № 633 «Современная архитектура стратегического планирования» - означает для экологической деятельности учет гигантского разнообразия объектов природы, а так же

нормативов, правил, стандартов при отсутствии единства критериев эффективности управления «экологической безопасностью».

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

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

До настоящего времени среди юристов и практиков существуют разногласия в понимании этого определения. Костин А.И. полагает, что «экологическая безопасность – «комплекс состояний, явлений и действий, обеспечивающий экологический баланс на Земле и в различных регионах, как систему предотвращения экологических аномалий, катастроф и устранения последствий их вредного воздействия, сохранения экологического благополучия населения».¹⁵

Бинчук М.М. считает, что понятие "обеспечение экологической безопасности" может рассматриваться как один из основных принципов природопользования и охраны окружающей среды, в соответствии с которым

¹⁵ Костин А.И. Экополитология и глобалистика. М., 2005. М.: Аспект Пресс, 2005. - 418 с.

любая экологически значимая деятельность, а также предусматриваемые в законодательстве и осуществляемые на практике природоохранные меры должны оцениваться с позиции экологической безопасности. Согласно его мнению, понятие "экологическая безопасность" должно входить составной частью в понятие "охрана окружающей среды", являясь одновременно её приоритетным принципом¹⁶.

Данилов-Данильян В.И. отмечает что, «экологическая безопасность» – «способность государства контролировать, снижать и устранять экологические опасности разного масштаба, выявленные и оцененные научными методами, для обеспечения благосостояния общества и здоровья людей, политической, экономической и социальной стабильности»¹⁷.

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

Если обратиться к тексту Стратегии экологической безопасности и, например, к Государственной программе «Охрана окружающей среды»¹⁸ и другим аналогичным актам стратегического планирования, то видны буквально текстуальные совпадения целей, задач, механизмов в области экологической безопасности и охраны окружающей среды. Так и в самой Стратегии экологической безопасности обозначены цели и задачи «экобезопасности» полностью совпадающие с целями и задачами Экологической доктрины и др. Описание проблем и механизмы решения

¹⁶ Бринчук М.М. Экологическое право: учебник. М.: Юристъ, 2003. - 670 с.

¹⁷ Данилов-Данильян В.И., Залиханов М.Ч., Лосев К.С. Экологическая безопасность. Общие принципы и российский аспект. М.: изд-во Бимпа, 2007. - 288 с.

¹⁸ Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 326 (с изменениями от 28.12. 2021 № 2502).

так же идентичны.

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

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

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

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

безопасности¹⁹, если ее оценивать «безопасность», например, по «доле территории» (или численности проживающего на данной территории населения), на которой не соответствует принятым нормам качество воздуха и воды. Так же нельзя оценивать безопасность по объему образовавшихся отходов, по выбросам парниковых газов или измерять безопасность «биоразнообразия» по количеству природоохранных территорий.

«Измеримость» экологической опасности (безопасности) в принципе (методологически) непростая категория, но если она должна быть связана (а она непременно должна быть оценена экономически и ресурсно) с оценкой затрат, оценкой альтернатив, оценкой эффективности (есть метод оценки рисков и ущербов, что близко по методологии, но не едино), то построенная на такой всесторонней оценке «экологическая опасность» чрезвычайно сложная, политически и экономически громоздкая и тем не менее скорее эмпирическая задача. Например, Минэкономразвития России в 2019 году пыталось оценить «эффективность» выполнения документов стратегического планирования по методу КПЭ, а Счетная палата Российской Федерации в 2021 году пыталась оценить «эффективность» выполнения Стратегии экологической безопасности по степени соответствия поставленных целей достигнутому результату, через анализ затрат и процента «выполнимости»²⁰. На наш взгляд, оценка «экологической безопасности» территории искусственная проблема во многом зависящая не от объективных (расчетных), а больше политических, психологических, конъюнктурных и иных страт. Если же такая необходимость в «эффективности» документов стратегического планирования существует, тогда необходим набор стандартов экобезопасности территории, например, по классам безопасности, с присвоением «знака качества безопасности»,

¹⁹ В Стратегии экологической безопасности выделено 7 критериев оценки, в том числе наличие отходов разных классов опасности, наличие особо охраняемых территорий, ликвидация нанесенного ущерба и т.д.

²⁰ Цели устойчивого развития. Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации, 2020, № 6.

«товарного знака безопасности», «этикетки» высокой экологичности/безопасности и т.д.

Такие маркеры можно придумать и сделать, но зачем? Тем более, что следует признать – оценка экологической безопасности только первый шаг, важный для управления, но за ним неизбежно следуют экономические, социальные, политические, технологические расчеты. На наш взгляд, нормативное регулирование в охране окружающей среды уже чрезмерно, добавить к нему новые нормативы по экологической безопасности отличные от показателей окружающей среды будет нецелесообразно.

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

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

В контексте семантической точности определения «экологическая безопасность» полезно уточнить «корневые» понятия «опасность угроза –

вызов», «экологический риск», «экологический ущерб», «цели и задачи экологической безопасности», «национальные экологические интересы», «экологические приоритеты», «нормативный уровень рисков», «измеримость экологической опасности» и др. Можно говорить о недостаточной степени конкретности и точности вышеупомянутых определений, составляющих содержание понятия «экологическая безопасность», но это задача выходит за рамки настоящей статьи.

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

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

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

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

Анализ многочисленных документов стратегического планирования и действующего экологического законодательства показывает с одной стороны рост числа нормативных актов по «безопасности», с другой стороны —

относительно слабую эффективность принимаемых мер. Необходима подготовка и издание на государственном уровне специального отчета (или бюллетеня) по экологической безопасности с анализом эффективности.

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

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

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

По нашему мнению, экологическая безопасность могла бы стать, во-первых, центральным звеном и центральным критерием успешности моделей

пространственного развития страны в целом и ее регионов; во-вторых, универсальным показателем (при всех остальных нормативах) для градостроительных, инвестиционных, рекреационных, промышленных, природоохранных, иных проектов развития, как на глобальном, так и на территориальном уровне. Тем самым будет происходить естественная (или по принятой методике) коррекция социально-экономических параметров: стоимость недвижимости, привлекательность размещения объектов строительства и т.д.

Экологическую безопасность необходимо рассматривать в равной степени и как безопасность человека и как безопасность природы, хотя для природных систем и сообществ не существует понятия «безопасность», а существует понятие эволюция. Кризисные природные явления, природные катастрофы нельзя рассматривать в отрыве от безопасности человека. Устраняя «угрозы» для природного равновесия мы, тем самым, устраняем угрозы для человека.

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

Стратегия экологической безопасности является документом публичного права, правовой статус таких документов до сих пор вызывает споры между правоведами, так как документы стратегического планирования, изданные в виде Указов Президента РФ (реже, в виде Постановлений Правительства РФ) они безусловно нормативные правовые акты. Однако, по своей форме, по процедуре принятия, по многим другим параметрам они не обладают полным процессуальным контекстом, как нормативные правовые акты.

Проблема документов стратегического планирования как нормативных, не только формально– юридическая, она гораздо шире – в практической ценности, применимости в государственном управлении и планировании. Можно рассматривать их с точки зрения идеологии в ценностном ракурсе, тогда на первый план выступает новое «видение мира», не только прогноз, не только долгосрочный план, а концепции, образ будущего, дорожную карту и только во втором ряду, представление о завтрашнем дне. Законодательство регулируют сегодняшние правоотношения, сегодняшние реальности, а документы стратегического планирования должны дать прежде всего ответы – что мы хотим, а только потом как этого достичь. С этой точки зрения наличие огромного числа «Стратегий безопасности» (отраслевых, федеральных, местных) не оправдано и не имеет практического смысла. На наш взгляд, должна быть только одна стратегия безопасности – Стратегия национальной безопасности, где будет дан единый стратегический план национальной безопасности, с включением разделов по остальным видам безопасности. Как многократно было отмечено – ничего нет практичнее хорошей идеи. В этом смысле «идея», заложенная в документе стратегического планирования – является главной ценностью.

Возвращаясь к проблеме подготовки новой Стратегии экологической безопасности, следует заметить, что возникла объективная необходимость сформулировать очень просто и очень четко прагматические цели экологической политики (развития) для нации. Ответить на простой вопрос – какую модель взаимодействия с природой мы хотим видеть, сколько мы готовы платить за эту политику, а также как мы видим «безопасность» и что для нас «интересы будущих поколений». Органом, который способен сформулировать эти идеи не может быть Минприроды России или Минэкономразвития России. Такая задача посильна только специально созданной группе под эгидой Совета национальной безопасности Российской Федерации. Напомним, что при Совете Безопасности сформирована Межведомственная комиссия по экологической безопасности,

состоящая из представителей федеральных органов исполнительной власти, в полномочия которой входит подготовка документов стратегического планирования, мониторинг их выполнения и предложения их по совершенствованию. Нельзя не учитывать и потенциал Научного совета при Совете национальной безопасности Российской Федерации.

При этом новый документ, по нашему мнению, должен быть обличен в форму Стратегии экологической политики и отражать проблемы устойчивого экологического развития с большим разделом по безопасности.

Для этого необходимо.

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

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

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

В-четвертых, принятие документа без четкого понимания затрат, ограничений и оценки влияния на экономику нерационально. Простое перечисление проблем окружающей среды и констатация внешних и внутренних «угроз» ничего не решает и в практическом плане не имеет

смысла. Другое дело, когда любая «экологическая» цель будет обозначена как баланс выгод и приобретений, как оценка затраты, альтернативных вариантов. И здесь особую роль будет играть разграничение цели, обозначенной как «охрана окружающей среды» и цели как «экологическая безопасность».

В-пятых, Стратегия экологической политики как документ публичного права должна иметь «обратную связь» с другими документами стратегического планирования и законодательством. В настоящее время одновременно действуют десятки территориальных стратегий, где в том или ином виде присутствуют положения касающиеся экологической безопасности, которые (как правило) существуют «сами по себе». Множественность различных «Стратегий», существующих как-бы сами по себе сводит на нет их потенциал и эффективность.

При этом следует четко разделять возможности документа как инструмента долгосрочного планирования и как элемента духовно-нравственной мобилизации общества. Конечно, приведенные выше выводы и предложения являются лишь материалом для обсуждения и дальнейшего анализа.

Глава 3. Экологический суверенитет — возможности и ограничения для обеспечения экологической безопасности

Эволюция экологического права проходит в рамках общей картины изменений в социально-экономической и экологической картине мира. И поскольку право производно от государственных институтов, то следует подробно остановиться на самом определении государственного суверенитета, в рамках которого и происходит конкретизация эколого-правовой идеологии.

В конституционном праве, как правило, используются три понятия суверенитета: народный, национальный и государственный. Народный суверенитет символизирует правовой статус человека и гражданина, общественного и государственного строя, порядка отношений с другими государствами и международными объединениями. В понятии «национальный суверенитет» делается акцент на суверенные права наций, право наций на самоопределение. Государственный суверенитет связан с понятием государства в его международно-признанных границах, территориальной целостности, невмешательстве во внутренние дела других государств, юридическую независимость, полноту власти, единство закона и правоприменения. Государство в лице избранных народом представительных органов и органов исполнительной власти устанавливает основы государственного строя и правопорядок в обществе²¹. В этом смысле «экологический суверенитет» - это производное от государственного суверенитета и вытекает из закрепленного в законах права на здоровую окружающую среду, обязанность государства обеспечивать благоприятную

21 Современная мирополитическая система характеризуется противоборством двух разнонаправленных тенденций – к укреплению суверенитета, с одной стороны, и к его ограничению, с другой - при том, что иногда эти тенденции воплощаются в политике одного государства (укрепление собственного суверенитета соседствует с ограничением суверенитета других государств). «Сильные» государства стремятся всеми силами укрепить свой суверенитет за счет ограничения суверенитета других государств, в свою очередь остальные государства готовы самостоятельно жертвовать частью своего суверенитета для обеспечения существования этого государства в мирополитической системе.

основу жизнедеятельности, осуществлять всю полноту власти в области экологической безопасности²². Но современная глобальная экологическая и климатическая повестка ставит и ряд принципиально новых проблем, например появляется понятие «глобальная экологическая и климатическая безопасность». На поверхности лежит якобы аксиома о необходимости разработки и реализации (перед лицом глобальных угроз) единой (всемирной) экологической политики. Вопрос только в том на каких основаниях, в рамках каких процедур, правил, законов, механизмов. Кто будет принимать решения? Кто за них будет отвечать и где критерии «экологической эффективности»? Суверенитет – это, прежде всего, обозначение независимости, понятие «экологическая независимость» (даже в рамках государственного суверенитета и в пределах признанных границ) уже не столь простое и однозначное. В дополнение к «природопользованию и охране окружающей среды», в понятие экологическое развитие, экологическая безопасность, эколого-правовая доктрина мы вкладываем более широкий смысл, прежде всего затрагивающий глобальные аспекты взаимодействия природы и общества, включая социальные, культурные, экономические и технологические аспекты. В международно-правовых актах не выделяет отдельно понятие национальный «экологический суверенитет», но правовые документы предполагают обязанность страны, участвующей в международных союзах, программах, соглашениях, конвенциях «присоединение» к уже сформулированным правилам и частичный отказ от самостоятельного законодательства. В этом случае предполагается, что коллективная безопасность и коллективные действия гораздо эффективнее чем национальные. Правда, вопрос разграничения коллективной (международного органа) и государственной ответственности в случае нанесения ущерба глобальной или национальной экологической

22 Экологический суверенитет воплощает в себе черты и государственного и народного и национального и культурного и экономического порядка, так как он, с одной стороны, базируются на признании права распоряжения природными ресурсами, с другой - ответственности за состояние окружающей среды в национальном и глобальном разрезе.

безопасности, в том числе отдельно по природным средам (ресурсам), угрозам мировому равновесию (климат, океан, воздух, биоразнообразие) до конца не проработан.

Поэтому в современное понимание понятия «экологический суверенитет» вкладывается не только юридический контекст (смысл), но и его прикладной, содержательный характер, включающий эффективность использования «инструмента», «механизма», «способа решения» эколого-правовых проблем. По умолчанию, экологическая деятельность в рамках международных союзов, объединений, программ, конвенций, считается более продуктивной и целенаправленной. Передача части государственного (экологического в том числе) суверенитета в наднациональные органы считается признаком новой модернизации глобального экологического управления, вызванного глобальным экологическим кризисом²³.

При этом вопрос о правовых основах, достоинствах-недостатках, пользе-вреде, сравнительной эффективности, сравнении возможностей «десуверенизации» и «суверенизации» в случае полного национального экологического суверенитета не исследован.

Национальный (государственный) «экологический суверенитет» можно рассматривать с разных точек зрения, например, «возможностей», «выгодности», «привлекательности», «эффективности» для страны и народа. В этом случае «государственный суверенитет» одной страны предполагает (условно или эталонно) сравнение с другими странами, лишенными части суверенитета или не имеющими возможности его эффективно использовать²⁴.

В современном мире наблюдаются одновременно и тенденция к укреплению суверенитета, и к его ограничению, делегированию части

23 Правовое регулирование обеспечения экологической безопасности в Арктической зоне Российской Федерации : монография / под общ. ред. М. В. Мажориной, Ю. Г. Шпаковского. — Москва : Проспект, 2024. — 320 с.

24 Например, политика Китая почти полностью направлена на разделение стран, имеющих свой суверенитет или частично (полностью) зависимых. Суверенные страны (независимо от их «величины экономики») могут быть субъектами отношений, в ином случае они лишь форма зависимая от чужой воли (интересов).

независимости, «растворению» полномочий в наднациональных органах²⁵. Экологическая составляющая (прежде всего, экологическая безопасность как она понимается развитыми технологическими странами) в процессах «десуверенизации» очень велика, глобальная экологическая (климатическая) повестка позволяет использовать призраки и тенденции различных экологических катастроф для внедрения в экономику и политику необходимых правил и ограничений в нужном контексте и нужных моделях (доктринах).

Процессы правового ограничения (уменьшения) суверенитета имеют различные варианты, типы, модели и различные последствия. Одним из признаков ограничения экологического суверенитета выступает наличие союзов, блоков, соглашений, надгосударственных органов, которые обладают контролем и механизмами принуждения к исполнению решений, при этом принципиально важным является «добровольность» отказа государств от части своего суверенитета. Как правило, процесс экологической «десуверенизации» происходит по линии имплементации зарубежного законодательства, правил, норм, стандартов, процедур и затем полной передачи механизмов управления и контроля в наднациональные органы.

Существуют многочисленные примеры «десуверенизации», например, благодаря многоступенчатой системы управления. Еврокомиссары, высшие органы управления Евросоюзом никак не подотчетны населению государств, входящих в ЕС, и никак не влияют на принятие решений. Другими словами - суверенитет уже не в «руках» народов, а в руках наднациональных органов. Это касается и коррупции, и появлению целых «сословий» европейской бюрократии. Десуверенизация происходит и по факту использования «мягкой силы» со стороны США, Евросоюза - например, очевидно, что военные,

25 Было бы неправильно измерять экологический суверенитет по наличию или отсутствию международных договоров, участию в международных программах, «совпадению» законодательства, механизмов реализации экологического права. Более показательным, на наш взгляд, является возможность и способность принимать самостоятельные эколого-правовые решения и отстаивать стратегические национальные интересы.

например, базы за рубежом, морские флотилии, в том числе и прежде всего авианосные группировки, воинские соединения на территориях соседних государств, нефтяные платформы и многие другие крупные технические сооружения оказывают сильнейшее воздействие на окружающую среду и де-факто в какой то части «отменяют» экологический суверенитет в той стране, которая согласилась на «десуверенизацию» по тем или иным причинам. На Валдайском форуме в 2007 г. В.В. Путин в своей речи указал, что суверенитет - это очень дорогая вещь и на сегодняшний день можно сказать эксклюзив в международных отношениях. Экологический суверенитет имеют лишь небольшое число стран, поэтому говорить о «независимой» экологической политике можно только применительно к обладателям полного государственного суверенитета. Поэтому необходимо четко понимать политические, экономические и организационно- правовые возможности экологического суверенитета нашей страны. Тенденция экологической «десуверенизации» для многих стран в мире нарастает и это нельзя назвать положительным итогом глобализации как для России, так и ее дружественных стран. При этом следует специально выделить следующий парадокс необходимость ограничения «экологического суверенитета» объясняется прежде всего «грядущим экологическим кризисом», демократией, либеральной экономикой, единством «ценностей», но именно все вместе взятые «объяснения» как раз и применимы (возможны) только в суверенных государствах.

Проанализировать «плюсы» и «минусы» «десуверенизации», можно только в долгосрочной перспективе, но, на наш взгляд, стратегически очень важно иметь инструменты, позволяющие измерить полноту и эффективность «экологической суверенности»²⁶. Например, тренды всемирной

26 Аналитическое Кредитное Рейтинговое Агентство (АКРА) создано в 2015 году. Акционерами АКРА являются 27 крупнейших компаний России, представляющие финансовый и корпоративный сектора, а уставный капитал составляет более 3 млрд руб. Основная задача АКРА — предоставление качественного рейтингового продукта пользователям российского рейтингового рынка. Методологии и внутренние документы

экологической (климатической) повестки таковы, что несложно предсказать появление со стороны стран «условного запада» дальнейшее ужесточение правил, норм глобальной экологической, климатической, биологической безопасности, «завязывание» их на экономику, технологические, торговые, социальные, информационные, политические требования и условия. Это вопрос ближайшего будущего. Поэтому инициативы и научный анализ по созданию нового международного эколого-правового «института» на базе разработки универсального правового понятия «экологический суверенитет» важны и с точки зрения государственного, экологического суверенитета, права и глобальной экологической безопасности. Концепция, внесенная от имени РФ под названием «Глобальная экологическая безопасность – это тот документ, который может (или должен) активировать обсуждение новой глобальной парадигмы экологического развития и появлению международно признанного понятия «экологический суверенитет».

На наш взгляд, существует пробел в научных разработках таких принципиально важных с точки зрения глобальной политики, экономики, экологии, категорий как «пространство эколого-экономического развития», «глобальная экологическая безопасность», «преимущества, ограничения и возможности экологической суверенности». Каждая нация, каждое государство вправе решать какую долю своего суверенитета и в чем она может делегировать в надгосударственные органы. При этом каждое государство ищет свои краткосрочные или долгосрочные выгоды. Но для России нет других вариантов развития, кроме полной экологической суверенности при дальнейшем развитии международного экологического сотрудничества.

Суммарный природно–ресурсный, пространственный, экологический и социально-экономический потенциал России, базирующийся на массиве национального законодательства, составляя основу экологического

АКРА разрабатываются в соответствии с требованиями российского законодательства и с учетом лучших мировых практик в рейтинговой деятельности.

суверенитета, катастрофически недооценен и требует совершенно новых подходов, идей, методик оценки ключевых факторов развития страны. Минерально-сырьевая рента, доходы от продажи ресурсов многие годы «отодвигали» на второй план приоритетные с точки зрения долгосрочной перспективы планы эколого-экономического развития страны. Возможной ошибкой было не критическое, поспешное принятие «западной» либерально-экономической философии, упование на силу и возможности рынка», на потребительский характер развития экономики. Неслучайно, все цифры о состоянии окружающей среды за последние 30 лет показывают серьезные проблемы загрязнения и деградации природы²⁷.

Для понимания важности углубленной разработки формулы «экологический суверенитет» необходимо выбрать из множества определений государственного суверенитета, в частности как правовой нормы (принятой в большинстве стран мира), включающей самостоятельность, полноту и незыблемость законных экологических и экономических прав, построение системы государственного управления, органов правопорядка, осуществляемых в пределах территории и объеме определяемом законами страны, то что отвечает нашим национальным интересам и экологической безопасности.

Применительно к понятию «экологический суверенитет» начать нужно с разграничения государственных экологических функций (прав-обязанностей), общественных, публичных, частных, международных. Применимость термина «суверенитет» внутри страны, на наш взгляд, не правильна, быстрее, неприемлема, но аналоги типа «независимость», «разграничение компетенции», «полномочия» и другие составляют основу государственной власти и управления. Анализируя содержание понятия государственного «экологического суверенитета», мы должны понимать, что одновременно необходимы более четкие правовые рамки по отношению к

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

«полномочиям» различных уровней власти, например, расширение полномочий органов местного самоуправления, муниципалитетов, коренных народностей, общин.

Опубликованная в официальном издании «Российская газета» в январе 2022 года статья Председателя Высшего совета партии «Единая Россия» Б.Е. Грызлова под названием «Экологический суверенитет России» ставит достаточно много вопросов как общеправового характера, так и сугубо в рамках теории и практики экологического права²⁸. Даже принимая во внимание тот факт, что статья не является, строго говоря, научной публикацией, она во многом проясняет отдельные позиции, относящиеся к экологическому развитию, экобезопасности, экологическому суверенитету. На фоне принятых важнейших документов стратегического планирования, таких как Стратегия национальной безопасности (2009, 20015, 2021), Стратегия экологической безопасности (2017), Стратегия экономической безопасности (2017), Доктрина экологического развития, Стратегия по охране окружающей среды и устойчивому развитию (1994), Стратегия продовольственной безопасности (2017), Доктрина энергетической безопасности (2019) и Энергетическая стратегия (2020) и другие документы такого же высокого уровня, есть необходимость в анализе внешних и внутренних факторов создающих условия для формирования принципов «экологического суверенитета». На наш взгляд, в статье Б. Грызлова, прямо или косвенно обозначены ключевые вопросы (подходы) к пониманию важности и срочности юридической разработки понятия «экологический суверенитет». В том числе следует особое внимание обратить на ключевые тезисы статьи о том, что экологическая повестка - это смысловые области нашего бытия²⁹.

28 Российская газета. 2022. 21 января. Режим доступа: <https://rg.ru/2022/01/21/boris-gryzlov-ob-ekologicheskom-suverenitete-rossii.html> (дата обращения: 01.10.2023).

29 Там же.

«Смысловые области нашего бытия» - заявка не на правовую оценку понятия «экологический суверенитет», а на идеологию, ценностный подход, социально-культурную доминанту в этом понятии.

Экологический суверенитет в настоящее время находится как бы «в тени» государственного, но его важность и статус будут постоянно возрастать. Технология принятия Целей устойчивого развития и ESG как можно при помощи рейтинга, оценок, опросов. Своеобразного маркетинга повлиять на суверенные экологические права. Кто задумывался над возможностями ограничения суверенитета путем различных «рейтинговых агентств», методик оценки, опросов, включения или «исключения» из каких-либо «сообществ», информационных атак, формирования «общественного мнения» и других технологий. В этом плане можно считать любые внешние, международные рейтинговые агентства³⁰ - это прямое ограничение суверенитета, так как решения и оценки принимаются вне национальной юрисдикции. Система ESG полностью применяется в практике агентства АКРА, российского по форме, но иностранного по методологии, по сути. Мы не рассматривает «пользу» или «вред» применения показателей и методологии АКРА, по факту - это кредитный рейтинг, влияющий на инвестиционную составляющую экономических агентов. Речь идет о пользе, применимости, адекватности, соответствии внутренним стандартам и «независимости» оценок в случае полного принятия зарубежной методологии оценок в той или иной модели природопользования.

Другой, высказанной достаточно категорично, мыслью является оценка влияния международных или иностранных экологических организаций на внутреннюю политику нашей страны. Здесь (как и во всех иных случаях) необходимо четко на правовых позициях выделить обязательства по выполнению международно-правовых актов, подписанных (исполняемых) нашей страной и «незаконные» действия вне государственных организаций и

30 Аналитическое Кредитное Рейтинговое Агентство (Акционерное общество), АКРА (АО). Режим доступа: www.acra-ratings.ru

объединений. Без анализа эффективности работы внутри страны буквально каждой зарубежной организации, без критической оценки совокупности применяемых методов и механизмов экологической направленности на состояние окружающей среды нельзя говорить о «влиянии» иностранных экологических организаций на внутреннюю политику страны.

В статье Б. Грызлова говорится также об «западной» опасности (угрозе) как экологическому суверенитету России, так и «необходимости нового уровня экологического суверенитета» (цитата). Очень категоричен и вывод «Нам не нужно сверять наши ценности с западными, нам не нужно их даже сравнивать»³¹.

Это очень сильный тезис. Действительно, экологический суверенитет только на 50% состоит из государственных прав на природные ресурсы и самостоятельное решение проблем экологической безопасности, но в огромной степени он произведен от культурных, духовных, социально-экономических ценностей и смыслов развития. Полновесный, действительный «Экологический суверенитет» возможен только в том случае, когда у нации, народа отдельной страны сформирован «образ будущего», в котором основное или значительное место занимает экологическая повестка развития. Новый, экологический образ мира, страны и общества есть основа для принятия самостоятельных, независимых и одновременно национально ориентированных решений

Полемика и правовой анализ статьи не является нашей задачей, однако есть фундаментальные проблемы, которые важны для теории и практики экологического права, управления, экологической безопасности страны и экологического развития. Среди таких уточнение понятийных (онтологических) проблем – «наши и западные ценности», «уровень экологического суверенитета», «национальные интересы и национальные приоритеты», «экологическая безопасность и экономическая, экологическая, технологическая, биологическая, энергетическая, химическая безопасность»).

31 Там же.

Мы согласны, что рассматривать «экологическую безопасность» вне контекста национальных приоритетов, экологической экономической и иной безопасности, вне международных отношений и международного права не представляется возможным. Необходимо выделить причины и следствия активизации (появления) потребности в отдельном «экологическом суверенитете». Не прямо, но косвенно подразумевается, что для государственного (национального) «экологического суверенитета» существуют некоторые угрозы, вызовы, опасности, посягательства, что существует неточности, неясности правового характера, претензии, притязания со стороны других стран (народов, наций, государств, объединений), существуют проблемы внешней идентификации, легитимности, верификации национальных прав.

Концепция национального экологического суверенитета, условно говоря, базируется на «трех китах»:

- 1) понимание важности, возможностей, «выгодности» и условий для самостоятельной, независимой экологической политике,
- 2) четкое понимание национальных интересов и приоритетов, способов и форм их реализации, внутренних возможностей,
- 3) оценка внешних вызовов, угроз, опасностей, международно-правовых условий и перспектив.

Какие угрозы, опасности, вызовы для экологической безопасности страны уже очевидны и формируют новые подходы к экологическому суверенитету? Это:

- опасность военных действий и особенно угроза биологической, химической, ядерной, информационной агрессии,
- опасность использования экологической и климатической повестки для продвижения своих технологических, экономических, транснациональных интересов,
- опасность потери биоразнообразия,

- опасность стремительного ухудшения качества водных, воздушных, лесных, земельных, морских ресурсов их загрязнение,
- опасность искусственного заражения флоры и фауны с территорий сопредельных государств,
- опасность прямого и не прямого ограничения доступа к технологиям при помощи рейтинговых агентств, инвестиционного контроля, инспекций, преференций, навязывания стандартов, правил, норм, законов, методик.

Вызовы и угрозы составляют значительную часть текста многих документов стратегического планирования и все они в той или иной мере могут быть отнесены (касаться) экологической безопасности и «экологического суверенитета». Необходимо понимать, что самым часто используемым и эффективно применяемым методом ограничения экологического суверенитета является не внешняя агрессия, а «партнерство во имя экологии», когда происходит диффузия национального экологического законодательства в сторону принятия зарубежных законов и практик экологического регулирования.

На наш взгляд, экологический суверенитет государства означает неоспоримое и самостоятельное право от имени народа (суверена), в данном случае в соответствии с законами и нормами российской Конституции осуществлять всю полноту власти и управления на своей территории. Экологический суверенитет государства является полным и постоянным над всеми природными ресурсами, находящимися на территории государства, в международно-признанных границах.

К правам Российской Федерации в области эколого-экономического суверенитета относятся ряд «прав-обязанностей»:

право регулировать и контролировать природопользование в пределах действия своей юрисдикции согласно своим законам и постановлениям и в соответствии со своими национальными целями и первоочередными задачами;

право регулировать и контролировать деятельность любых экономических субъектов и транснациональных корпораций в пределах действия своей национальной юрисдикции, экологического законодательства и принимать меры по обеспечению того, чтобы такая деятельность не противоречила его законам, нормам и соответствовала его экологической, экономической и социальной политике;

право национализировать, экспроприировать или передавать иностранную или частную собственность, наносящую значительный ущерб или создающую угрозу экологической безопасности;

право участвовать в международном экологическом сотрудничестве, обмене, торговле для обеспечения сохранения окружающей среды и экологической безопасности;

право регулировать должным образом процессы природопользования и охраны окружающей среды в соответствии с конституционными полномочиями

право формировать эколого-правовую политику и принципы экологического развития страны.

Реализация суверенитета Российской Федерации основывается на следующих конституционных принципах:

- суверенное право на всю территорию и находящиеся на ней все природные ресурсы;
- единства природной территории, населения, жизнедеятельности и обеспечения экологической безопасности;
- эффективного использования природных ресурсов, оказания экологических услуг и регулирования степени воздействия на окружающую среду и сохранение биоразнообразия;
- единства законов и правил (в том числе и прежде всего экологических) на территории Российской Федерации;

- единой системы государственного специального управления природопользованием, экологического мониторинга и контрольно надзорной деятельности;

- единства экологических показателей, норм, правил, стандартов;

- экологической безопасности и единой экологической политики.

Можно выделить следующие необходимые направления реализации экологического суверенитета Российской Федерации:

- возможность и необходимость Российской Федерации самостоятельно определять направления своей экологической политики и одновременно способность осуществлять ее;

- независимость формирования национальных целей и приоритетов, стратегий и планов осуществления эколого-экономической деятельности;

- использование пространственных, природно-ресурсных, экономических преимуществ и построение эффективной модели экологической безопасности Российской Федерации;

- сбалансированность национальных эколого-экономических интересов с социальными, технологическими, биосферными;

- модернизация систем государственного управления и контроля за эффективным использованием и сбережением всех ресурсов, находящихся в юрисдикции государства.

- выборочное и осмысленное применение международного сотрудничества, стандартов, правил и международных механизмов экологического регулирования.

Вопрос о границах, возможностях, механизмах и подходах к реализации принципов «экологического суверенитета» весьма конкретен и должен исходить из национальных интересов, приоритетов, безопасности, стратегий развития. Но национальные интересы и приоритеты России не противопоставлены экологическим интересам других стран. В любом случае было бы ошибкой сокращать международное сотрудничество, закупку и широкое использование экологических технологий, научный и

образовательный обмен. Как известно, в Стратегии национальной безопасности РФ выделены следующие национальные интересы - сбережение народа, защита территориальной целостности, законодательство и взаимодействие с гражданским обществом, информационное пространство, устойчивое развитие, технологии, охрана окружающей среды и климат, ценности, стабильность и укрепление мира. И «национальные приоритеты» - безопасность в области обороны, государственная и общественная, информационная, экономическая, экологическая, научно-технологическая, правовая, международная.

Возникает закономерный вопрос - какие именно «национальные интересы» или «национальные приоритеты» входят в понимание «угрозы», «опасности» для «экологического суверенитета»? В каких областях, пропорциях, категориях «экологический суверенитет» требует «усиления», или как сказано в статье Б. Грызлова, «обеспечения нового уровня экологического суверенитета»³²?

С таким подходом к глобальной экологической безопасности очень сложно согласиться, но вся проблема в том, что наша страна имеет многочисленные и удачные документы стратегического планирования. Концепции и доктрины экологической безопасности не стремятся взять инициативу по формированию международно-правового консенсуса в этой области. Прежнее разделение стран по линии «запад-соцлагерь-развивающиеся страны» давно потеряло актуальность. Появление целой группы динамично развивающихся стран условного «Юга», куда входит Китай, Индия, Индонезия, Малайзия, Катар и т. д. Насчитывающее более половины населения земли и половину мирового ВВП ставит перед нашей страной и ее эколого-правовой политикой прямые и непосредственные вызовы по занятию лидирующего положения в сфере формирования основ глобальной экологической безопасности.

³² К сожалению, автор не раскрывает что имеется виду под «новым уровнем» суверенитета.

Неотъемлемые функции экологического суверенитета должны включать в себя принятие законов и правоприменительных актов, правовое регулирование, экологическое управление, судебную и правоохранительную деятельность, мониторинг и многое иное.

Угроза экологической безопасности – совокупность условий и факторов, создающих прямую или косвенную возможность нанесения ущерба национальным интересам Российской Федерации в том числе путем навязывания собственной политической повестки, ограничения или запрета экспорта и/или импорта ресурсов, товаров, технологий. Данное определение далеко не полное, понятие «угроза» более объёмное и «динамичное», требующее постоянного обновления и коррекции в законодательстве.

Для понимания и практического применения концепции экологического суверенитета важно адекватное восприятие и использование механизмов международной кооперации в области решения экологических проблем. Нет смысла напоминать, что именно экологические технологии, экологическое сотрудничество, международные научные и общественные связи не вошли в пакеты санкций против нашей страны. Так почему не использовать этот инструмент для решения экологических проблем, не теряя экологический суверенитет? Россия всегда была и останется крупнейшим природно-климатическим «экологическим субъектом» и ее роль как природного, экологического донора для Европы никем не оспаривается, что дает широкие возможности для использования европейских экологических технологий и инвестиций в национальных и глобальных интересах, что только будет укреплять экологический суверенитет. Понятие «экологический суверенитет», как видно из предыдущего анализа, предполагает «государственный» экологический суверенитет. Но в мире наметался и быстрыми темпами развивается процесс межгосударственной интеграции в различных формах. Здесь возникает множество вопросов относительно различных «степеней», «видов», «форм» суверенности.

В документах ЕС не говорится, что ЕС - государство, что он обладает государственной властью или государственным (либо иным) суверенитетом. В настоящее время ЕС объединяет 28 государств Европы, совокупная территория ЕС составляет 4 475 757 кв. км, что приблизительно вдвое меньше площади Китая или США, население ЕС - 512 млн человек (третье место после Китая и Индии). ЕС занимает второе место по ВВП после США. Необходим правовой механизм четко и однозначно выделяющий национальный экологический суверенитет от коллективного, в данном случае ЕС. Это важно с правовой точки зрения, к в каких случаях ответственность за экологический ущерб несет «суверенная страна», в каких ЕС. В каких случаях нормативы и законы ЕС в части экологической национальной безопасности адекватны и непротиворечивы с местным законодательством.

Нет государств, которые могли бы производить сами все необходимое для экономики и жизни человека. Поэтому «экологический суверенитет» не должен препятствовать торговле, обмену, кооперации, использованию опыта, более того, именно творческий подход к «суверенности» как фактору, который полностью зависим от государства дает многочисленные преимущества.

Если попытаться найти истоки экологической суверенизации и «десуверенизации», то в основе лежат те же самые либеральные ценности, демократизация, капиталистический способ производства, создание промышленно-олигархических групп, глобализация, монополизм и клановость. Развитие ЕС и других международных объединений предполагает прямое подчинение «слабых» стран «сильным» и проведение той экологической политики, которая выгодна «сильным». Попытки некоторых государств и международных объединений доказать, что экологический суверенитет понятие «архаичное», «неэффективное» и более того – препятствующее решению глобальных экологических проблем, свидетельствуют лишь о стремлении установить «новый мировой экологический порядок» на основе монополизации экономики, технологий и экологической политики в определенном, выгодном узкому слою стран,

контексте. Наоборот, обладание экологическим суверенитетом свидетельствует о возможности и желании обладающих им стран к равноправному и справедливому сотрудничеству.

Значение правового понятия «экологический суверенитет» будет и дальше уточняться, актуализироваться как в рамках идущего кризиса глобалистики, деления мира на блоки и союзы, так и в рамках роста значения для всех стран климатической, энергетической продовольственной, даже технологической проблематики, как части проблемы глобальной экологической безопасности.

Проблематика национального экологического суверенитета лежит в основе многих документов стратегического планирования нашей страны, таких как Стратегия национальной безопасности, Стратегия экологической безопасности, Доктрина экологического развития, экологического законодательства и управления, других правовых институтов и механизмов. Сформулированные в этих документах цели, задачи, проблемы окружающей среды, экологические угрозы, опасности, вызовы напрямую связаны и вытекают из принципов экологического суверенитета, основанного на национальных интересах, приоритетах, проектах и программах. Разделение угроз и опасностей на внешние и внутренние в документах стратегического планирования показывает, что для понимания принципов «экологической суверенности» важно понимать границы и условия осуществления «суверенности» в части не только природопользования и охраны окружающей среды в рамках государственных границ, но влияния глобальных процессов на внутренние механизмы экологического свойства. Наличие внешних угроз, как они не обозначены, потенциально являются не только угрозами для национального экологического суверенитета, но и во многом для глобальной экологической безопасности. Вместе с тем нельзя «укреплять» экологический суверенитет отказом от зарубежных технологий, использованием лучших из имеющихся экологических практик. Наоборот, неспособность решать эффективно внутренние проблемы природопользования и охраны среды,

только путем усиления мер по «суверенизации», «безопасности» не продуктивна и создает реальные препятствия эффективному природопользованию.

Для полноценного включения концепции «экологического суверенитета» в эколого-правовую политику необходимо разработать и принять в качестве основополагающих принципов природоохранной политики следующие аспекты:

- условия, формы и механизмы проявления экологического суверенитета,
- установление правил, порядка, при усилении международно-правовой ответственности в области глобальной экологической безопасности,
- пересмотр форм, размеров, видов, оснований, условий наступления /освобождения от ответственности за нарушения глобальной экологической безопасности,
- закрепление на международном уровне критерии суверенизации, включая законодательную (правовую) основу, наличие общественного консенсуса по поводу суверенитета, наличие природной, территориальной целостности, наличие эколого-правовой политики и критериев экологической безопасности, наличие организационного механизма решения экологических проблем, особенности социально-экономического режима.

Нахождение баланса между «экологической суверенностью», экологической безопасностью и эколого-экономической эффективностью и есть способ наиболее практичного подхода (способа) повышения качества жизни, создания «благоприятной окружающей среды», энерго и ресурсосбережения, создания (применения) экологически приемлемых технологий.

Есть достаточно мало стран обладающих полной или относительно полной «суверенностью» в процессе создании и проведении независимой эколого-экономической политики. Наличие «экологического суверенитета» не препятствует, а способствует нахождению наиболее эффективных способов решения глобальных экологических проблем.

Положение России в этом контексте уникально, но само обладание полным «экологическим суверенитетом» не дает прямых преимуществ, но «обязывает» государство показывать образцы самой эффективной, самой ресурсосберегающей, самой последовательной политики по обеспечению внутренней и глобальной экологической безопасности. Эколоγο-правовая модель нашей страны во многом была и остается своеобразным «ремейком» политики запада вплоть до прямого заимствования зарубежного законодательства, экологического нормотворчества и управления. Между тем, почти полностью или частично игнорируется уникальный природно-пространственный потенциал и влияние страны на глобальную экологическую безопасность. Нужен детальный анализ возможностей и преимуществ независимой эколого-правовой политики, создания механизмов рационального природопользования и охраны среды на базе конвергенции с имеющимися экологическими практиками. Совокупный и ретроспективный анализ документов стратегического планирования в области экологической безопасности, экономики, энергетики, показывает принципиальную возможность на их основе и небольшой адаптации создания концепции глобальной экологической безопасности на основе российского опыта экологического развития.

В связи с расширяющимися инициативами и предложениями по системе новой системы глобальной безопасности (инициатива Китая) необходим встречный план – «Концепция и система глобальной экологической безопасности», построенный не на технологических и экономических преимуществах условного запада, а на уважении особенностей и практик, «национальных интересов» всех стран. В этом документе должны быть выделены и сформулированы понятия «национальный», «глобальный», «региональный» «экологический суверенитет».

Глава 4. Глобальные технологические и экологические вызовы для России, их влияние на трансформацию экологического права

Рассмотрение экологических правоотношений с точки зрения эволюционной теории неизбежно подводит нас к рассмотрению основополагающих понятий, применимых к жизнедеятельности и, прежде всего, к взаимодействию природы и общества. Но следует отметить, что закрепление в праве тех или иных норм зависит прежде всего от степени осознания угроз - опасностей — рисков-вызовов. Формирование запретов, разрешений, например в части образования отходов, землепользования и водопользования, и других норм во многом зависит от степени понимания угрозы для жизнеобеспечения человека, прежде всего, через осознание природных (экологических) ограничений выраженных в правовой форме.

На наш взгляд, столь большое и зачастую неоправданное внимание к «экологической безопасности», вызовам, угрозам, опасностям, предотвращенному ущербу и т.д., то есть терминам и определениям, быстрее относимым к военным или чрезвычайным обстоятельствам, сужает возможности и характеристики «эколога-правового развития». Легитимация понятия «безопасность» и в частности «экологическая безопасность», безусловно, одна из самых срочных и «практичных» проблем. При этом мы подчеркиваем, существующие определения «безопасности» безусловно имеют право на существование, но их практическое применение осложнено многозначностью термина и его произвольным толкованием.

Проблемам экологической (а также химической, биологической, энергетической, промышленной...) безопасности посвящено бесчисленное количество статей и различных аналитических материалов, но суть, глубина, основа темы «экологической безопасности» не раскрыта. И дело не только в предельно общем, не конкретном, не инструментальном, не применимом в законодательной практике самого определения «экологическая безопасность», а в легитимации термина (понимании) «опасности» как «переменной», меняющейся с учетом огромного количества обстоятельств. В практическом

применении триады «опасность – вызовы - угрозы» всегда присутствует большая доля политики, общественной психологии, конъюнктуры, прогнозов, то есть того, что нельзя точно измерить и, следовательно, точно определить. Плюс к вышесказанному, именно «безопасность», также как и «экологическая безопасность», всегда были и будут предметом сознательной или бессознательной манипуляции как основание для создания по своей сути мало поддающейся контролю системы социально-экономических отношений. Например, сколько «стоит» экологическая безопасность? И на каком месте среди основных социально-экономических и технологических проблем стоит «экологическая безопасность»? Это ключевые вопросы, но на них нельзя найти точные, адекватные, доказуемые и проверяемые ответы. Если прогноз о климатической, экологической, биосферной, по сути глобальной катастрофе, представим доказанным и вполне реальным, то затраты на устранение экологической опасности не имеют «цены», но если нет, то «развитие» кто бы и как бы его не понимал) затормозится или остановится.

События, связанные с объявленной экономической войной, тотальной блокадой и попытками изолирования России, показывают особую потребность и срочность нового анализа глобальных и текущих вызовов и угроз. Очевидна практическая необходимость разработки методологии использования экологических вызовов, угроз, опасностей для новых, революционных, нестандартных решений в этой области.

С другой стороны, существует немало критически настроенных экспертов, которые выделяют недостатки национальной экологической политики, как, например следующее утверждение: «анализ результатов государственной экологической политики РФ показывает, что:

– не сокращается, а растет удельное потребление энергии, воды и других природных ресурсов, одновременно увеличивается удельное загрязнение водоемов, воздуха, почв;

– стало нормой расточительное использование невозобновляемых природных ресурсов, слабое внимание уделяется воспроизводству возобновляемых ресурсов;

– массовое нарушение градостроительных норм в городах обостряет проблемы городской экологии;

– неудовлетворительное природозащитное законодательство – почти полностью уничтоженные государственный и общественный контроль и экспертиза, ослабленный экологический мониторинг в итоге ведут к тому, что не обеспечиваются конституционные экологические права граждан Российской Федерации»³³.

Термины «риск», «опасность», «угроза», «вызов» очень часто употребляются в едином или близком контексте. Исследование этих понятий восходит к древней философии и во многом влияет на характеристики сегодняшнего времени при рассмотрении эволюции экологического права. Дело в том, что несмотря на тысячи написанных работ, рассматривающих категории «опасности – риски – угрозы - вызовы», очень мало (быстрее нет совсем), позволяющих взглянуть на проблему «опасности - угрозы» с точки зрения философии государства и права. Не вдаваясь в глубину философских теорий о государстве и праве, отметим, что еще в трудах Т. Гоббса было отмечена одна из основных конструкций образования и существования государства и права – наличие внешних и внутренних угроз. Именно опасности, угрозы, создают предпосылки для необходимости объединения населения возле определенной силы, обещающей защиту и тем самым делегировать свои права и свободы «Левиафану» (по Т. Гоббсу) - в конечном итоге государству. Государство, по мнению Т.Гоббса, это такой коллективный «спасатель» и власть является естественным, законным и необходимым механизмом устранения опасностей, угроз. Но следует очень четко разделять

33 Гурьева М.А. Некоторые аспекты экологической политики в Российской Федерации // Дискуссия. 2012. № 8. С. 57-64.

понимание «опасности - угрозы» для государства, личности, общества, природы и соответственно первоочередность, условия спасения.

По мнению Т. Гоббса, при создании прочного политического порядка «страсть, на которую можно положиться, — это страх, причем этот страх имеет два наиболее общих объекта. Первый объект — это сила невидимых духов, второй — сила тех людей, которым нарушение обещания принесет ущерб. И хотя сила первых превосходит силу вторых, однако страх перед силой последних обычно сильнее страха перед силой первых»³⁴ (Leviathan. Part I, ch. 14; Гоббс, 1991: 108). В эволюции экологического права исследование «страха» на принятие решений и степень изменений в праве - это очень интересный объект анализа.

В современной экологической и климатической повестке этот тезис может быть интерпретирован следующим образом. Чем сильнее опасности и угрозы, тем сильнее государство и власть. Но, поскольку государство само определяет, формулирует, закрепляет в законах наличие угроз, степень их опасности, а следовательно, величину мер по их устранению, то можно говорить о монопольном праве государственных институтов на понимание, толкование, презентацию опасностей и угроз. При этом, необходимо понимать, что государство прежде всего формулирует опасности и угрозы не как угрозы личности, а как угрозы государственным институтам, правопорядку, власти. Почему высказанные замечания важны в свете эволюции экологического права? Прежде всего потому, что экологические угрозы (а теперь и климатические, эпидемиологические), отраженные в документах стратегического планирования и законодательстве это, во-первых, элементы и факторы развития (трансформации) экологического права, во-вторых, они имеют «государственную» (как правило) направленность и могут рассматриваться как часть государственной политики³⁵.

³⁴ Leviathan. Part I, ch. 14; Гоббс, 1991: 108.

³⁵ Пример трансформации экологических (климатических) проблем при помощи объявления всемирной опасности «карбонизации» показывает возможность использования «угрозы» в политико-экономический предмет регулирования.

Угроза — это реальная возможность обусловленных внешними факторами деструктивных изменений в отношении значимых и ценных для общества и личности объектов, субъектов, состояний. Так, экологическая угроза должна представлять собой понимаемое и «объективное» (фиксируемое и прогнозируемое) состояние эколого-экономических отношений, с высокой вероятностью возникновения ущерба окружающей среде и населению, деградации природы, образованию отрицательных (необратимых) экологических последствий. Но «угроза» зачастую не только, а иногда и не столько «объективная» величина, но преимущественно социально- психологическая, зависящая от степени осознания, накопленных данных, прогнозирования, отношения общества, соотносимости ценностей, национальных интересов. В правовом контексте «экологическая угроза» пока связана с угрозой человеку, через восприятие проблем окружающей среды в антропоцентрическом аспекте.

Наличие «угрозы» и восприятие (ощущение) угрозы - не обязательно совпадающие величины. Для управления и права «восприятие» ключевая характеристика. В свою очередь, восприятие угрозы это может быть частью политики, частью массового сознания, частью социального, экономического, энергетического или любого иного кризиса. Учитывая возможности средств массовой информации, средств коммуникации «угроза» в том числе экологическая уже давно стала инструментом политики, поэтому формирование правовых средств и методов решения таких проблем чрезвычайно важны. Более того существуют вполне распространенные теории о невозможности нового качества в эволюции (развитии) без катастрофы. Угроза, реализовавшаяся в виде катастрофы, переход к новой концепции экологического права. Вопрос о неизбежности экологических катастроф, их силе, влиянии на формирование новых концепций в праве затронут в другой главе. Здесь же нам хотелось подчеркнуть - климатическая, продовольственная, военная, экологическая, энергетическая угроза источник и направление адаптации (изменений) в праве. Чаще всего кардинальных и

масштабных. «Угроза» в своем естественном выражении - это оценка состояния, сиюминутного и потенциального, степени опасности. «Угроза» (например климатическая - потепления) и последующих событий создана в огромной степени как способ решения не экологических проблем, а как способ (инструмент) решения экономических проблем. В настоящее время энергия, лежащая в основе любого производственного процесса и обеспечивающая жизнедеятельность человека, получается из природных источников (нефть, газ, уголь, сланцы...), а природные источники находятся в национальных границах (юрисдикциях). Страны, имеющие такие природные ресурсы, находятся в привилегированном положении, позволяющем получать ренту, доход от торговли ими. Но солнце, вода, ветер не находятся в национальных юрисдикциях, поэтому энергия полученная из «возобновимых» источников наиболее выгодна при условии наличия соответствующих технологий. Западные страны предлагают торговать технологиями вместо торговли ресурсами. В этом и только в этом весь смысл «зеленого перехода». Заставить весь мир покупать технологии извлечения энергии из ветра, солнечной энергии, «возобновимых» источников. Поэтому создается образ глобальной «угрозы», «опасности», для государства, населения. И чем сильнее внедряется в сознание «опасность», тем надежнее механизм «принуждения к новым технологиям». В глобальном контексте «экологические угрозы» становятся удобным инструментом деления мира вместо «развитого» и «развивающегося», севера и юга, на «высокотехнологические» и «сырьевые». По сути мы имеем попытку фиксации того же колониального подхода только при помощи экологической безопасности.

С другой стороны, право призвано обеспечивать «экологическую безопасность», что обеспечивает стабильность и возможность развития. В отличие от угрозы вызов — это то, чему невозможно противостоять и сопротивляться. Если угроза состоит в событиях, фактах, намерениях и действиях, вызов - это последствия изменений. Через устранение опасностей, угроз и вызовов происходит развитие экологического права как единого

социально-экономического процесса. Еще один из самых титулованных исследователей А. Тойнби утверждает, что «вызов» побуждает к росту. «Ответом на вызов общество решает вставшую перед ним задачу, чем переводит себя в более высокое и более совершенное с точки зрения усложнения структуры состояние»³⁶.

Влияние «вызовов» и «угроз» на принятие значимых решений до конца не исследовано. Сложность не только в определении «вызовов» и «угроз», а, прежде всего, в психосоматическом контексте. То, что для одного человека, сообщества, нации, государства может быть «угрозой», то в других культурах и при других обстоятельствах может быть «нормой». Нет гарантий и способов унификации оценок этих «угроз» и опасностей», а следовательно все оценки в той или иной степени индивидуальны.

Но в контексте эволюции экологического права необходимо подчеркнуть – сам этап осознания, осмысления, понимания, оценки экологической опасности чрезвычайно важен и принципиален. В результате того, КАК и КТО реагирует на «угрозу» и создается общественный фон, способствующий или препятствующий принятию определенных мер, включая законодательные. Эмоциональная составляющая реакции на экологические угрозы определяющий фактор для ускоренной эволюции экологического права.

Напомним, что в Стратегии национальной безопасности 2015 года было перечислено 8 видов (типов) угроз: государственная, общественная, информационная, экономическая, экологическая, транспортная, энергетическая, личности.

Понятно, что данный перечень весьма условен³⁷ и может быть многократно видоизменен, но, поскольку, был опубликован в главном документе стратегического планирования, то будем придерживаться

36 Тойнби А. Дж. Постигание истории. М.: Академический проект, 2019. 802 с.

37 В действующей Стратегии национальной безопасности (2021 года) деление на виды безопасности не употребляются. Однако нельзя считать, что обозначенные виды безопасности не имеют место быть.

приведенной классификации. В этот перечень не вошло понятие «военной угрозы», поэтому обратимся к Военной доктрине РФ³⁸, где дано определение военной угрозы – «Военная угроза состояние межгосударственных или внутригосударственных отношений, характеризующихся реальной возможностью возникновения военного конфликта между противостоящими сторонами высокой степени готовности какого-либо государства к применению военной силы». Тема влияния военной угрозы на состояние эколого-правового регулирования - вопрос отдельный и весьма важный. Как показали многочисленные примеры, экологические проблемы, как и состояние правового регулирования, под воздействием военных угроз претерпевает значительные изменения, адаптируясь под безусловный приоритет обеспечения самого факта устранения военной угрозы и/или нахождения в режиме чрезвычайного положения или военного положения. Отдельно следует подробно рассмотреть вопрос о последствиях (прямых и гипотетических) военных действий. Печальный опыт проведения военных действий на территории многих стран с учетом современных средств ведения войны показывает, что в совокупности многие из них по своим прямым и косвенным последствиям составляют суть региональных и (может быть) глобальных экологических катастроф. Накопленный ущерб и предотвращенный ущерб, а также почти все экологические запреты и нормы во время военных действий де-факто отменяются. Но до сих пор непонятен хотя бы приблизительный размер «военного ущерба», учитывающего не только краткосрочные, но и долгосрочные, прямые и косвенные последствия. И это без применения оружия массового поражения.

Экологическое право должно не только создавать нормы правового регулирования, устраняющие угрозы военного времени, но стать международно-правовым документом, строго и последовательно регламентирующим экологические правила, нормы и механизмы реагирования на военные угрозы. В этом деле следует воспользоваться

³⁸ Военная доктрина Российской Федерации (утв. Президентом РФ 25.12.2014 № Пр-2976).

примером Международного арбитража, Международного уголовного суда, других структур, создаваемых в рамках ООН или других международных структур. На наш взгляд, образование Международного экологического суда более чем своевременно, тем более актуально создание свода правил и процедур экологической безопасности во время войн и кризисов.

Этот этап, вернее сказать процесс, эволюции экологического права под воздействием военных угроз требует отдельного анализа и отдельного методического и правового инструментария. Единственное что можно специально подчеркнуть – как наличие признанной и оцененной военной угрозы, так и начало режима чрезвычайного (военного) положения по факту «обнуляет» многие как внешние, так и внутренние акты, направленные на сохранение окружающей среды, международно-правовое регулирование, обязательства сторон. Но, одновременно, наблюдается поиск таких форм правового регулирования, которые способны даже в условиях военного противостояния сохранить основы экологического правопорядка. И это тоже фактор эволюции экологического права.

Другим важным понятием, не входящим в перечень популярных факторов эволюции экологического права, но имеющий принципиальное значение для понимания движущих сил эволюции права, является признание на межгосударственном и региональном уровне правового смысла понятия «энтропия». Не дать правовой характеристики основополагающей теории существования вселенной достаточно странно. Сложность в том, что несмотря на подробное теоретическое исследование энтропии, в мировой экономической и правовой системе оно не приобрело инструментального характера.

Понятие «энтропии» или «хаоса» многогранно и как многие другие понятия связано с физическими законами.

Что бы не цитировать многочисленные определения энтропии, максимально «приблизим» их содержание к нашим задачам. Энтропия, являясь мерой хаоса, означает и преобразование, и меру потерь, и меру

беспорядков, и меру неупорядоченности, и неопределенность. Применительно к праву можно с известной долей скепсиса говорить о «правовой энтропии», имея виду правовую неопределенность в сфере экологических отношений. Правовая неопределенность состоит не только в противоречивости многих «экологических» и «экономических» законов и правил, но и в фундаментальном противоречии эволюции природы и эволюции социальной. Природа всегда избирает высокую энтропию, хаос, поскольку стремится к разнообразию и эволюции через изменения, подчас катастрофические. Социум стремится к упорядоченности, низкой энтропии, «плановости» изменений, предсказуемости. Нужно всегда учитывать, что «экологическое», «зеленое» развитие, так, как и «биоразнообразие», изначально не предполагали вмешательство человека и его регулятивные «права» по отношению к природным процессам. Сейчас, когда по образному выражению «человек стал геологической силой», следует очень предметно различать естественные процессы энтропии и искусственное создание условий для резких отрицательных изменений в балансе человек - природа.

Но экологическое право зачастую не только смешивает эти концепты, но и как бы «сознательно» увеличивает энтропию, в том числе путем преобразования природы без учета ее законов и норм саморазвития.

Обращаясь еще раз к термину «правовая энтропия» необходимо пояснить, какие параметры мы имеем в виду. Это такие признаки, как:

- перегрузка системы законодательства, усложнение, увеличение нормативного регулирования «нормативного мусора»,
- увеличение непредсказуемости и условности правового регулирования,
- увеличение ошибок, «потерь» избыточного правового регулирования,
- увеличение «преобразовательной» составляющей (энергии) права,
- уменьшение целостности, содержательности, упорядоченности права.

Все эти (и многие другие) признаки полностью подпадают под определение энтропии, что позволяет нам говорить о факторе «правовой энтропии».

Для экологического права, как наиболее «привязанного» к социо-природе, экологическим правоотношениям этот термин наиболее применим. Но исследовать парадокс и формы «правовой энтропии» в целом не является задачей данной работы, поэтому остановимся на частном проявлении энтропии, выраженной в формуле «экологическая безопасность» и ее производных – «угрозы», «риски», вызовы». На их примере, хорошо отраженном в документах стратегического планирования, можно оценить меру понимания и тренды, появляющиеся в эволюции экологического права.

Как отмечалось выше, термин «безопасность», как и сопутствующие термины - угроза, вызов, риск, давно и прочно присутствуют в праве. Но, относительно недавно эти понятия стали применимы к сфере экологии, сфере взаимодействия природы и общества. Экологическая, климатическая, энергетическая санитарно-эпидемиологическая, генетическая и многие другие виды и категории опасностей в той или иной мере относятся и ко всему комплексу вопросов, которым занимается экологическое право. В «старых» законах об охране природы, как и в понимании сущности правовой охраны природы, не было таких понятий, как «экологическая безопасность», «угроза глобального потепления» и многие другие виды опасностей и угроз. Но эволюционная теория отмечает особый, иногда определяющий характер изменений под влиянием опасностей, вызовов, угроз. Именно угрозы и вызовы формируют тот или иной тип и форму изменений в правопорядке, именно они служат катализатором изменений не только в окружающей среде, но и в праве. Социальная «природа» также «экономна», как и натуральная. Без опасностей, вызовов и угроз, возможно, вид и направления эволюции экологического права были бы несколько иными. К сожалению, в рамках данной работы невозможно подробно остановиться на механизме оценки опасностей, вызовов, угроз, хотя именно оценка дает толчок для резких и серьезных изменений в правовых доктринах и, прежде всего, экологического характера. В правовом поле существует огромная масса употребления терминов

безопасность - угроза-риск, но наиболее «представительно» это отражено в Конституции РФ.

Конституция РФ содержит следующий перечень видов безопасности: государственная безопасность, оборонная безопасность, безопасность граждан, общественная безопасность, экологическая безопасность, а также иные виды безопасности. Вместе с тем необходимо отметить, что данное разграничение достаточно условно, поскольку в законодательстве Российской Федерации «безопасность» применима к неограниченному числу отношений и объектов. В этой связи разделение безопасности на уровни, виды, объекты, условия, типы «безопасностей», как и их влияние на эволюцию экологического права требует отдельного правового и систематизированного анализа.

В ключевом для понимания понятия «безопасность» Федеральном законе от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности» это определяется как деятельность по обеспечению безопасности, что включает «прогнозирование, выявление, анализ и оценку угроз безопасности».

В «Стратегии экологической безопасности РФ до 2025 года, также, как и в других документах стратегического планирования, термины «угрозы – риски - вызовы» используются часто и практически в одном ключе.

Например, в Стратегии экологической безопасности РФ есть целый раздел, озаглавленный как «Вызовы и угрозы экологической безопасности», где безопасность разделена на две категории: глобальные и внутренние.

К глобальным вызовам экологической безопасности относятся:

а) последствия изменения климата на планете, которые неизбежно отражаются на жизни и здоровье людей, состоянии животного и растительного мира, а в некоторых регионах становятся ощутимой угрозой для благополучия населения и устойчивого развития;

б) рост потребления природных ресурсов при сокращении их запасов, что на фоне глобализации экономики приводит к борьбе за доступ к

природным ресурсам и оказывает негативное воздействие на состояние национальной безопасности Российской Федерации;

в) негативные последствия ухудшения состояния окружающей среды, включая опустынивание, засуху, деградацию земель и почв;

г) сокращение биологического разнообразия, что влечет за собой необратимые последствия для экосистем, разрушая их целостность.

К внутренним вызовам экологической безопасности относятся:

а) наличие густонаселенных территорий, характеризующихся высокой степенью загрязнения окружающей среды и деградацией природных объектов;

б) загрязнение атмосферного воздуха и водных объектов вследствие трансграничного переноса загрязняющих, в том числе токсичных и радиоактивных, веществ с территорий других государств;

в) высокая степень загрязнения и низкое качество воды.

На наш взгляд, события, связанные по сути с полной экономической и технологической блокадой России со стороны западных стран, ставят вопрос о пересмотре базовых понятий и направлений стратегии национальной, энергетической, экологической, экономической безопасности

Стратегия экологической, а равно и национальной, энергетической, продовольственной, химической, биологической были приняты 5-10 лет назад и ни разу не корректировались. Между тем, мир все больше ощущает последствия технологической революции. Появление информационных технологий, искусственного интеллекта, биороботов таит не меньшую угрозу для человека и природы чем климат, исчезновение ряда животных и целых природных сообществ. Настало время подготовки новой концепции экологической безопасности, построенной, например, на основе социальных характеристик, ментальности, ценностей, технологических и экономических прогнозов.

Впервые правовое (легальное) определение категории «угроза» было закреплено в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации и

трактовалось как совокупность определённых факторов и условий, обуславливающих возможность нанесения ущерба национальным интересам. Однако определение категорий «вызов», «опасность» и «риск» в этом документе отсутствует.

Ключевое понимание фактора «угроз – рисков - вызовов» для эколого-правовых отношений сложно переоценить.

Например, «угроза общественной безопасности - прямая или косвенная возможность нанесения ущерба» может быть применима и ко многим экологическим угрозам³⁹.

Почему правовое, легальное определение «безопасности» и «экологической безопасности» так важно? Именно потому, что безопасность как смысловая константа «жизнедеятельности», прежде всего, имеет сложную составляющую в правовой, экономической, философской, военной, социальной плоскости и не может быть исключительно предметом права или отдельно экономики, политики. Не существует «экологической» безопасности без экономической, политической, энергетической, территориальной, иной безопасности. «Адекватное и правильное, закрепленное в законе и поддержанное населением стратегирование «экологической безопасности» определяет тренды, динамику, качество жизни и развития общества и государства»⁴⁰.

Экономическая и политическая повседневность в большей мере зависит от оценки угроз, чем от динамики развития или других критериев, отражаемых в стратегиях, планах, программах, нормативных и управленческих решениях.

Для рассмотрения форм и условий эволюции экологического права раскрытие содержания понятий безопасность как угроза-риск- вызов имеет принципиальное значение. Дело в том, что понятие «развитие», в том числе и

39 Концепция общественной безопасности в Российской Федерации (утв. Президентом РФ 14.11.2013 № Пр-2685). Доступ из справ. системы «КонсультантПлюс».

40 Жаворонкова Н.Г., Агафонов В.Б. Теоретико-методологические проблемы правового обеспечения экологической, биосферной и генетической безопасности в системе национальной безопасности Российской Федерации // Lex russica. 2019. № 9. С. 98.

«устойчивое развитие» в какой-то мере противоположно понятию «безопасность». В зависимости от того, как, в каком объеме и в какой мере оценена угроза – риск - опасность принимаются конкретные меры по «развитию». Другими словами – что избрано приоритетом – «безопасность» или «развитие». В силу ограниченности ресурсов (материальных, интеллектуальных, любых) Правительству (обществу) в каждом конкретном случае приходится выбирать тот или иной вариант и оформлять этот выбор в виде решений, нормативных актов, стратегий. Экологическое право развивается в том числе и «благодаря» выявленным и оцененным опасностям – угрозам - кризисам, как это не парадоксально звучит. Последний пример - климатическая повестка, случай, когда оценка климатических изменений стала основой (предлогом, поводом) для кардинального пересмотра экономической и технологической политики в мире, оцениваемой в триллионы долларов. Оценка экологических угроз может быть выражена в самых разнообразных величинах, например в физических, экономических, социальных, иных потерях, ущербах. Это отдельный и многочисленный раздел науки. В данном случае мы просто констатируем - экологическая безопасность, а вместе с нею оценка угроз – рисков - вызовов является фактором быстрых и зачастую кардинальных изменений в экологическом праве.

В этом случае вполне очевидным является то, что общим признаком между рассматриваемыми категориями является ущерб, а точнее способность и возможность нанесения ущерба как всей национальной экономической системе, так и её субъектам. Другими словами – объединяющим (общим) признаком для всех категорий являются негативные последствия, составляющие ущерб. Следует отметить, что «экологическая безопасность» неотделима от других важных понятий, например «национальный интерес»

Концепцией определяются основные источники угроз общественной безопасности в Российской Федерации (далее также - общественная безопасность), цели, задачи, принципы и основные направления деятельности

уполномоченных государственных органов, а также органов местного самоуправления, иных органов и организаций, принимающих участие в обеспечении общественной безопасности на основании законодательства Российской Федерации (далее - силы обеспечения общественной безопасности). Концептуальные подходы к обеспечению общественной безопасности разработаны в соответствии с положениями Стратегии национальной безопасности Российской Федерации и Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года⁴¹.

Вся система «безопасности» (экологической, экономической, энергетической...) построена на критериях «национальных интересов».

Национальными интересами на современном этапе являются:

- 1) сбережение народа России, развитие человеческого потенциала, повышение качества жизни и благосостояния граждан;
- 2) защита конституционного строя, суверенитета, независимости, государственной и территориальной целостности Российской Федерации, укрепление обороны страны;
- 3) поддержание гражданского мира и согласия в стране, укрепление законности, искоренение коррупции, защита граждан и всех форм собственности от противоправных посягательств, развитие механизмов взаимодействия государства и гражданского общества;
- 4) развитие безопасного информационного пространства, защита российского общества от деструктивного информационно-психологического воздействия;
- 5) устойчивое развитие российской экономики на новой технологической основе;

⁴¹ Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» // Собрание законодательства РФ. 2008, № 47э Ст. 5489.

- б) охрана окружающей среды, сохранение природных ресурсов и рациональное природопользование, адаптация к изменениям климата;
- 7) укрепление традиционных российских духовно-нравственных ценностей, сохранение культурного и исторического наследия народа России;
- 8) поддержание стратегической стабильности, укрепление мира и безопасности, правовых основ международных отношений⁴².

Отметим, что термин «сбережение» и термин «народа России», а также «развитие человеческого потенциала» впервые сформулировано так четко и однозначно в главном документе стратегического планирования. Для эволюции экологического права это определенный стимул, возможно даже направление изменений.

Соотношение таких понятий как «национальные цели», «национальные интересы», «национальные проекты, программы, концепции, стратегии, планы» несколько запутанно и требует отдельного анализа. Хотя в документах стратегического планирования, принятых в форме Указа Президента РФ и последующих документах Правительства РФ, принято последовательно перечислять все основные акты, имеющие основание или взаимосвязь с принимаемым нормативным актом, зачастую трудно понять логику и содержание, систему нормотворческого механизма, его практическую ценность. Например, если «национальные интересы» - это перечень высших приоритетов «нации», то никакие другие «цели», «программы» не должны не только противоречить, но даже «выходить за рамки» этих «национальных целей». Однако на практике это не так. Кроме того, национальная цель – сформулированная как «охрана окружающей среды», очень странно звучит «рядом» с целями – «устойчивое развитие», «экологическая и экономическая безопасность», другими.

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

Можно, на основе определения «национальных интересов», «легализованных» в виде документов стратегического планирования, сформулировать «национальные интересы» в сфере экологических правоотношений. В основном они будут полностью или частично совпадать с интересами национальной безопасности.

На примере Стратегии экологической безопасности, где целями государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности являются сохранение и восстановление природной среды, обеспечение качества окружающей среды, необходимого для благоприятной жизни человека и устойчивого развития экономики, ликвидация накопленного вреда окружающей среде вследствие хозяйственной и иной деятельности в условиях возрастающей экономической активности и глобальных изменений климата.

Отмечая, что практически во всех регионах страны сохраняется тенденция к ухудшению состояния земель и почв Стратегия не дает понимания степени и величины «угроз» и «рисков».

Исходя из задач, предусмотренных Стратегией научно-технологического развития Российской Федерации, определены следующие направления реализации Программы, базирующиеся на развитии генетических технологий: биобезопасность и обеспечение технологической независимости. Мероприятия в рамках реализации направления относятся к обеспечению биологической безопасности при производстве и применении биотехнологической продукции, разработанной с использованием генетических технологий.

В Стратегии национальной безопасности национальные интересы соседствуют с обозначенными рисками, обусловленными:

- возможностью ухудшения внутренней и внешней экономической конъюнктуры и снижения темпов роста мировой и национальной экономик;
- высокой инфляцией и кризисом банковской системы;
- снижением инвестиционной привлекательности отечественного сельского и рыбного хозяйства;

- снижением конкурентоспособности отечественной продукции;
- отставанием от развитых стран по уровню технологического развития производственной базы;
- неблагоприятными климатическими изменениями, аномальными природными явлениями стихийного характера;
- увеличением доли деградированных земель;
- последствиями природных и техногенных чрезвычайных ситуаций;
- колебаниями рыночной конъюнктуры;
- применением зарубежными странами мер государственной поддержки сельского хозяйства, искажающих международную торговлю;
- возникновением и распространением инфекционных и неинфекционных заболеваний населения вследствие нарушения обязательных требований к обеспечению безопасности и качества продукции на всех стадиях ее оборота на потребительском рынке;
- снижением привлекательности сельского образа жизни.

Поскольку вышеизложенные риски представлены в документах стратегического планирования, они являются целевыми и «нормативными», «легальными» хотя бы с точки зрения формы документа (Указ Президента РФ). Однако для концепции развития экологического права такие документы стратегического планирования могут представлять и определенную смысловую «загадку», так как создают множественные смыслы, в своей основе правильные, но бессодержательные и в чем-то противоречивые.

Есть еще один вид угроз, о котором не принято говорить, но этот вид так же опасен, как и все вышеперечисленные. Это угроза негативного (отрицательного) тренда в экологическом регулировании. Как правило, при угрозе (неважно, реальной или мнимой, доказанной или искусственно сотворенной) вырабатывается новый курс экономической политики, который как правило, ужесточает многие «либеральные» нормы и тенденции развития. Лозунг типа «все для фронта, все для победы» или любые «чрезвычайные» и «мобилизационные» меры с неизбежностью приводят к упрощению или

«временной» отмене многих экологических законов, правил, нормативов. Появляется искушение у промышленного, строительного, военного, назовем его «индустриальным» лобби избежать «излишнего» экологического ограничения. Это угроза реальна и, к сожалению, трудно предотвратима, если в обществе и экспертной среде не сложилось единого мнения о внутренней ценности экологического права.

Обобщая влияние угроз и вызовов на рождение и состояние эколого-правовых концепций добавим, что существует еще огромный пласт «угроз», идущих как бы по другим ведомствам, но напрямую и остро касающихся экологических проблем, а, следовательно, формирующих концепцию экологического права, например, угроза негативного воздействия нанопродуктов на здоровье и безопасность человека; угроза неконтролируемого распространения продуктов, производимых с использованием нанотехнологий; глобальный дефицит энергоресурсов и сырья для производства новых материалов; распространение новых загрязняющих веществ (в т.ч. наночастиц) в окружающей среде.

Угрозы для России в указанной сфере: дефицит современного научного и промышленного оборудования для разработки и производства нанопродуктов и новых материалов; барьеры для импорта технологий и материалов; отсутствие качественного отечественного сырья для изготовления нанопродукции. Хотелось еще раз повторить - перечень угроз и опасностей может быть бесконечным и быстро меняющимся. Основной «угрозой», на наш взгляд, для экологического права в широком контексте экологической политики является не наличие тех или иных конкретных «угроз», а институциональная основа управления. Институты гражданского общества, институты права, институты экологической политики, институты развития, институты безопасности. Наличие или отсутствие таких институтов показывает степень устойчивости, зрелости, адаптивности общества, государства и права.

Или, например, ужесточение требований безопасности зданий и сооружений, потребительских товаров, транспорта, объектов инфраструктуры, производственных процессов; повышение экологических требований к зданиям и сооружениям, к продуктам питания, к потребительским товарам, к экологичности транспортных средств, к отходам; истощение запасов пресной воды. Список угроз и опасностей может быть продолжен бесконечно и, что характерно, все они являются в какой-то степени угрозами экологической безопасности. Столь обильное применение в праве терминов «угроза», «безопасность», «опасность» свидетельствует о девальвации данных понятий и утрате многих содержательных характеристик, что влияет на формирование реальных, практичных, эффективных механизмов правоприменения, путей совершенствования экологического права.

Необходимо понять в какой степени реальные (физические и биологические) параметры деградации среды, загрязнений, изменения ландшафтов коррелируются с представлениями о кризисе, деградации среды. Другими словами, очень сложный и непонятный парадокс – человек хотел бы «вернуть» некое «прежнее, настоящее, нетронутое» состояние окружающей среды или некий ландшафт, пусть искусственный, но вообразимо «природный»? Это очень важный и практический предмет для исследователя. Ведь «природные условия», в которых жили и живут люди и сообщества могут быть принципиально разными вплоть до катастрофических. И культура, и «качество жизни», и природные ландшафты, и температурный режим, и даже «полезное-вредное» у всех разное. Поэтому возникает огромное поле для рассуждений - что есть «естественная среда обитания», существует ли некий эталон, стандарт, норма качества окружающей среды.

Природа всегда изменчива, текуча, разнообразна, не сводима к представлению о ней как целостному объекту. Необходимо строго отделять реальные законы и формы природы от образа природы. Образ природы - это свойство, присущее только человеку и зависящее от культуры, истории,

воспитания и многих других характеристик. Но тогда возникает еще один вопрос – на чем основывается наша экологическая политика и право? На достижении параметров «природной» окружающей среды или на достижении качества окружающей среды, созданного в нашем воображении? Несмотря на кажущуюся «умозрительность» приведенных проблем, они в совокупности и будут определять основные грани новой парадигмы экологического права. Избежать, отложить, обойти эти и другие фундаментальные, на наш взгляд, вопросы не удастся. От ответа (правильного) на них будет зависеть и стратегия решения экологических проблем и методы ликвидации экологических угроз и пути выхода из экологических кризисов. Другими словами, экологический кризис - это кризис взглядов на природу или это кризис «идентичности» человека как биологического существа.

Достижение стратегических целей экологической безопасности и рационального природопользования осуществляется путем формирования и реализации долговременной государственной политики, направленной на защиту и воспроизводство природно-экологического потенциала Российской Федерации, повышение уровня экологического образования и экологической культуры граждан.

В целях противодействия угрозам в области экологической безопасности и рационального природопользования органы государственной власти и органы местного самоуправления во взаимодействии с институтами гражданского общества принимают меры, направленные:

- на стимулирование внедрения инновационных технологий и развития экологически безопасных производств;
- на развитие индустрии утилизации и вторичного использования отходов производства и потребления;
- на строительство и модернизацию очистных сооружений, а также внедрение технологий по снижению объема выбросов вредных веществ и сточных вод;

- на повышение технического потенциала и оснащенности сил, участвующих в мероприятиях по предотвращению и ликвидации негативных экологических последствий техногенных катастроф и иных чрезвычайных ситуаций;

- на ликвидацию вредных последствий антропогенного воздействия на окружающую среду, а также на реабилитацию территорий и акваторий, загрязненных в результате такого воздействия, в том числе при осуществлении военной деятельности⁴³;

- на минимизацию ущерба, причиняемого окружающей среде при разведке и добыче полезных ископаемых, и рекультивацию нарушенных земель.

Необходимо помнить, что любые меры по обеспечению «безопасности» - это, прежде всего, высокие или чрезвычайно высокие затраты, ограничения, отдельные «препятствия» росту, с этой точки зрения люди, общество, должны знать и понимать «безопасность» не только как заданную «необходимость» или «общественное благо», но и как серьезный ограничитель развития, непосредственно влияющий на качество их жизни. Другими словами- средства, ресурсы, возможности, время, потраченное на «обеспечение безопасности» обратно пропорционально «развитию». «Изымая» финансовые, интеллектуальные, технологические ресурсы из консолидированного бюджета, мы в полной мере должны понимать, что тем самым не до финансируем все остальные потребности и тормозим развитие. Роль экологического права как инструмента обеспечения безопасности ключевая, так как в праве должен быть отражен и реализован курс, идея, политика «безопасности» в конкретных нормах, правилах, стандартах поведения.

На наш взгляд, общим недостатком этих и других документов стратегического планирования является отсутствие прежде всего целостного

⁴³ Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» (утратил силу).

взгляда на будущее, так называемого «образа будущего», нежелание или невозможность формулирования общей «картины мира», обозначение и утверждение ценностей поддерживаемых всем обществом. В частности, обсуждаемый на уровне государственных институтов вопрос о «зеленом переходе» практически не поднимает тему оценки «опасностей» и цены за тот и ли иной вариант «перехода». Складывается впечатление о наличии не столько проблемы затрагивающей буквально всех и каждого, благосостояния населения, путей развития страны на столетия вперед, а всего лишь «выбросов» парниковых «газов». В концепции эволюции экологического права этот пример может стать достаточно характерным отражением несистемного, не стратегического взгляда на социально-экономическую динамику нашего развития.

Стремление перечислить все «вызовы» и «угрозы» безотносительно к целостной картине желаемого будущего занятие достаточно спорное. Во-первых, само формирование «вызовов» происходит на ментальном уровне и «привязано» к оценке текущего и прогнозируемого состояния, во-вторых, происходит постоянная смена многих политических, экономических, социальных позиций а вместе с ними и оценки этих позиций, следовательно, то что вчера было «угрозой» сегодня может стать «риском» или даже «условием», в-третьих, как бы велики не были объёмы данных о состоянии окружающей среды, они всегда будут неполными и динамичными, в-четвертых, для экологического права все «вызовы», «угрозы», «риски» и «опасности» являются продуктом, прежде всего, политического характера и только после политического консенсуса эти понятия приобретают характер нормативных категорий. Для экологического права, его положительной эволюции значение имеет не столько перечисление технологических и организационных методов борьбы с деградацией окружающей среды, сколько понятная и воспринимаемая всем населением концепция эколого-экономического развития, в которой формулирование вызовов и угроз

является важной составляющей формирования концепции правового регулирования.

Таким образом, можно сделать следующие выводы.

1. Требуется дополнительно переосмыслить, уточнить и «инструментировать» термин «экологическая безопасность», расширив и дополнив понятие (легитимное), данное в законодательстве. Дополнения должны касаться не только уточнений относительно безопасности человека, но и безопасности природы, глобальной безопасности, критериев безопасности.

2. Вызовы, угрозы, риски экологической безопасности и состоянию окружающей среды в целом являются постоянными и возникающими во время и в связи с производственной деятельностью, поэтому для экологического права важным является развитие направления «превенции» наступления угроз путем изменения «охранительного» тренда на предупредительный. Одновременно необходимо в законодательстве отразить возможность и необходимость использования вызовов и угроз в качестве стимула изменений в праве.

3. Отдельное направление законодательных инициатив в экологическом праве – правовые отношения в фазе катастроф, аварий, чрезвычайных ситуаций. Этот вид правоотношений должен быть шире и «системнее», чем нынешнее законодательство о чрезвычайных ситуациях. В данном случае следует более полно отразить в экологическом праве пределы допустимого и пределы законного во время чрезвычайных ситуаций и кризисов. Например, это касается отмены «де-факто» природоохранных нормативов во время режима ЧС.

Вызовы, угрозы, риски, обеспечение безопасности важный стимул для ускоренной трансформации экологического права, поэтому закономерно должен быть выделен отдельный раздел права посвященный особенностям (правоприменения прежде всего) экологического права в период острой фазы опасностей. В том числе должны быть предусмотрены дополнительные

механизмы для сохранения тех эколого-правовых норм, которые доказали свою эффективность и не могут ни при каких условиях быть изменены в худшую сторону. Среди них экологическая экспертиза, процедура ОВОС, комплексные экологические разрешения, нормативы НТД и многие другие нормы и правила.

Глава 5. Доктрина экологического права как политико-правовой документ в сфере обеспечения экологической безопасности

На формирование основ экологического права, его способность регулировать обширный спектр человеческих отношений оказывают влияние многочисленные факторы в том числе кризисные явления - природного, технологического, эпидемиологического, иного характера, например экологические катастрофы, войны, эпидемии. Рассматривать «отдельно» экологический, экономический, климатический, демографический кризисы, допустимо, но нелогично, в свете концепции эволюции экологического права. В действительности это части общего кризиса либеральной модели производства и потребления, даже если мы не в состоянии пока выработать адекватные методические и технологические основы «кризисного права». Можно только констатировать, что в той или иной мере, в той или иной плоскости (глубине) кризисы, например, технологические или даже санитарно-эпидемиологические связаны с экологическими, политическими, экономическими и могут постепенно охватывать государственные социально – экономические системы. Экологическое право как часть социальной организации общества находится, на наш взгляд, в периоде трансформации, идет пересмотр национальных и международных правил, форм, механизмов и все это происходит на фоне кризисной фазы развития общества. Поэтому важно не столько построить некие «стратегии» развития экологического права, сколько понять вектор развития и принципы эволюционного процесса, учитывая кризисные явления. Напомним, существует весьма популярная точка зрения, что новое качество жизни (управления, экономики, политики, права) достигается преимущественно через кризис (даже катастрофу). Именно кризис лежит в основе эволюционных переходов в новое качество. Это относится и к праву.

Особую опасность в череде сменяемых противоположных тенденций развития права имеют пороговые кризисные ситуации (в том числе

экологические, природные и техногенные катастрофы) чреватые существенными потрясениями в социально- правовой жизни. Пороговыми мы называем состояния «предкризиса», когда объективно существует реальная угроза перехода в кризис. Современное состояние российского общества, по мнению ряда экспертов) характеризуется ростом именно «пороговости», т.е. «напряженности» - социальной, экономической, технологической – ростом потенциальных вызовов и угроз, способных в перспективе продуцировать целый ряд кризисных явлений в правовой системе, что, конечно же, требует учета в современной юридической доктрине. Эти состояния можно так же назвать «предкризисными», когда все предпосылки налицо, но самого события и последствий этого события пока не наблюдается.

Остановимся конкретно на специфике и типологии «экологических кризисов». Множественное число в данном случае употребляется для обобщающих характеристик, разделение экологических кризисов на локальные, региональные, глобальные или любое иное деление присутствует и учитывается, но для нас важно иное – общие черты как предмет правового регулирования.

Понятие «экологический кризис» широко применяется в праве и обрело некий статус « возможного , понятного и неизбежного» состояния окружающей среды, однако в правовом контексте можно сказать не «институализировано», но есть законодательство о чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера, есть документы стратегического планирования, где экологический кризис многократно упоминается. Наиболее близко в юридическом смысле под понятие кризис подходит совокупность законодательства о чрезвычайных ситуациях.

России более 15 лет действуют федеральные и региональные законы о чрезвычайных ситуациях. Выстроена последовательная и скажем так «глубоко эшелонированная» система органов, норм, принципов, законов, подзаконных актов подробно регламентирующая действия всех ветвей власти в случае чрезвычайных ситуаций. Возникает резонный вопрос – как соотносится

экологическое законодательство и законодательство о чрезвычайных ситуациях? В каком контексте и в каких случаях мы можем говорить о тождестве, а в каком случае о принципиальных различиях? Законодательство о чрезвычайных ситуациях, также как и механизмы применения этого законодательства, близки и органично для экологического законодательства в той его части которая обращена к экологическим кризисам и природным катастрофам. Но «кризис» может быть растянут во времени и не иметь ярко выраженного, одномоментного, резкого проявления, например, в виде аварии, бедствия. Более того, экологический кризис может быть имманентен процессу жизнеобеспечения и так называемого экономического развития и не признаваем (определяем) как кризис.

При экологических катастрофах, имеющих разрушительные и тяжелые последствия, применяются законы о введении режима чрезвычайной ситуации (далее - ЧС) или чрезвычайного положения (далее - ЧП). ЧС - это обстановка на определенной территории. Другими словами, ситуация или набор явлений, событий, факторов на определенной территории связанная с уже произошедшей аварией, катастрофой, стихийным бедствием.

Понятие «чрезвычайные ситуации» определено предельно конкретно - это аварии, катастрофы, опасные природные явления, стихийные бедствия т.е. события вызванных внешними, как правило природными или технологическими факторами. Способы реагирования (борьбы) с ЧС тоже достаточно конкретны - ликвидация последствий, аварийно-спасательные работы, минимизация ущерба, предотвращение.

Кризис и чрезвычайная ситуация одновременно и похожие и разные понятия. И правовые, организационные, иные меры реагирования на них разные.

Например, во время (в период) действия закона о чрезвычайной ситуации любого уровня подробно расписана компетенция всех уровней власти и управления, приведены алгоритмы действия управленческих структур, способы и даже виды принимаемых. Можно уже утверждать, что

экологические кризисы, как и возможные модификации таких или иных кризисов показали отдельные недостатки экологического антикризисного управления как целостной системы.

Отметим, что структуры Министерства по чрезвычайным ситуациям и его подразделений (МЧС) хотя и устраняют последствия природных и техногенных аварий и катастроф, но не обязаны заниматься выявлением истоков и предпосылок экологических кризисов, оценивать их последствия и прогнозировать ущербы. Но и Минприроды РФ не занимается прогнозированием, выявлением и предупреждением экологических кризисов, тем более оно (министерство) не устраняет последствия, лишь дает «предписания» об их устранении.

Перечислим некоторые «пробелы» организационной и функциональной системы современного государственного экологического (кризисного) управления:

- отсутствие надежных и эффективных механизмов «горизонтального» управления. Это когда на определенной территории (город, поселок, агломерация) многочисленные структурные подразделения (местные органы) и ведомства и различные организации на данной территории не имеют проверенного алгоритма «координации», оперативного механизма решения экологических кризисных проблем,

- относительно слабые механизма межотраслевого взаимодействия в рамках различных отраслевых и межотраслевых моделей экологического управления по решению кризисных проблем может стать объединённой задачей для экологического права и «кризисного» права. Государственные органы имеют свои «зоны ответственности» (компетенцию) и не склонны самостоятельно кооперироваться даже в «обычной» ситуации, тогда как кризис предполагает применять очень срочные, комплексные, совместные, ответственные, высоко рисковые решения. К сожалению, анализ некоторых тенденций (в том числе климатических), происходящих в биосфере, показывает, что необходимо быть готовым к длительным кризисам как образу

жизни. Режим чрезвычайного положения или режим чрезвычайной ситуации можно и нужно вводить по описанным в законе причинам. Но экологические кризисы могут быть рождены совершенно незначительными, иногда никем и никак не прогнозируемыми событиями, вместе с тем их последствия могут многократно быть разрушительное для населения, экономики, социальной, природной сферы. Речь идет о накопленном ущербе или накопленных рисках крупнейших технических и технологических объектах. В экологическом праве нет понимания ответственности за (и оценки степени вины) за совокупный ущерб, за ущерб без «сроков давности», за ущерб будущему, за ненадлежащее исполнение требований экологического законодательства. С правовой точки зрения, с позиций экологического права предстоит выделить группы не только по степени риска, но и по степени возможного синергетического риска, «будущего» риска, «отложенного» риска. Имеется в виду наличие может быть не самых масштабных, но потенциально опасных объектов и ситуаций, которые могут стать причиной цепной реакции экологических катастроф или причиной неизбежной катастрофы в будущем. На наш взгляд, пришло (приходит) понимание что «чрезвычайные экологические ситуации» как правовая категория - это отдельный вид (форма) реакции на отдельные (может быть крайне катастрофичные по своим последствиям) события, но они должны быть частью экологического законодательства. Здесь мы снова возвращаемся к неразрывной связи между оценками понятий «опасность - безопасность», «угроза - безопасность», «приемлемый и не приемлемый ущерб», «кризис - нормальность». Если в законодательстве достаточно четко, в прикладном значении и методически грамотно будут определены эти понятия, то многие проблемы превентивного и контрольно-надзорного свойства будут сняты⁴⁴.

⁴⁴ Жаворонкова Н.Г., Шпаковский Ю.Г. Экологическая безопасность устойчивого развития: стратегия и механизмы реализации // Актуальные проблемы российского права. Том 19, № 7 (164), 2024. С. 174-187.

Отражением «новой экологической реальности» как череды локальных и региональных кризисов является появление различных понятий, стратегий, концепций «безопасности», разработанных и принятых в последние годы. Напомним, что соотношение понятий «кризис» и «опасность» - это не только соотношение «опасности-безопасности», но и «кризис-возможности». Исследуя проблемы экологических кризисов и их правового решения, стоит обратить внимание на возрастающую роль общественного мнения в оценке кризисов, а также роль СМИ, Интернета, политических технологий как, прежде всего, механизма «сдерживания» ведомственных и частных интересов, а также учета общественной ценности тех или иных объектов природы.

До сих пор нет исследований о том, как влияет тот или иной специально созданный информационный фон на появление и протекание экологических кризисов в мире. В этих условиях, необходимо понимать пределы возможностей нынешнего, скажем так, экологического «антикризисного» законодательства. Не законодательства о чрезвычайных ситуациях, которое необходимо и оправдано, но «кризисного» экологического законодательства. Где чаще всего наблюдается истоки кризисных явлений:

- в процессах глобализации, технологических «инновациях», цифровизации, синтетической биологии т.е в тех отраслях, которые опережают разработку соответствующего регулирования,
- в недостаточно взвешенной и рациональной международной и национальной экологической и ресурсной политике,
- в неправильно сформулированной и реализуемой современной эколого-правовой и экономической политике. Приведем простой пример, когда казалось бы не имеющие никакого отношения к экологии события приводят к экологическим последствиям. Например, глобальный финансово-экономический кризис 2008 года внес существенные коррективы в развитие экономики страны, что сказалось и на выбросах парниковых газов (ПГ). В 2009 году суммарные выбросы в России сократились на 5,7% от предыдущего года. В 2010-2013 гг. наблюдался рост выбросов ПГ на 6,4%. Финансово-

экономический кризис влечет и серьезные изменения в экологическом праве - в 2014 г. выбросы от сжигания топлива снизились в России на 1,5%, энергопотребление сократилось на 1,2% (8 млн т.н.э), потребление угля – на 5,8%, газа – на 1,0%, нефти – возросло на 0,9% по сравнению с предыдущим годом⁴⁵.

Но следует различать влияние на эволюцию права экологических кризисов и кризисов социально-экономических, в частности права. Здесь необходим всесторонний анализ причин и условий экологического кризиса как следствие в том числе правовых форм реагирования на некую «реальность», и как причину внутреннего чисто правового свойства. Для нас важен правовой аспект кризисных явлений. Способна ли настоящая правовая система сама быть субъектом трансформации, «поисковиком» решения кризисных задач или она одна из частей (причин) кризисов. В более общем виде - право и его институты находясь в состоянии перманентного кризиса тем не менее не переходят в фазу катастрофы, а, наоборот, достигают определенной устойчивости и служат консервации системы, тем самым способствуют лишь ее модернизации⁴⁶.

Председатель Конституционного Суда РФ В.Зорькин так охарактеризовал возможность кризиса правового государства в целом: «Кризис правового государства создает опасность поставить под угрозу всю нашу демократию в целом. Поэтому нужно непременно остановить дальнейший распад правового государства. Доверие граждан к либеральной демократии покоилось до сих пор в существенной мере на том, что у

45 Стратегия низкоуглеродного развития России возможности и выгоды замещения ископаемого топлива «зелеными» источниками энергии. Авторский коллектив: Г.В. Сафонов, А.В. Стеценко, А.Л. Дорина, С.Л. Авалиани, Ю.А. Сафонова, Д.С. Беседовская. 74 с. Режим доступа: https://www.hse.ru/data/2016/08/09/1119143734/Publication_NGO-CEI-2016.pdf?ysclid=lt3adbkgbr84214629 (дата обращения: 01.09.2023).

46 Как только происходит спад экономической активности, так вся нагрузка на природу уменьшается, Эти же кризисные процессы происходят во всех природоресурсных отраслях. Так, за 2018 год площадь лесных земель, пройденная пожарами, увеличилась в сравнении с 2017 годом в 2,2 раза и составила 7,4 млн га. По состоянию на 11 августа 2019 года площадь возникших лесных пожаров составила 8,1 млн га.

большинства было ощущение - они живут в правовом государстве. Утрата этого доверия не может не иметь последствий для оценки либеральной демократии в целом. Развитие в этом направлении окажется тем более опасным, если к эрозии правового государства прибавляются к тому же выхолащивание социального государства и угрозы, возникающие для жизненного уровня граждан, для их материального благополучия»⁴⁷.

Выделим этот тезис «утрата доверия», на наш взгляд, важнейший (если не самый важный) пункт общественного договора власти и общества. Для экологической безопасности этот пункт имеет сверх особое значение, так как, хотя природа - общенародное достояние, управляют ее государственные органы. С другой стороны, кризис это и новые возможности. Любое государство и общество так устроено, что при наличии благоприятных условий и в отсутствие существенных угроз, нет нужды и причин проводить радикальные реформы, вносить изменения в успешно действующий государственно-правовой механизм. Например, эпидемия коронавируса, или война или падение жизненного уровня «вдруг» стали тем драйвером, который изменил фокус зрения, буквально заставил все правительства сделаны варианты изменений (решений и подходов), которые даже не проявились в полной мере. Задачей сегодняшнего периода является исследование «глубины» государственно- правовых проблем, формирование новой системы ценностей, попытка содержательного анализа целей и задач развития общества.

В. Зорькин отмечает, что «большинство людей не верит сегодня больше в право как такую силу, которая создает гуманность, развивает культуру. У нас ведь принято считать, что право изначально бесчеловечно, так как во многих отдельных случаях оно не в состоянии учитывать всего трагизма личных обстоятельств конкретного человека, не может входить во все эти обстоятельства». Важно выделить следующие акценты: В. Зорькин

47 <http://www.ksrf.ru/ru/News/Speech/Pages/ViewItem.aspx?ParamId=89> (дата обращения – 30.03.2024).

констатирует «кризис правового государства», «дальнейший распад», «утрату доверия», «выхолащивание социального государства».

И далее «задача права - создать такие универсальные механизмы, которые, во-первых, отражали бы общечеловеческие ценности; во-вторых, предлагали бы универсальные правовые способы разрешения социальных конфликтов (основная функция права), независимые от сугубо политических или иных соображений целесообразности; и, наконец, переходя на иной уровень обобщения, способствовали бы сохранению мира и человечности, то есть нашей цивилизации права».

Не вдаваясь в дискуссию, отметим важные (на наш взгляд) моменты. Во-первых, люди не верят в право как силу гуманизма, культуры, в «общечеловеческие ценности», потому что не право создает культуру и гуманизм, а люди превращают право в анти-гуманизм и анти-культуру. Во-вторых, сохранение «цивилизации права» звучит очень красиво, но что стоит за этим термином⁴⁸?

Фактически мы возвращаемся к способности права (в кооперации со всеми социальными структурами) обеспечить способность к саморазвитию и саморегуляции с окружающей средой. Снова возвращаемся к теории С. Шапиро о праве как форме социального планирования, право как социальный план развития⁴⁹. Если говорить о «цивилизации права», то следует признать его возможность, достаточность, необходимость создавать не только новые социальные смыслы и формы, но и обеспечивать «плановую» (то есть сознательно направляемую) саморегуляцию с окружающей средой.

Заметим, речь идет не о «совершенствовании» права, не о «улучшении» правовых институтов, а о более принципиальных, «цивилизационных» вещах - возможности права создавать будущее.

48 Есть сотни определений цивилизации, одна из них это социальная форма движения материи, способность к саморазвитию путем саморегуляции обмена с окружающей средой.

49 Шапиро Скотт. Законность. М.: Изд-ство института им. Гайдара, 2021. 320 с.

Начавшийся экологический и энергетический кризис некоторыми учеными и экспертами ощущается как возможность и необходимость взглянуть «глазами будущего» на право как основу существования «мира и человечности». Но далее автор делает очень неоднозначный вывод «Право будущего все большую роль в защите индивидуальных прав и свобод человека начнет отдавать государству, которое становится своего рода основным правозащитным механизмом».

Право, конечно, может использоваться как средство изменения системы демократических ценностей, если новые власти или «просвещенный правитель» захотят исправить обычаи, которые считают варварскими или тормозящими экономическое развитие.

Экологические права, также как и свобода слова, или религии, или право голосовать, или право путешествовать – это лишь часть тех прав, которые связаны друг с другом. Это неотъемлемые, отраженные в основных законах естественные права человека.

Большие изменения происходят касательно именно перечня прав человека и их выстраивания в иерархии. Сегодня тенденции таковы, что «права человека» стали активно «осваиваться» в экологическом дискурсе стран, не относящихся к западной европейской традиции.

Но необходимо, прежде всего, обращать внимание на культурно – исторические традиции и менталитет, например, в системе «азиатских» ценностей свобода стоит гораздо ниже в иерархии, чем порядок и дисциплина. Следовательно, можно ли при этом сделать логический вывод что политические и гражданские права имеют в странах Азии меньшую ценность, чем на Западе. Но этот вывод не функционален. Порядок и гармония вместо свободы и равенства, самопожертвование и кооперация вместо независимости личности, приверженность общим догмам вместо свободомыслия – такой порядок ценностей сформулировал первый премьер-министр Сингапура Ли Куан Ю. Применительно к эволюционной концепции экологического права, это может означать следующее - «ради» экологического (климатического,

иного) «равновесия», или «сбережения», или «развития», или «безопасности», «во имя», например, климатической (иной) стабильности (это и есть порядок и гармония) может быть установлены такие правила и ограничения, что сама «экологическая» безопасность станет неким мифом и предлогом а не справедливой и принимаемой всем населением целью.

В период 2010-2020 годов появились исследования о возможностях искусственного интеллекта. Применительно к экологическим правам это создает определенные сложности, так как само толкование «экологических прав» не до конца сформировано. Искусственный интеллект уже прошел тест применительно к подготовке решений Европейского Суда по правам человека. Далее, «информатизированные» пользователи будут иметь возможность принимать большее участие в самом процессе отправления правосудия, например, используя информационные технологии, выбирать способы обращения (аналоговый или электронный - как уже делается в Конституционном Суде РФ). Как следствие, возрастёт роль своего рода новых третейских (арбитражных) процедур. Но все перечисленные и сотни иных, еще не проявившихся «сложностей» свидетельствуют (прямо или косвенно) о возможном (или уже начавшемся) кризисе правового механизма в целом. Для эволюции экологического права все организационные и цифровые «инновации» носят, прежде всего, инструментальный характер, но речь надо вести о сущностном, содержательном подходе к эволюции права как к непрерывному процессу изменений, в совокупности образующему новые смыслы.

На наш взгляд, в настоящее время эколого-правовые задачи стали более амбициозными, этому способствует как сложность и острота экологических проблем, так и экономические, технологические возможности государств. С развитием технологий анализа юридических текстов при помощи искусственного интеллекта появляется возможность, исходя из тысяч аналогичных текстов, основанных на схожих ситуациях, предугадывать исход судебных дел или даже готовить новые решения. Другое дело - на каких

морально ценностных критериях будет основан алгоритм. И как конфликт (экзистенциальный) между природой и обществом будет решен при помощи искусственного интеллекта. Есть опасение, что искусственный интеллект может сам, действуя в своей логике, создать и антисоциальный, и анти-экологический алгоритм. На наш взгляд, это принципиально возможно. Использование больших данных в перспективе приводит к отрицанию ценностей верховенства права. Или замене одних ценностей (например сугубо материальных) другими (например социально-экологическими). Право по своей природе - социальный продукт, оно основано на ценностях, а главной его ценностью, является доверие, равноправие сторон, справедливость, абстрактность, позволяющая применять нормы к неограниченному числу случаев и ситуаций. С другой стороны, эколого-правовой кризис - это появление новых возможностей, например, феномен «диджитализации» и «роботизации» права обладает большим потенциалом. Прежде всего, речь может идти об упрощении процедур, понятных алгоритмах принятия решений, о «клиентоориентированном» праве, которое будет отражать в «цифре» поведение, запросы, привычки, способности, потребности конкретного индивида. Своеобразная «нормативно-правовая (по типу кредитной) история» субъекта правоотношений будет обязательным дополнением к методам и задачам управлению. Речь, конечно же, не идёт о множественности правовых систем, которая связана, например, с региональными особенностями, уникальностью ландшафта или личной «экологической» позицией, принадлежностью к тому или иному общественному, политическому или экологическому течению. Но сочетание сведений, полученных из алгоритма, связанного с обработкой истории экологических отношений субъекта (объекта) и предлагаемой оценкой (проектом решения), сделанной тем же «алгоритмом» способны.

Все перечисленное относится к состоянию (соблюдению) личных экологических прав граждан, но есть и объективные обстоятельства, влияющие на правовую компетенцию субъектов правоотношений. Например,

известно, что на состояние экологической безопасности негативное влияние оказывают истощение запасов минерально-сырьевых, водных и биологических ресурсов, в том числе в результате неэффективного и «хищнического» природопользования, преобладание в экономике добывающих и ресурсоемких отраслей, большой удельный вес теневой экономики в сфере использования природных ресурсов, наличие экологически неблагополучных территорий, характеризующихся высокой степенью загрязнения и деградации природных комплексов. Видимо, должен быть найден и осуществлён в правовом поле алгоритм разной правоспособности для разных категорий населения, для разных территорий, для разных ситуативных кризисов, связанных с экологической безопасностью.

Экологические кризисы обостряются в связи с наличием значительного количества экологически опасных производств, нехваткой мощностей по очистке атмосферных выбросов, промышленных и городских сточных вод, по обработке, обезвреживанию, утилизации, размещению и переработке твердых отходов производства и потребления, а также в связи с загрязнением окружающей среды, вызванным трансграничным переносом токсичных веществ, возбудителей инфекционных заболеваний и радиоактивных веществ с территорий других государств. Это общеизвестные факты. Усилению действия этих факторов способствует недостаточная эффективность государственного контроля за состоянием окружающей среды и соблюдением экологических нормативов хозяйствующими субъектами, а также низкий уровень экологического образования и экологической культуры населения.

Таким образом, можно сделать следующие выводы.

1. Кризис - сравнительно обычная и необходимая для эволюции (развития) фаза любой жизни. Кризисы - объективная реальность и неизбежность как для права, так и для природы. Их распознавание, классификация и управление давно вошли в управленческий механизм на государственном и бизнес-уровне.

2. Превалирующая доктрина в экологическом праве, что кризисы - это чрезвычайные ситуации природного или техногенного характера, создающие угрозу для жизнедеятельности. Но кризисы не сводимы к авариям и катастрофам, и не всегда несут прямую угрозу жизнедеятельности в настоящем времени. Необходимо разработать ряд методик на основе практики, позволяющих использовать энергию кризиса, как основу для новой фазы развития, на новом фундаменте (технологическом, ментальном, природном).

3. Экологический кризис чаще всего рассматривается как угроза человеку, но в совокупности это прежде всего кризис (или катастрофа) - это угроза и опасность для самой экосистемы (природы). Необходим механизм распознавания кризиса в контексте природных потерь и последствий.

4. Существующие методики оценки экологических потерь, ущерба, экологических кризисов как правило ограничены расчетами натуральных (исчисляемых) величин потерь, привязанных к сегодняшним оценкам и категориям, что не совсем объективно. Необходимо широко использовать иные критерии расчета ущерба, например, ущерба для будущих поколений и оценки такого ущерба.

5. Зачастую экологический кризис - это не только конкретная авария-катастрофа-ущерб, требующая «восстановительных» мер, но и начало некоего процесса кардинальных изменений (иногда безвозвратных), которые трудно или невозможно оценить и спрогнозировать. В экологическом праве должен быть набор критериев оценки опасностей самопроизвольного ускорения процессов деградации природы. Появление надежных и понятных методик использования кризиса как условия перемен в экологическом праве и есть признак положительной эволюции.

6. Теория безопасности может дать ключ к решению задачи управления кризисами в обществе, так как здесь мы имеем дело с взаимодействием сложных систем. Практика организации деятельности в области экологической безопасности, защиты населения от катастроф говорит нам, что

мы имеем дело с несколькими сложными системами: природной (окружающая среда), технической (техносферой) и социальной (общество). Только соприкасаясь с социальной системой, природные и технические системы приводят к стихийным бедствиям, экологическим катастрофам, иным чрезвычайным ситуациям.

7. Государственная деятельность по обеспечению экологической и природно-техногенной безопасности может эффективно функционировать только в рамках единой системы. Для координации этой деятельности целесообразно сформировать специальную Государственную комиссию.

Список использованных источников

1. Гурьева М.А. Некоторые аспекты экологической политики в Российской Федерации // Дискуссия. 2012. № 8. С. 57-64.
2. Данилов-Данильян В.И., Залиханов М.Ч., Лосев К.С. Экологическая безопасность. Общие принципы и российский аспект. М.: изд-во Бимпа, 2007. - 288 с.
3. Жаворонкова Н.Г., Агафонов В.Б. Теоретико-методологические проблемы правового обеспечения экологической, биосферной и генетической безопасности в системе национальной безопасности Российской Федерации // Lex russica. 2019. № 9. С. 98.
4. Жаворонкова Н.Г., Воронина Н.П., Шпаковский Ю.Г. Эколого-экономическое планирование от стратегического к директивному: законодательные аспекты // Законы России: опыт, анализ, практика. 2024. № 7. С. 66-73.
5. Жаворонкова Н.Г., Шпаковский Ю.Г. Экологическая безопасность устойчивого развития: стратегия и механизмы реализации // Актуальные проблемы российского права. Том 19, № 7 (164), 2024. С. 174-187.
6. Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г., Воронина Н. П. Доктрина экологического права: теоретико-методологические аспекты развития: монография. – Москва : Проспект, 2024. – 384 с.
7. Правовое регулирование обеспечения экологической безопасности в Арктической зоне Российской Федерации : монография / под общ. ред. М. В. Мажориной, Ю. Г. Шпаковского. — Москва : Проспект, 2024. — 320 с.
8. Право устойчивого развития и ESG-стандарты : учебник / под общ. ред. М. В. Мажориной, Б. А. Шахназарова. – Москва : Проспект, 2023. – 752 с.
9. Костин А.И. Экополитология и глобалистика. М., 2005. М.: Аспект Пресс, 2005. - 418 с.
10. Цели устойчивого развития. Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации, 2020, № 6.
11. Leviathan. Part I, ch. 14; Гоббс, 1991: 108.

СТРАТЕГИЯ

экологической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2050 года

I. Общие положения

1. Настоящая Стратегия является документом стратегического планирования в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, в котором отражены официальные взгляды на обеспечение экологической безопасности Российской Федерации.

2. Правовую основу настоящей Стратегии составляют Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, нормативные правовые акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

3. В настоящей Стратегии конкретизируются и развиваются положения Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года, Национальных целей развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года, Основ государственной политики Российской Федерации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций на период до 2030 года, а также других документов стратегического планирования в сфере обеспечения национальной безопасности.

4. В настоящей Стратегии используются следующие основные понятия:

- экологическое благополучие – состояние окружающей среды, при которой отсутствуют негативные факторы влияющие на состояние здоровья, условий жизнедеятельности населения;
- экологическая безопасность - состояние защищенности природной среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий⁵⁰;

⁵⁰ Экологическую безопасность необходимо рассматривать как систему политических, правовых, экономических, технологических и организационных мер, направленных на формирование состояния защищенности природной среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий, в целях укрепления национальной безопасности и обеспечения устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации.

– субъекты экологической безопасности - федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, организации, реализующие комплекс правовых, политических, организационных, информационных, производственных и иных мер, направленных на управление рисками в области экологической безопасности и реагирование на вызовы и угрозы экологической безопасности;

– угроза экологической безопасности - совокупность условий и факторов, создающих возможность нанесения ущерба окружающей среде, условиям жизнедеятельности населения и возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

– вызов экологической безопасности - совокупность условий и факторов, создающих новые стимулы для устойчивого социально-экономического развития государства или новые направления его развития, способных привести к снижению уровня экологического благополучия населения, а также возникновению угрозы экологической безопасности;

– чрезвычайная экологическая ситуация - обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей природной среде, нарушение условий жизнедеятельности людей.

– природная и техногенная опасность - состояние, при котором создалась или стала возможной угроза возникновения явлений или процессов природного и техногенного характера, способных поражать людей, наносить материальный ущерб их имуществу, государственной и другим видам собственности, а также негативно воздействовать на окружающую природную среду в зоне чрезвычайных ситуаций;

– природная и техногенная угроза - состояние, при котором создается опасность для населения, его имущества, а также для государственной и иных видов собственности и окружающей природной среды, возникающая в результате стихийного бедствия, аварии или катастрофы;

– природно-техногенная безопасность - состояние защищенности населения (жизни и здоровья людей, их имущества), объектов производственного и социального назначения и окружающей природной среды от поражающих факторов и воздействий природных и техногенных катастроф либо источников природных и техногенных чрезвычайных ситуаций;

– система обеспечения экологической и природно-техногенной безопасности - совокупность органов государственной власти и управления, а также сил и средств, согласованно осуществляющих деятельность по обеспечению экологической, природно-техногенной безопасности на основе единых правовых норм;

– стихийное бедствие - разрушительное природное или природно-антропогенное явление или процесс, в результате которого может возникнуть или возникла угроза жизни и здоровью людей, произойти разрушение или уничтожение материальных ценностей и элементов окружающей природной среды;

– опасное природное явление - событие природного происхождения или состояние элементов природной среды, которое по интенсивности, масштабу распространения и продолжительности может вызвать поражающее воздействие на жизнедеятельность людей, объекты экономики и окружающую природную среду;

– риск в области экологической безопасности - реализации угрозы экологической безопасности или наступления иных обстоятельств, оказывающих отрицательное влияние на состояние окружающей среды и условия жизнедеятельности населения;

– экологический риск - вероятность наступления события, имеющего неблагоприятные последствия для природной среды и вызванного негативным воздействием хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера.

II. Экологическое благополучие.

5. Основной национальной целью экологического развития Российской Федерации является экологическое благополучие.

6. Основными показателями и задачами, выполнение которых характеризует достижение национальной цели «Экологическое благополучие» являются:

а) формирование экономики замкнутого цикла, обеспечивающей к 2030 году сортировку 100 процентов объема ежегодно образуемых твердых коммунальных отходов, захоронение не более чем 50 процентов таких отходов и вовлечение в хозяйственный оборот не менее чем 25 процентов отходов производства и потребления в качестве вторичных ресурсов и сырья;

б) поэтапное снижение к 2036 году в два раза выбросов опасных загрязняющих веществ, оказывающих наибольшее негативное воздействие на окружающую среду и здоровье человека, в городах с высоким и очень высоким уровнем загрязнения атмосферного воздуха;

в) ликвидация до конца 2030 года не менее чем 50 опасных объектов накопленного вреда окружающей среде, утилизация и обезвреживание к 2036 году не менее чем 50 процентов общего объема отходов I и II классов опасности;

г) снижение к 2036 году в два раза объема неочищенных сточных вод, сбрасываемых в основные водные объекты, сохранение уникальной экологической системы озера Байкал;

д) сохранение лесов и биологического разнообразия, устойчивое развитие особо охраняемых природных территорий и создание условий для экологического туризма во всех национальных парках.

III. Оценка состояния экологической безопасности в Российской Федерации

7. В последние десятилетия интенсивный рост производства и потребления в мире сопровождается увеличением антропогенной нагрузки на окружающую среду и ухудшением ее состояния, что влечет существенное изменение условий жизни на Земле. К числу наиболее серьезных проблем относятся загрязнение воздуха и воды, вырубка лесов, изменение климата и истощение природных ресурсов. Эти факторы приводят к появлению природно-техногенных опасностей, таких как наводнения, засухи, пожары и ураганы, которые становятся более частыми и интенсивными. Интенсивное развитие экономики приводит к появлению природно-техногенных опасностей, являющихся принципиально новыми или медленно развивающимися существующими природными процессами, активизированными хозяйственной деятельностью человека. Например, строительство плотин может вызвать наводнения и эрозию почвы, а загрязнение океана пластиком угрожает морской жизни и пищевой цепи. Все это приводит к ухудшению качества жизни людей, увеличению риска заболеваний, миграции населения и утрате биологического разнообразия. Необходимо принять меры по предотвращению дальнейшего ухудшения экологической ситуации, что требует сочетания экономического развития и сохранения окружающей среды.

8. Рост производства и потребления приводит к увеличению антропогенной нагрузки на окружающую среду и ухудшению ее состояния, что изменяет условия жизни на Земле. Развитие экономики вызывает появление природно-техногенных опасностей, которые являются как новыми, так и медленно развивающимися процессами, активизированными хозяйственной деятельностью человека.

9. Изменения климата оказывают все более негативное влияние на условия ведения хозяйственной деятельности и состояние среды проживания человека. Возрастает частота опасных природных явлений и процессов, которые становятся источниками возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Экологическое состояние планеты начинает сказываться на климате и непосредственно влиять на локальную погоду. Проявляется парниковый эффект. Парниковые газы нарушают радиационный баланс, увеличивают температуру нижней тропосферы Земли. Вместе с тем некоторые исследователи считают, что в ближайшие десятилетия катастрофических

изменений климата ожидать не следует, а наблюдающееся незначительное повышение температуры находится в рамках периодических ее колебаний.

Повышение температуры на 1-2 градуса при одновременном уменьшении осадков на 10% может привести к сокращению на 40-70% среднемноголетнего стока, что катастрофически отразится на сельском хозяйстве, водоснабжении, гидроэнергетике. Летние засухи могут снизить продуктивность сельского хозяйства на 40-70%. Усилится опустынивание территорий. Из-за таяния вечных снегов на полюсах и в горах поднимется уровень мирового океана. При повышении уровня моря на 50 см число людей, страдающих от нагонных наводнений, увеличится до 92 млн. человек, т.е. вдвое. При дальнейшем повышении уровня многие прибрежные территории окажутся затопленными. Потепление вызовет продвижение зоны устойчивого земледелия на север. На полярных территориях произойдет таяние вечной мерзлоты и, как результат, разрушение сооружений, возведенных с ее учетом. Возможны и многие другие чрезвычайные экологические ситуации.

10. 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.

11. 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.

На территории России находится около 40% сохранившихся девственных лесов планеты, имеющих огромное значение для сохранения биологического разнообразия на видовом и экосистемном уровнях. С усилением влияния человека на природную среду их значение, как источника генетических ресурсов, резко возрастает. Одновременно с процессом сокращения площади лесного покрова наблюдается процесс деградации лесов, проявляющийся в снижении видового, структурного и генетического разнообразия лесных сообществ, уменьшении количества биомассы. Признание глобальной экологической роли лесов и необходимости их сохранения нашло отражение в целом ряде международных конвенций и договоров.

12. Опасности и угрозы природных чрезвычайных ситуаций объективно обусловлены большим разнообразием геофизических, природных и климатических условий на территории Российской Федерации, развитой сырьедо-бывающей промышленностью и связанной с нею интенсивной выработкой недр, ростом численности населения, ведущим к необходимости вовлечения в хозяйственный оборот потенциально опасных территорий и расселения людей в сейсмо, инфекционно и климатически неблагоприятных районах. Вероятность возникновения опасных природных явлений увеличивает активная антропогенная деятельность.

IV. Цели экологической безопасности

15. Целями обеспечения экологической безопасности являются обеспечение качества окружающей среды, необходимого для благоприятной жизни человека, сохранение и восстановление природной среды, предотвращение и смягчение негативных последствий чрезвычайных ситуаций и изменения климата.

16. Достижение целей обеспечения экологической безопасности осуществляется путем реализации государственной политики, направленной на решение следующих задач:

- обеспечение экологически ориентированного роста экономики и внедрение инновационных технологий;
- рациональное использование природных ресурсов и развитие минерально-сырьевой базы;
- уменьшение загрязнения воздуха в городах и населенных пунктах;
- государственное регулирование выбросов парниковых газов и реализация проектов по их сокращению;
- развитие технологий очистки выбросов и сточных вод;
- предотвращение загрязнения вод и восстановление экосистем;
- снижение количества отходов производства и потребления, осуществление их утилизации;
- сохранение биологического разнообразия и охрана лесов;
- решение экологических проблем Арктической зоны;
- повышение эффективности государственного экологического надзора;
- развитие экологического мониторинга, мониторинга биологических рисков и прогнозирования климатических изменений;
- снижением риска возникновения аварий, катастроф и стихийных бедствий;
- организацией защиты населения, попавшего в зоны чрезвычайных ситуаций и пострадавшего в результате их возникновения;
- организацией экстренного реагирования и ликвидацией чрезвычайных ситуаций;

- осуществлением мер по ‘восстановлению безопасности жизнедеятельности населения на территориях, пострадавших от чрезвычайных ситуаций.

- подготовки сил и средств для ликвидации экологических последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

- повышение экологического образования и культуры граждан;

- развитие международного сотрудничества в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности.

V. Вызовы и угрозы экологической безопасности, риски в области экологической безопасности

17. Федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления и организации осуществляют деятельность в области экологической безопасности, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций в пределах своих полномочий. Эта деятельность осуществляется в условиях геополитической нестабильности и на фоне новых угроз национальной безопасности Российской Федерации и устойчивому социально-экономическому развитию, имеющих комплексный взаимосвязанный характер.

18. Глобальными вызовами экологической безопасности являются:

- изменение климата, приводящее к последствиям, отражающимся на жизни и здоровье людей, состоянии животного и растительного мира, что угрожает благополучию населения и устойчивому развитию;

- рост потребления природных ресурсов на фоне их сокращения, конфликты за доступ к мировым ресурсам;

- сокращение биологического разнообразия, приводящее к необратимым последствиям для экосистем, разрушению их целостности.

19. Внешние вызовы экологической и природно-техногенной безопасности:

- сохраняющаяся вероятность трансграничного переноса загрязнений и распространения особо опасных токсичных веществ и инфекционных заболеваний;

- возникновение на территориях иностранных государств глобальных природных и техногенных катастроф трансграничного характера;

- международный технологический терроризм.

20. Внутренние вызовы экологической безопасности:

- наличие густонаселенных и загрязненных территорий;

- трансграничное загрязнение воздуха и воды токсичными и радиоактивными веществами;

- высокий уровень загрязнения водоемов, деградация экосистем малых рек и подземных вод в промышленных районах;
- увеличение отходов производства и низкий уровень их утилизации;
- деградация земель, сокращение видов растений;
- снижение разнообразия животного мира и популяций редких видов;
- прогрессирующий износ средств производства, особенно на предприятиях химического комплекса, нефтегазовой, металлургической и горнодобывающей промышленности;
- низкие темпы модернизации производства, недостаток экологически чистых технологий;
- криминализация и теневой рынок природопользования; недостаточное финансирование охраны окружающей среды;
- низкий уровень экологического образования и культуры населения;
- снижение темпов обновления основных фондов, особенно на предприятиях добывающих отраслей;
- увеличение концентрации и масштабов использования взрыво-, пожаро-, химически, радиационно, биологически опасных производств, технологий и веществ;
- снижение уровня государственного надзора в добывающих и перерабатывающих отраслях экономики, падение культуры производства, государственной и технологической дисциплины;
- снижение уровня профессиональной подготовки персонала предприятий промышленности;
- отсутствие в действующей нормативной правовой базе требований к частным предприятиям по защите окружающей природной среды, ограничивающих размещение на территории страны потенциально опасных производств и др.

20. Объектами экологической безопасности Российской Федерации являются личность, общество, государство - их жизненно важные интересы.

Субъектами экологической безопасности являются государство, осуществляющее функции в этой области через соответствующие органы законодательной и исполнительной власти, а также должностные лица, общественные и иные организации и объединения, обладающие в соответствии с федеральным законодательством и правовыми нормативными актами субъектов Российской Федерации обязанностями по участию в мероприятиях, направленных на повышение уровня экологической безопасности.

Государство образует систему обеспечения экологической безопасности и обеспечивает правовую и социальную защиту граждан, общественных и иных организаций и объединений, оказывающих содействие

в повышении уровня экологической безопасности, на основании законодательства Российской Федерации.

VI. Основные направления и приоритеты государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности Российской Федерации

21. Государственная политика в сфере обеспечения экологической безопасности осуществляется в рамках общей системы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации на основе Конституции Российской Федерации, федеральных законов, иных нормативных правовых актов и настоящей концепции.

Основные направления государственной политики по обеспечению экологической безопасности на мирное и военное время реализуются через федеральные и региональные целевые программы, ежегодное планирование мероприятий в области обеспечения экологической безопасности.

22. Государство как основной субъект экологической безопасности организует и осуществляет выполнение комплекса мероприятий по ее обеспечению.

23. Приоритетными направлениями государственной политики в области обеспечения экологической безопасности являются:

- последовательное планомерное улучшение экологических условий для устойчивого социально-экономического развития страны и жизнедеятельности населения страны;
- совершенствование институциональной системы обеспечения экологической безопасности;
- внедрение инновационных и экологически чистых технологий, развитие экологически безопасных производств;
- развитие системы эффективного обращения с отходами производства и потребления, создание индустрии утилизации, в том числе повторного применения, таких отходов;
- минимизация (снижение до установленных нормативов) рисков возникновения аварий на опасных производственных объектах и иных чрезвычайных ситуаций техногенного характера;
- повышение технического потенциала и оснащенности сил, участвующих в мероприятиях по предотвращению и ликвидации негативных экологических последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
- активизация фундаментальных и прикладных научных исследований в области экологической безопасности;

– развитие системы экологического образования и просвещения, повышение квалификации кадров в области обеспечения экологической безопасности.

VII. Механизмы обеспечения экологической и природно-техногенной безопасности Российской Федерации

24. Обеспечения экологической и природно-техногенной безопасности в рамках реализации единой государственной политики в данной области.

25. Обеспечение экологической и природно-техногенной безопасности состоит в выполнении всеми органами государственной власти и управления, предприятиями, учреждениями, организациями и отдельными гражданами правовых, экономических, инженерно-технических, природоохранных, организационных, методических и иных норм и мероприятий, направленных на обеспечение экологической безопасности, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

26. Органы управления, силы и средства федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций, в полномочия которых входит решение вопросов по обеспечению экологической безопасности, защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, образуют единую государственную систему.

27. В интересах реализации государственной политики в области обеспечения экологической, природно-техногенной безопасности создается Правительственная комиссия по экологической, природной и техногенной безопасности (в дальнейшем – Госкомиссия).

28. Основными задачами Госкомиссии являются:

– формирование совместно с федеральными органами исполнительной власти системы экономических и правовых мер, направленных на обеспечение природно-технической и экологической безопасности в стране;

– координация деятельности федеральных органов исполнительной власти по обеспечению устойчивого социально-экономического развития государства, повышению уровня экологического благополучия населения, а также предотвращению аварий и катастроф, экологических кризисов, уменьшению последствий стихийных бедствий.

29. Госкомиссия в соответствии с возложенными на нее задачами:

– организует разработку мер экономического, правового, научно-методического характера, направленных на создание условий, способствующих повышению уровня экологической и природно-техногенной

безопасности, снижению общего уровня негативных последствий техногенных аварий и природных катастроф, оздоровлению экологической обстановки;

– организует разработку проектов решений Правительства Российской Федерации по вопросам обеспечения экологической и природно-техногенной безопасности, а также участвует в подготовке других актов, затрагивающих указанные вопросы;

– взаимодействует с Академией наук Российской Федерации, другими федеральными органами исполнительной власти, в решении научно-технических проблем и реализации научно-технических достижений и разработок в области обеспечения экологической и природно-техногенной безопасности;

– организует работу по привлечению общественных организаций и граждан к проведению мероприятий по обеспечению экологической безопасности, предупреждению и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

30. Основные задачи, состав и полномочия Госкомиссии определяются Правительством Российской Федерации.

VIII. Основные этапы реализации задач Стратегии экологической безопасности.

31. Реализацию задач Стратегии целесообразно разделить на следующие этапы:

а) Краткосрочный этап (5 года), в течение которого происходит выстраивание системы экологической безопасности, предусмотренной Стратегией, и реализация неотложных мер. Осуществляется системная увязка настоящей Стратегии со Стратегией национальной безопасности и иными документами стратегического планирования. Осуществляется внесение изменений в действующие законы по вопросам экологической безопасности, в том числе разработка изменений и дополнений в законодательство об административных правонарушениях и уголовное законодательство в части ответственности за нарушение требований экологической безопасности.

На этом этапе необходимо добиться смены тенденций изменения уровня экологической, природно-техногенной безопасности на позитивные.

б) Долгосрочный этап (10 лет), на котором происходит функционирование системы экологической безопасности, корректировка ее деятельности, внесение изменений в содержание настоящей Стратегии. Осуществляется устранение пробелов законодательного регулирования в экологической и природно-ресурсной сферах с учетом современных требований к обеспечению национальной безопасности.

Формируется целостная нормативная база увязки деятельности по обеспечению экологической безопасности с деятельностью по обеспечению природно-техногенной безопасности. Осуществляется разработка и принятие

законодательных актов по вопросам финансирования мероприятий экологической и природно-техногенной безопасности. Итогом реализации долгосрочного этапа должно стать достижение в России уровня экологической безопасности не ниже лучших мировых аналогов.

в) Стратегический этап (свыше 10 лет), на котором для обеспечения экологической и природно-техногенной безопасности осуществляется формирование эффективных экономических и правовых механизмов для реализации основной национальной цели экологического развития Российской Федерации - экологическое благополучия населения.

Россия должна встать в ряд государств, занимающих лидирующие позиции в области экологической безопасности.