

DOI: 10.17803/1729-5920.2020.158.1.028-042

Н. Г. Жаворонкова*,
Г. В. Выпханова**

Правовые проблемы стратегирования в экологическом праве¹

Аннотация. В современной юридической литературе достаточно большое количество статей посвящено документам стратегического планирования. Принятие в последнее время многочисленных концепций, стратегий, программ, планов, в том числе в экологической сфере, требует не только научно обоснованной разработки, согласования и утверждения целевых показателей и ориентиров, содержащихся в этих документах, но также их реального достижения. В связи с этим актуализируется необходимость исследования и совершенствования стратегирования как функции управления, обеспечивающей не только фиксацию конечных целей в документах стратегического планирования, но и механизм их достижения, включая мониторинг поэтапного достижения планируемых индикаторов. Особое значение приобретает стратегирование в экологической сфере, характеризующейся нестабильностью, ухудшением качества окружающей среды под воздействием хозяйственной и иной деятельности, ее негативным влиянием на здоровье населения. В статье рассмотрены вопросы стратегирования как самостоятельного процесса организационной эколого-правовой деятельности; механизма обеспечения конституционно закрепленных экологических прав граждан. Показано влияние стратегирования на эффективность государственного и муниципального управления в области охраны окружающей среды, рационального природопользования и экологической безопасности. Обоснована необходимость выделения экологического стратегирования как самостоятельного вида стратегирования и институционализации этих отношений в экологическом праве.

В работе выделены проблемы стратегирования в области экологического развития, включая процедуру подготовки, согласования и принятия документов стратегического планирования, выработки критериев и плановых показателей, мониторинга их достижения, деятельности специально уполномоченных органов власти, их взаимодействия. Выделены проблемы и обязательные условия создания эффективного механизма экологического стратегирования, в том числе его информационного обеспечения.

Результатом исследования являются новые подходы к стратегированию в области экологического развития и его совершенствованию.

Ключевые слова: стратегирование, документы стратегического планирования, концепции, прогнозы, стратегии, программы, национальные проекты, управление, экологическое развитие, экологическая безопасность, охрана окружающей среды, природопользование.

Для цитирования: Жаворонкова А. Г., Выпханова Г. В. Правовые проблемы стратегирования в экологическом праве // Lex russica. — 2020. — Т. 73. — № 1. — С. 28—42. — DOI: 10.17803/1729-5920.2020.158.1.028-042.

¹ Статья подготовлена при информационной поддержке справочной информационной системы «КонсультантПлюс».

© Жаворонкова Н. Г., Выпханова Г. В., 2020

* Жаворонкова Наталья Григорьевна, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой экологического и природоресурсного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993
qavoron49@mail.ru

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

Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993
viphanova@mail.ru

Legal Problems of Strategizing in Environmental Law²

Natalya G. Zhavoronkova, Dr. Sci. (Law), Professor, Head of the Department of Environmental and Natural Resources Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9, Moscow, Russia, 125993
qavoron49@mail.ru

Galina V. Vypkhanova, Dr. Sci. (Law), Professor, Professor of the Department of Environmental and Natural Resources Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9, Moscow, Russia, 125993
viphanova@mail.ru

Abstract. Quite a large number of papers in contemporary legal literature are devoted to documents of strategic planning. The recent adoption of numerous concepts, strategies, programmes, and plans, including those in the environmental field, requires not only scientifically sound development, harmonization and approval of planned indicators and benchmarks envisaged in those documents but also their accomplishment. In this regard, the paper highlights the necessity of research and improvement of strategizing as a management function that not only fixes final goals in strategic documents but also provides for the mechanism for their achievement, including monitoring of the planned indicators. Strategising acquires particular importance in the ecological area characterized by instability, deterioration of the quality of the environment under the influence of economic and other activities, its negative impact on the health of the population.

The paper considers the issues of strategizing as an independent process of an organizing ecologic and legal activity and the mechanism of ensuring environmental rights of citizens enshrined in the Constitution. The author has shown the influence of strategizing on efficiency of the state and municipal regulation in the area of environmental protection, sustainable use of natural resources and environmental safety. The paper justifies the necessity of separating ecological strategizing as an independent type of strategizing and institutionalizing of such relations in environmental law.

The paper identifies the problems of strategizing in the field of environmental development, including the procedure of preparation, coordination and adoption of documents of strategic planning, development of criteria and planning indicators, monitoring of their achievement, the activities of relevant authorities and their interaction. The paper has determined the problems and mandatory conditions for the creation of an effective mechanism of ecological strategizing including its information support.

As the result of the study, the author suggests new approaches to the strategizing in the field of environmental development and its improvement.

Keywords: strategizing, strategic planning documents, concepts, forecasts, strategies, programs, national projects, regulation, environmental development, environmental safety, environmental protection, use of natural resources.

Cite as: Zhavoronkova AG, Vyphanova GC. Pravovye problemy strategirovaniya v ekologicheskom prave [Legal problems of strategising in environmental law]. *Lex russica*. 2020;73(1):28-42. DOI: 10.17803/1729-5920.2020.158.1.028-042. (In Russ., abstract in Eng.)

Современное состояние всех областей общественного развития, характеризующееся изменчивостью и нестабильностью в условиях влияния многочисленных внутренних и внешних факторов и угроз, требует пересмотра имеющегося арсенала организационных, финансовых, правовых и других средств управления и регулирования различных отношений. Это в полной мере относится к сфере природопользования и охраны окружающей среды, находящейся в сложных системных взаимосвязях с от-

раслями экономики, социальными интересами, потребностями пространственного развития. Результатом такого взаимодействия является сложный конгломерат проблем, включая истощение природных ресурсов, неблагоприятную экологическую обстановку, характеризующуюся снижением качества окружающей среды и, как следствие, ухудшением здоровья населения.

Решение экологических проблем, во многом обусловленных сохранением экстенсивного природопользования в топливно-энергетиче-

² The article was prepared with the information support of the "ConsultantPlus" reference system.

ском секторе, других отраслях экономики, потенциальной опасностью хозяйственной и иной деятельности, в первую очередь лежит в плоскости стратегирования. В доктрине экологического права в последнее время уделяется повышенное внимание вопросам стратегического планирования³, что отражает общие тенденции осуществления данной деятельности, регулирование которой осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»⁴.

На сегодняшний день необходимость подготовки, принятия и использования документов стратегического планирования стала общепризнанной. Более того, судя по количеству уже принятых на всех уровнях «стратегических» планов и программ, исчисляемых сотнями и даже тысячами, данная проблематика является особенно актуальной. Однако, несмотря на Федеральный закон о стратегическом планировании, а также попытки вписать прогнозирование, стратегическое планирование в процесс подготовки и принятия решений, сделать его неотъемлемой частью всего государственного механизма управления, можно констатировать низкую реализуемость (эффективность) стратегических документов. Если рассматривать тексты документов стратегического планирования, то можно отметить их «насыщенность», сложность, масштаб. Но если анализировать их функциональность, эффективность, реализуемость, то прежде всего в экспертной среде отмечается их «особость», весь массив документов стратегического планирования не встроен или не полностью встроен в механизм государственного и муниципального управления.

Особенно важно, что документы стратегического планирования необходимы для экологического развития, охраны окружающей среды, рационального природопользования. Экологическая политика, меры по охране окружающей среды по своей природе долгосрочные и могут рассматриваться лишь в контексте долгосроч-

ной стратегии развития. Любое управленческое решение (особенно масштабированное на всю страну или на глобальный уровень) имеет сложные взаимосвязи и последствия как для экологии, так и для устойчивого развития государства и общества. Поэтому поиск возможностей повышения эффективности экологического управления, и прежде всего стратегического, является принципиальным и особенно актуальным. Необходимость стратегического планирования, прогнозирования, управления выражена в принятии национальных программ, национальных проектов, целевых программ, долгосрочных планов развития территорий. Однако именно из-за признания относительной неэффективности стратегического планирования в научной и экспертной среде долгие годы идет дискуссия о возможности и необходимости возврата к директивному планированию как основному инструменту государственного управления.

В той или иной мере тема стратегического планирования особо актуальна как для сферы природопользования и охраны окружающей среды, так и для обеспечения экологической безопасности. Это связано прежде всего с остротой проблем окружающей среды, но также обусловлено экологическими рисками (обеспечением экологической безопасности) для всего населения. Необходимо понять, почему многочисленные документы стратегического планирования, касающиеся окружающей среды, принятые на различных уровнях (федеральном, региональном и муниципальном), относительно неэффективны. Нужно ли обратить внимание на пробелы в законодательстве или на правоприменительную практику, на несовершенство механизма реализации либо на иные причины неэффективности стратегического управления, в том числе и в экологической сфере, включая природоресурсные отрасли? Причин достаточно много⁵, но особый научный интерес представляет стратегирование как самостоятельная функция управления, в том числе экологического.

³ См., например: *Выпханова Г. В., Жаворонкова Н. Г.* Государственная экологическая политика и документы стратегического планирования // *Экологическое право*. 2016. № 3. С. 24—29; *Жаворонкова Н. Г., Агафонов В. Б.* Современные тренды правового обеспечения стратегического планирования природопользования в Арктике // *Lex russica*. 2018. № 7. С. 114—124; *Кирилловых А. А.* Экологическая безопасность и охрана окружающей среды: проблемы стратегического планирования и правового обеспечения // *Право и экономика*. 2018. № 1. С. 72—78.

⁴ СЗ РФ. 2014. № 26 (ч. I). Ст. 3378.

⁵ Подробнее см., например: *Жаворонкова Н. Г., Выпханова Г. В.* Правовые проблемы и направления совершенствования государственного управления в области лесных отношений // *Lex russica*. 2018. № 2.

В целом тема разработки, принятия и реализации документов стратегического планирования занимает достаточно большое место в потоке научно-правовых исследований. Ряд научных работ посвящен стратегированию (от корневого слова «стратегия» — образ действия, искусство, механизм достижения поставленных целей). В числе существующих мнений ученых можно привести понятие стратегирования, которое определяется как инкрементный (Incremental — непрерывный) процесс, эволюционно отражающий изменения институтов (формальных и неформальных) и эффективность работы всей институциональной системы в процессе достижения поставленных целей⁶.

К сожалению, из поля зрения практически всех авторов выпадают такие ключевые, на наш взгляд, вопросы стратегирования, как:

- стратегирование как самостоятельный процесс организационной эколого-правовой деятельности;
- стратегирование и ценностные аспекты жизни (человеческое измерение документов стратегического планирования) как форма реализации экологических прав, закрепленных в ст. 42 Конституции РФ;
- стратегирование и его влияние на эффективность государственного управления, в том числе в области охраны окружающей среды, рационального природопользования и экологической безопасности.

В самом общем виде стратегирование в научной среде определяется как совокупность процессов планирования, прогнозирования и управления, формирование будущего с опорой на описание реальности⁷. Иными словами, стратегирование — это поиск вариантов между целями (желанием) и объективной реальностью (возможностями). Следует заметить, что сам процесс прогнозирования, формулирова-

ния целей, подготовки и принятия текста документа стратегического планирования является только частью процесса стратегирования (это особенно заметно на примере стратегий в сфере природопользования). Если не создан целостный механизм реализации стратегических целей, задач и планов, то сами по себе принятые документы мало чего стоят. В этом случае их смысловая нагрузка и содержание представляют собой определенный набор пожеланий и представлений, в том числе утилитарных показателей, не способных сформировать новое качество объекта планирования.

По справедливым научным оценкам, в отличие от стратегического планирования, касающегося как социально-экономического развития в целом, так и многих государственных программ, не увязанных между собой и общими стратегическими приоритетами, стратегированию свойственна не только фиксация конечных целей, но и механизм их достижения, включая мониторинг поэтапного достижения планируемых индикаторов⁸.

В этом механизме подготовка, обсуждение целей и задач, оценка ситуации, принятие документа стратегического планирования — сложнейшая часть управления. Безусловно, практически все государства в той или иной мере моделируют будущее и в соответствии со своими представлениями о нем принимают планы (программы) действий. Но, например, исходя из анализа эффективности применения и исполнения уже принятых в России документов стратегического планирования за десятилетний период, можно ответственно сказать: выполнено лишь около трети (30 %) прогнозно-ориентированных стратегий, планов, концепций, основ. Следует отметить, что сами документы стратегического планирования могут быть (и в действительности являются) достаточно про-

С. 78—93 ; Выпханова Г. В., Жаворонкова Н. Г. Правовые проблемы совершенствования государственной лесной политики в современных условиях // Экологическое право. 2018. № 1. С. 25—30 ; Жаворонкова Н. Г., Выпханова Г. В. Актуальные проблемы совершенствования государственной политики и законодательства в сфере использования и охраны водных биологических ресурсов // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 12. С. 187—193 ; Жаворонкова Н. Г., Агафонов В. Б. Тенденции и перспективы совершенствования государственной политики в области экологического развития // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 7. С. 162—173.

⁶ См.: Зельднер А. Г. Место стратегирования в понятийно-категориальной системе прогнозирования // Экономика и политика. 2012. № 8 (93). С. 13.

⁷ Подробнее см.: Куликов И. А. Стратегирование экономической безопасности в современной России // Вопросы совершенствования системы государственного управления в современной России. М. : Макс Пресс, 2018. С. 177—184.

⁸ См.: Зельднер А. Г. Указ. соч. С. 10.

работанными, сложными, дорогими, научными докладами, к разработке которых привлекаются большие группы ученых, экспертов, практиков и, кроме того, они проходят через различные экспертизы, согласования, апробации. И только после всех многочисленных итераций (повторных и дополнительных рассмотрений, обсуждений и т.д.) эти документы утверждаются указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ, другими нормативными правовыми актами.

По поводу принятия документов стратегического планирования возникают вопросы, которые, однако, недостаточно широко освещены в научной литературе. На наш взгляд, причин несколько. Основными из них можно назвать следующие:

1. Отсутствие единого и целостного механизма, а также института стратегирования в области экологического развития. Существуют попытки создания такого механизма, контуры которого прописаны в Законе о стратегическом планировании и в подзаконных нормативных правовых актах Правительства РФ, направленных на реализацию конкретных норм. Но Закон не дает ответов на многие вопросы. Например, иерархию документов стратегического планирования возглавляет ежегодное послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ. Однако практически все документы стратегического планирования — это документы с временным интервалом 5—10—15 лет. При этом не установлено нормативно и методически закрепленного порядка, определяющего критерии, процедуру, процесс изменения (согласования, корректировки) долгосрочных планов и программ с ежегодным посланием Президента РФ. Нет и методически правильно построенной модели согласования разновременных и разноотраслевых стратегий.

2. На законодательном уровне недостаточно четко урегулированы вопросы создания и места специальных органов власти в системе государственного управления, процессе формирования и реализации государственной политики, определения их компетенции в области стратегического планирования. В Законе о стратегическом планировании перечислены некоторые федеральные органы исполнительной власти и определена их компетенция в данной сфере.

Однако, учитывая, что документы стратегического планирования в области экологического развития, как правило, являются комплексными и межотраслевыми, возникают проблемы определения компетенции специализированных, отраслевых и территориальных органов государственного управления в данной сфере. Кроме того, несмотря на закрепление в Законе принципа ответственности участников стратегического планирования, адресацию его норм к ответственным органам власти за разработку, корректировку, реализацию документов стратегического планирования, достоверность и своевременность представления информации для их государственной регистрации, а также включение специальной статьи об ответственности за нарушение законодательства в данной сфере, конкретных составов правонарушений, связанных с осуществлением деятельности по стратегическому планированию, в законодательстве Российской Федерации не приводится, на что обращается внимание в научной литературе⁹. Особенно важно установление и привлечение к ответственности должностных лиц органов власти за выполнение (невыполнение) документов стратегического планирования в целом или их части.

3. При осуществлении стратегического планирования в области экологического развития отсутствует понимание сверхважности таких критериев и требований, как непрерывность, гибкость, адекватность, целесообразность, результативность, исполнимость и т.д. Ценность стратегирования состоит не в принятии документа с «красивыми» и «важными» целями, а в степени его адекватности, реализуемости, эффективности, которая в значительной мере зависит от обратной связи — качества оценки изменяющихся обстоятельств и скорости реагирования на эти изменения.

Коррекция как важнейший фактор эффективности стратегического планирования практически не отражена в нормативных правовых актах в данной сфере. Ни в Законе о стратегическом планировании, ни в других документах нет самого главного — механизма оценки и возможностей (процедур) «переоценки», пересмотра, уточнения, корректировки планов и программ. Окружающая среда под воздействием хозяйственной и иной деятельности человека еже-

⁹ См.: Поляков М. М., Окрокова Е. С. Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих за нарушение законодательства в сфере стратегического планирования и противодействия коррупции // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 8. С. 65.

дневно изменяется. Нарушения и изменения ее состояния могут приводить и нередко приводят к необратимым и (или) катастрофическим последствиям. Механическое выполнение стратегий и концепций, построенных на необоснованных либо недостаточно обоснованных научных подходах, недостоверной информации наносит гораздо больший вред, чем отказ или кардинальное изменение целей и задач, поставленных в предыдущих документах стратегирования. Но этот процесс корректировки целей и ориентиров должен носить открытый, публичный и системный характер.

Еще более сложным является вопрос о «гибкости» показателей стратегического планирования. Простое воспроизведение показателей документов стратегического планирования по вертикали не способствует, а в ряде случаев в чем-то препятствует эффективному управлению. Эколого-экономические показатели и особенности в такой огромной стране столь разнообразны, что учесть их в одном документе невозможно. Стратегирование как процесс и процедура как раз и должно предложить инструменты гибкого реагирования — не подмены целей, а уточнения, «приземления» их к особенностям территорий и оценки возможностей. Стратегирование должно предоставить территориям набор механизмов по выбору, определению своей уникальной экологической стратегии.

4. В современном стратегировании, включая экологическое, нет понимания важности ценностных, смысловых, публично принимаемых и осознаваемых (поддерживаемых) обществом целей стратегического планирования. Практически все цели и задачи (за малым исключением), сформулированные в документах стратегического планирования в части экологического развития, носят «предметно-вещный» характер, выражаемый в показателях, слабо коррелирующих с жизненно важными потребностями и малопонятных населению. «Сокращение загрязнения», «накопленный ущерб», «улучшение качества среды», выраженное в нормативах (ПДК, ПДВ, ПДЭН), тоннах, килограммах, удельных показателях и т.д., не являются информативными для общественности относительно целей планирования. Тем более что в документах стратегирования нет четко сформулированных показателей, адресованных человеку, населению, например о саморазвитии личности, духовности, нравственности, личностном росте, критериях будущего как экологически устойчивого, безопасного, благоприятного. Отсутствуют

надежные объективные данные, связывающие смертность, болезни, уровень заболеваемости населения, миграцию, интеллект, качество жизни с экологическими проблемами. Соответственно наряду с критериями материального свойства необходимо в стратегировании опираться на «человеческие» характеристики развития: морально-ценностные, культурно-исторические, «базовые» характеристики жизни — дом, семья, дети-родители, честь, достоинство. Без такого социального «смыслового» наполнения экологические стратегии недостаточно объективны и лишены внутренней созидательной энергии.

5. Экологическое стратегирование сопровождается проблемами понимания ценности прямых и косвенных результатов стратегий, прямых и промежуточных вариантов, новых и старых, отраслевых и территориальных, экологических, экономических и социальных показателей (критериев), нет разделения на цели и показатели экологического развития и экологической безопасности. Очевидно, что большинство экологических программ противостоит экономическим и технологическим показателям развития. Но необходимо понимать, что стратегические цели экологического развития — это вопрос не сопоставления «затраты-выгоды», а соотношения противоположностей «развитие-деградация», «болезнь-смерть», в которых выигрывает добывающая компания — проигрывает территория, экосистема, население. Потребление «сегодня» не восполнит ущерб «завтра». Без изменения критериев качества жизни с экономических на эколого-экономические сложно говорить об успешном целеполагании.

Как именно перечисленные «нет» соотносятся с проблемами экологического развития, экологической безопасности, эффективного природопользования? На наш взгляд, самым непосредственным образом. Экономические, технологические, производственные, территориальные, технологические проекты и программы проецируются на экологические проблемы и экологическое право. Поэтому на сегодняшний день имеются все предпосылки и условия для выделения функции управления и института экологического стратегирования, которое необходимо рассматривать в сложной взаимосвязи со всем спектром социально-экономических, технологических и политических проблем.

Институт стратегирования экологического развития включает в себя, на наш взгляд, органы, процедуры, мониторинг, исполнение

(причем обязательное) показателей. Следует отметить, что основная проблема всех без исключения документов стратегического планирования состоит в том, что они призваны стать основой для принятия не только «стратегических», но и «текущих» решений, поскольку они должны быть отражением стратегии. К сожалению, стратегические планы зачастую существуют отдельно от практики. Документы стратегического планирования занимают промежуточное положение между законами и конкретными управленческими решениями. Наиболее показательной является такая управленческая проблема, как оперативность и своевременность принятия решений. От этого во многом зависит эффективность управления.

Например, Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года утверждена Указом Президента РФ¹⁰, ее исполнителями являются многочисленные как государственные, так и муниципальные органы управления. Возникает вопрос: в случае резкого изменения ситуации, невозможности или неадекватности выполнения ранее поставленных целей и задач кто имеет право и возможность оперативно и своевременно изменить задачи и методы управления? Как осуществлять оперативную коррекцию стратегического документа? Орган исполнительной власти (например, Минприроды РФ, отвечающее или участвующее во множестве государственных программ) не может в оперативном порядке, в связи с данными мониторинга окружающей среды, менять задачи, условия, показатели, которые лежат или могут быть положены в базовые задачи стратегирования. Без гибкого и быстрого реагирования на изменяющиеся условия любая стратегия теряет смысл. Подход, при котором показатели, заложенные в стратегию природопользования 5—10 лет назад, могут привести к коллапсу, деградации и ущербу, если строго выполнять все принятые нормы. Поэтому стратегирование — это прежде всего оперативное изменение задач в условиях изменений «вовне» системы. Видимо, определенной страховкой от буквального исполнения стратегических документов является «нормальная» практика неисполнения стратегий, когда «нормой» является «отдельное» существование стратегий и «отдельно» управленческих решений.

Огромные материальные, финансовые, человеческие ресурсы, затраченные на подготовку документов стратегического планирования, воплощенные в томах документов, востребованы лишь в краткий период выхода (принятия, опубликования) этих документов. Через очень короткое время реальное управление, в том числе и особенно в экологической сфере, идет совершенно другим путем. Это порождает сильнейший диссонанс между качеством документа и качеством его реализации.

В настоящее время стратегирование становится (по умолчанию) частью компетенции федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственное управление, но конкретика в основном заключена в Законе о стратегическом планировании. К сожалению, в нем не создана система специализированных органов власти, процедуры, модели стратегирования экологического развития. Создается впечатление, что авторы Закона, выстраивая вертикальную систему стратегических документов, подсознательно стремились к логичному переходу от методов и форм стратегического планирования (по своей сути индикативного) к директивному. Тогда, действительно, основные противоречия стратегирования были бы сняты.

Как следует из ст. 1 Закона, система стратегического планирования — механизм обеспечения согласованного взаимодействия участников стратегического планирования на основе принципов стратегического планирования при осуществлении разработки и реализации документов стратегического планирования, а также мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования в рамках целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования с использованием нормативно-правового, информационного, научно-методического, финансового и иного ресурсного обеспечения.

В данном определении ключевое понятие — «механизм обеспечения», но сам механизм в Законе не прописан, а Правительство РФ пока не создало работающую модель и не обеспечило эффективное применение этого механизма.

В Законе о стратегическом планировании весьма правильно и последовательно перечислены принципы стратегического планирования. Например, принцип единства и целостности означает единство принципов и методологии ор-

¹⁰ Указ Президента РФ от 19 апреля 2017 г. № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2017. № 17. Ст. 2546.

ганизации и функционирования системы стратегического планирования, единство порядка осуществления стратегического планирования и формирования отчетности о реализации документов стратегического планирования. Но кто, когда, в каком виде должен разработать и затем внедрить этот безусловно важный принцип в практику — неизвестно.

Аналогичный вопрос возникает в отношении принципа сбалансированности системы стратегического планирования, который означает согласованность и сбалансированность документов стратегического планирования по приоритетам, целям, задачам, мероприятиям, показателям, финансовым и иным ресурсам и срокам реализации. На какой методической основе должен применяться данный принцип, с использованием каких показателей и критериев, в Законе не указано.

Работающий механизм стратегирования в части экологического развития предполагает наличие трех условий:

1. Создание системы органов в центре и на местах (научно-исследовательских центров, мониторинга, своей интернет-платформы, единой информационно-аналитической системы).
2. Создание алгоритмов (методологии и методик анализа, оценки, принятия решений) управления в среде быстро меняющихся условий.
3. Создание организационно-правовых основ для стратегирования в виде пакета нормативных актов, раскрывающих положения Закона о стратегическом планировании.

Как уже было отмечено выше, стратегирование — это прежде всего непрерывный процесс и процедура изменений (корректировки) документов планирования. Сравнивая современное стратегирование, например, с системой директивного планирования, можно отметить ряд ключевых моментов. Во-первых, система органов планирования включала стройную иерархию научных подразделений, межведомственных органов, опирающуюся на жесткую процедуру подготовки, принятия, контроля и реализации планов на всех уровнях. Во-вторых, директивное стратегирование включало обязательную процедуру планирования единого народно-хозяйственного механизма управления с жесткой увязкой по ресурсам, территориям, финансам, отраслям.

В Законе о стратегическом планировании в определенной степени прописана процеду-

ра стратегического планирования, находящаяся в компетенции Правительства РФ, которое: определяет порядок осуществления мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования по вопросам, находящимся в его ведении, порядок подготовки отчетов (докладов) о реализации этих документов; обеспечивает их согласованность и сбалансированность; методическое обеспечение стратегического планирования; определяет последовательность разработки и взаимоувязку документов стратегического планирования и содержащихся в них показателей, а также порядок формирования системы целевых показателей исходя из приоритетов социально-экономического развития Российской Федерации для разработки документов стратегического планирования; определяет порядок ведения федерального государственного реестра документов стратегического планирования, в том числе порядок их регистрации в федеральном государственном реестре; осуществляет контроль за соблюдением нормативных и методических требований к документам стратегического планирования, включая требования к последовательности и порядку их разработки и корректировки.

Из данного перечня понятны полномочия Правительства РФ, но в части их реализации остаются вопросы. До настоящего времени существуют лишь отдельные подзаконные акты, регулирующие процедуры стратегирования во исполнение Закона о стратегическом планировании.

Особо следует выделить информационную систему стратегирования, включая государственный мониторинг окружающей среды (государственный экологический мониторинг). Основу механизма стратегирования, на наш взгляд, должна составлять информационно-аналитическая система, включая экологический мониторинг. В стране успешно функционирует специализированный федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции и наделенный полномочиями по охране окружающей среды и природопользованию, — Минприроды РФ. Именно в компетенцию этого органа входит информационное сопровождение всех экологических мероприятий, о чем свидетельствует, например, перечень документов стратегического планирования, в которых принимает участие Минприроды РФ. Общее правило экологического стратегирования — без постоянно действующей обратной связи, без

анализа факторов (ответа) окружающей среды на планируемые и осуществляемые мероприятия стратегирование теряет смысл и значение.

В соответствии со ст. 14 Закона о стратегическом планировании до 1 января 2016 г. планировалось создание федеральной информационной системы стратегического планирования. Однако на правительственном уровне было принято решение отказаться от разработки новой платформы. Постановлением Правительства РФ от 27 ноября 2015 г. № 1278¹¹ предусматривалось создание федеральной информационной системы стратегического планирования посредством ГАС «Управление» во взаимодействии с иными информационными системами и ресурсами (в частности, ФГИС ТП, государственной интегрированной информационной системой управления общественными финансами «Электронный бюджет», ФГИС координации информатизации и др.). Этим же постановлением были внесены значительные изменения в Положение о государственной автоматизированной системе «Управление» (ГАС), обусловленные новыми задачами. В связи с этим в научной литературе обоснованно ставится целый ряд вопросов. Существует ли в итоге федеральная (с региональными подразделениями) информационная система «Управление» (ФГИС) как самостоятельный объект правоотношений? Следует ли считать ГАС «Управление» и ФГИС двумя наименованиями одного объекта или речь идет о двух различных государственных системах? Или же ФГИС СП вообще является не информационной системой, а скорее подходом к информационному обеспечению стратегического планирования, предусматривающим использование иных информационных систем и ресурсов?¹²

Несомненно, отсутствие единой информационной системы по стратегическому планированию говорит о многом. Во-первых, это свидетельствует о проблемах создания государ-

ственной системы планирования, так как стратегическое планирование логически подводит к директивному планированию и пересмотру ныне существующей системы государственного управления. На сегодняшний день создание информационной цифровой платформы экологического управления на базе уже существующего государственного мониторинга ресурсопользования, охраны окружающей среды, доступных технологий, соединенной с базами данных по выполнению целей и задач многочисленных природоохранных стратегий, пока трудно реализуемая задача. Хотя именно создание единой базы данных, включающей показатели природного характера, прогнозы, градостроительные и иные территориально-производственные сведения, и есть выход на эффективное стратегирование в области экологического развития. За рамками остается вопрос о степени «гармонизации» различных ведомственных и территориальных информационных систем в области экологической безопасности. Прежде всего речь идет о федеральных органах «природоресурсного блока», контролирующих водопользование, землепользование, недропользование, лесопользование, а также здравоохранение и территориальное планирование.

Попытки совмещения информационной системы стратегического планирования и других государственных информационных систем и ресурсов на основе статистического подхода (принципа) являются и будут, на наш взгляд, неэффективными. Информационная составляющая при экологическом стратегировании имеет определяющее значение. Она должна быть основана на принципах и положениях Орхусской конвенции, содержащей подробный перечень сведений, относящихся к экологической информации¹³, которые, на наш взгляд, должны использоваться в экологическом стратегировании.

Подобной системы пока не создано и не планируется, что во многом обусловлено неуча-

¹¹ СЗ РФ. 2015. № 49. Ст. 6972.

¹² См.: Амелин Р. В. Правовой режим государственных информационных систем : монография / под ред. С. Е. Чаннова. М. : ГроссМедиа, 2016. С. 228—229.

¹³ Согласно Конвенции экологическая информация означает любую информацию в письменной, аудиовизуальной, электронной или любой иной материальной форме: а) о состоянии элементов окружающей среды, таких, как воздух и атмосфера, вода, почва, земля, ландшафт и природные объекты, биологическое разнообразие и его компоненты, включая генетически измененные организмы, и взаимодействие между этими элементами; б) факторах, таких как вещества, энергия, шум и излучение, а также деятельность или меры, включая административные меры, соглашения в области окружающей среды, политику, законодательство, планы и программы, оказывающие или способные оказать воздействие на элементы окружающей среды, и анализ затрат и результатов, и другой экономической анализ

ствием России в Орхусской конвенции, хотя имеются все предпосылки и необходимые условия для присоединения к ней, на что неоднократно обращалось внимание в научной литературе¹⁴. Следует отметить, что без аналогичной информационной системы говорить об экологическом стратегировании как непрерывной процедуре коррекции документов планирования не приходится.

Важное значение для экологического стратегирования имеют положения Орхусской конвенции, связанные с информированием общественности и вовлечением ее в обсуждение вопросов охраны окружающей среды. В Конвенции предусмотрено понятие «заинтересованная общественность», означающее общественность, которая затрагивается или может затрагиваться процессом принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды, или которая имеет заинтересованность в этом процессе; для целей данного определения неправительственные организации, содействующие охране окружающей среды и отвечающие любым требованиям, предъявляемым национальным законодательством, считаются организациями, имеющими заинтересованность.

Общественность, ее информированность, вовлеченность, права — необходимый элемент экологического стратегирования. Активное участие общественности в стратегировании крайне важный и необходимый элемент процедуры подготовки, обсуждения, принятия документов стратегического планирования, и это отмечено в Законе о стратегическом планировании и Законе об охране окружающей среды¹⁵. Однако в последние годы наблюдается повсеместное сужение практики привлечения граждан к стратегированию. Это связано как с изменениями в законодательстве (например, Градостроитель-

ного кодекса РФ), так и с общей тенденцией централизации государственного управления.

Информационная составляющая как важная часть стратегирования в области экологического развития может и должна, на наш взгляд, найти отражение в нормативно установленном порядке, основанном на уже закрепленных в Законе принципах:

- 1) государственной регистрации документов стратегического планирования по уровням управления и территориям, природным средам, природным сообществам;
- 2) ведения открытого и доступного федерального государственного реестра документов стратегического планирования в области экологического развития, включая документы субъектов РФ;
- 3) экологического мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования по установленным в установленном порядке методикам и критериям;
- 4) экологического мониторинга, контроля показателей социально-экономического развития, обеспечения национальной и экологической безопасности РФ;
- 5) мониторинга эффективности деятельности участников стратегического планирования по уровням управления, по критериям экологической безопасности и конституционному принципу благоприятной окружающей среды;
- 6) организации федеральной платформы, интернет-портала, канала открытого доступа для участников стратегического планирования, юридических и физических лиц, обеспечивающих онлайн-обращение к документам стратегического планирования;
- 7) разработки протоколов, обязательных правил, методик общественного обсуждения и согласования процедуры и критериев

и допущения, использованные при принятии решений по вопросам, касающимся окружающей среды; с) о состоянии здоровья и безопасности людей, об условиях жизни людей, о состоянии объектов культуры и зданий и сооружений в той степени, в какой на них воздействует или может воздействовать состояние элементов окружающей среды или, через посредство этих элементов, факторы, деятельность или меры (см.: Конвенция ЕЭК ООН о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды [Орхусская конвенция] (принята на Четвертой конференции министров «Окружающая среда для Европы» в Орхусе, Дания, 25 июня 1998 г.) // URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/orhus.shtml (дата обращения: 3 ноября 2019 г.)).

¹⁴ Подробнее см.: Выпханова Г. В. Экологическая информация: проблемы теории и законодательства / под ред. М. М. Бринчука. М.: Городец, 2009. 240 с.

¹⁵ Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

оценки стратегирования в виде модели принятия решений и методических указаний в области экологического развития и экологической безопасности;

- 8) информационного и аналитического обеспечения органов управления, участников стратегического планирования, экспертов и населения при помощи СМИ, федеральной и региональных баз данных.

Несомненно, реализация таких информационных проектов является сложным и затратным мероприятием. Однако эффективность и смысл стратегирования заключаются именно в том, чтобы создать прочную информационную основу для принятия решений на основе постоянной обратной связи, позволяющей корректировать действия в парадигме «желание-возможность», «прогноз-реальность», «предвидение-последствия». Учитывая, что степень экологических угроз не только не преодолена, но и катастрофически возрастает в прогрессии, не позволяющей с точностью прогнозировать последствия антропогенных нагрузок, в этих условиях затраты на создание надежной информационной системы для стратегирования, в том числе в экологической сфере, являются оправданными и необходимыми.

Информационная система экологического стратегирования должна включать в себя:

- государственную регистрацию всех документов стратегического планирования по уровням управления, в территориальном и природно-ресурсном разрезе;
- ведение федерального и региональных государственных реестров документов стратегического планирования в области экологического развития и отчетов по их реализации;
- экологический, санитарно-гигиенический и здравоохранительный мониторинг, организацию контроля реализации документов стратегического планирования, социально-экономического развития, пространственного развития, обеспечения национальной и экологической безопасности Российской Федерации;
- обеспечение доступа участников стратегического планирования, юридических и физических лиц, экспертов, общественности к документам стратегического планирования, осуществляемого с использованием единой системы идентификации и аутентификации;
- прописанные в нормативных актах и интернет-протоколах процедуры разработки, принятия, общественного обсуждения и со-

гласования проектов документов стратегического планирования.

Поскольку Законом о стратегическом планировании на Правительство РФ возложено установление порядка функционирования федеральной информационной системы стратегического планирования, требований к технологическим и лингвистическим средствам, в том числе требований к обеспечению автоматизации процессов сбора, обработки информации, а также порядка информационного взаимодействия федеральной информационной системы стратегического планирования с иными информационными системами, на правительственном уровне необходимо подготовить и принять «дорожную карту» по стратегированию, в том числе в области экологического развития.

Федеральный закон об охране окружающей среды также предусматривает создание единой системы государственного экологического мониторинга (ст. 63.1). В статье 63.2 Закона отдельно предписывается создание федеральной информационной системы «Государственный фонд данных государственного экологического мониторинга», в которой хранятся и обрабатываются соответствующие сведения, причем понятия «система мониторинга» и «информационная система» разделяются. Вместе с тем закрепленное в данной статье понимание государственного фонда данных как федеральной информационной системы, обеспечивающей сбор, обработку, анализ данных и включающей в себя информацию, содержащуюся в базах данных подсистем единой системы государственного экологического мониторинга, не дает понимания места и роли этого фонда в системе стратегического планирования.

Не останавливаясь более подробно на проблемах информационно-аналитического обеспечения стратегирования в области экологического развития, отметим, что эта позиция самая важная и принципиальная для запуска непрерывного процесса стратегирования. Государственная информационная система «Управление» предназначена для сопоставления и анализа содержащейся в ней информации. Она должна обеспечивать мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования, мониторинг и контроль показателей социально-экономического развития РФ, мониторинг эффективности деятельности участников стратегического планирования, информационно-аналитическую поддержку принятия управленческих решений, информационно-ана-

литическое обеспечение участников стратегического планирования при решении ими задач стратегического планирования, в том числе с использованием визуальных средств мониторинга, оценки и контроля информации, содержащейся в системе «Управление».

Однако портал ГАС «Управление», состоящий из закрытой части, содержащей информацию, перечень которой дан в положении о данной системе¹⁶, и открытой части, являющейся публичным информационным ресурсом и обеспечивающей свободный доступ к нормативной, статистической и аналитической информации в сфере государственного управления и местного самоуправления, документам стратегического планирования и документам, в которых отражаются результаты мониторинга реализации документов стратегического планирования, используемой в целях общественного обсуждения документов стратегического планирования, не отвечает задачам стратегирования в области экологического развития.

При этом следует отметить, что пользователями ГАС «Управление» являются уполномоченные лица: участники стратегического планирования, государственных внебюджетных фондов, Генеральной прокуратуры РФ, государственных корпораций, государственных компаний, автономной некоммерческой организации «Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации», государственных и муниципальных учреждений, иных юридических лиц в случае исполнения этими юридическими лицами государственного (муниципального) задания на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ).

Как следует из приведенного перечня, экспертным группам, общественным объединениям, гражданам, предпринимателям доступ к информации по стратегированию в области экологического развития либо ограничен, либо закрыт.

Не менее значимым вопросом для обеспечения эффективности механизма экологического стратегирования является согласование показателей и индикаторов стратегического планирования в рамках целевых ориентиров и задач, определенных в документах целеполагания. То есть взаимосвязанность и согласованность документов стратегического планирования с соблюдением законодательно

установленной структуры и иерархии, начиная с ежегодного послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ, стратегий (социально-экономического развития, национальной безопасности, научно-технологического развития Российской Федерации); отраслевых документов стратегического планирования, разрабатываемых в рамках целеполагания по отраслевому и территориальному принципу, а также стратегий пространственного развития Российской Федерации, стратегий социально-экономического развития макрорегионов; документов стратегического планирования, разрабатываемых в рамках прогнозирования (различных прогнозов развития Российской Федерации — научно-технологического, стратегического, бюджетного на долгосрочный период, социально-экономического развития на долгосрочный и среднесрочный период), до плановых и программных документов (основных направлений деятельности Правительства РФ, государственных программ Российской Федерации, государственной программы вооружения, схем территориального планирования Российской Федерации, планов деятельности федеральных органов исполнительной власти).

Следует отметить, что перечисленные документы являются настолько разномасштабными, разномодальными и разновременными, что задача их гармонизации представляется весьма сложной. Однако совершенно очевидной является необходимость и целесообразность унификации, согласования указанных документов. Кроме того, следует учитывать, что стратегические документы не могут работать без большого количества подзаконных нормативных правовых актов, методических указаний и рекомендаций, содержащих в том числе оценочные критерии индикаторов и показателей, без единой информационной базы. В связи с этим возникает вопрос о введении директивного планирования либо придется допускать невозможность синхронизации всех документов планирования, что резко снижает эффективность стратегического планирования.

Данная проблема возникает и требует решения также в отношении экологического стратегирования, при осуществлении которого необходимо обеспечить согласование экологических параметров, содержащихся в подавляющем большинстве документов стратегического пла-

¹⁶ Постановление Правительства РФ от 25 декабря 2009 г. № 1088 «О государственной автоматизированной информационной системе «Управление»» // СЗ РФ. 2010. № 1. Ст. 101.

нирования, особенно отраслевых, непосредственно относящихся к экологической сфере, включая охрану окружающей среды, обеспечение экологической безопасности и природопользование.

Реализация государственной политики в данной сфере осуществляется в соответствии с большим количеством документов стратегирования, базовыми из которых являются Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года (утверждены Президентом РФ 30 апреля 2012 г.)¹⁷, Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года (утверждена Указом Президента РФ от 19 апреля 2017 г. № 176)¹⁸, а также другие отраслевые концепции, стратегии, программы в области природопользования и охраны окружающей среды¹⁹.

При разработке, корректировке и реализации показателей документов стратегического планирования в экологической сфере определяющее значение имеют стратегические цели, определенные в посланиях Президента РФ Федеральному Собранию. Так, в Послании 2018 г. указано на необходимость создания современной среды для жизни, преобразования наших городов и поселков; развертывания масштабной программы пространственного развития России, включая развитие городов и других населенных пунктов, и как минимум удвоения расходов на эти цели в предстоящие шесть лет; комплексного решения многих других проблем (здравоохранения, образования, экологии, транспорта), обеспечения на всей территории

России высоких стандартов экологического благополучия; существенного повышения качества питьевой воды; открытия 24 новых заповедников и национальных парков, которые надо сделать доступными для экологического туризма, что важно для воспитания бережного, ответственного отношения к природе²⁰.

Несмотря на неформализованный характер и максимально упрощенное изложение, стратегические цели должны находить прямое отражение в документах стратегического планирования, разрабатываемых в рамках как целеполагания, так и прогнозирования, планирования и программирования.

При этом следует особо выделить еще один документ, имеющий принципиально важное значение для экологического стратегирования, начиная от определения целевых ориентиров в данной сфере до реализации плановых показателей, мониторинга и контроля за их достижением. Это национальный проект «Экология», утвержденный президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 24 сентября 2018 г. № 12)²¹, охватывающий значительный объект актуальных экологических проблем, объединяющий в себе 11 федеральных проектов, рассчитанных на реализацию до конца 2024 г.: «Чистая страна», «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами», «Инфраструктура для обращения с отходами I—II классов опасности», «Чистый воздух», «Чистая вода», «Оздоровление Волги», «Сохранение озера Байкал», «Сохранение уникальных водных

¹⁷ Документ опубликован не был // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

План действий по реализации Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года утвержден распоряжением Правительства РФ от 18 декабря 2012 г. № 2423-р (СЗ РФ. 2012. № 52. Ст. 7561).

¹⁸ СЗ РФ. 2017. № 17. Ст. 2546.

¹⁹ Например: Концепция развития системы особо охраняемых природных территорий федерального значения на период до 2020 года (утверждена распоряжением Правительства РФ от 22 декабря 2011 г. № 2322-р) // СЗ РФ. 2012. № 3. Ст. 452 ; Стратегия сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, растений и грибов в Российской Федерации на период до 2030 года (утверждена распоряжением Правительства РФ от 17 февраля 2014 г. № 212-р) // СЗ РФ. 2014. № 9. Ст. 927 ; Стратегия развития лесного комплекса Российской Федерации до 2030 года (утверждена распоряжением Правительства РФ от 20 сентября 2018 г. № 1989-р) // СЗ РФ. 2018. № 40. Ст. 6147.

²⁰ См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 1 марта 2018 г. // Российская газета. № 46. 2 марта 2018 г.

²¹ См.: Паспорт национального проекта «Экология» // Документ опубликован не был. Справочная правовая система «КонсультантПлюс». Разработан в соответствии с Указом Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // СЗ РФ. 2018. № 20. Ст. 2817.

объектов», «Сохранение биологического разнообразия и развитие экологического туризма», «Сохранение лесов», «Внедрение наилучших доступных технологий».

Все принятые документы стратегического планирования, их целевые ориентиры, показатели и индикаторы, особенно отраслевые в области природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, должны коррелировать с национальным проектом «Экология».

В данном контексте заслуживает поддержки научная позиция, согласно которой сложность системы сопровождения национальных приоритетов, обеспечивающей их реальное выполнение, требует отработанного механиз-

ма их реализации, которым может (и, на наш взгляд, должно) стать использование метода стратегирования при реализации национальных приоритетов²².

Вопросы экологического стратегирования не ограничиваются изложенными в настоящей статье проблемами. Однако предложенные концептуальные подходы позволят на новом теоретическом уровне пересмотреть потенциал и недостатки данной функции экологического управления (как государственного, так и муниципального), совершенствовать существующую систему документов стратегического планирования в данной сфере, механизм реализации заложенных в них показателей, а также информационное и законодательное обеспечение.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Амелин Р. В. Правовой режим государственных информационных систем : монография / под ред. С. Е. Чаннова. — М. : ГроссМедиа, 2016. — 338 с.
2. Выпханова Г. В. Экологическая информация: проблемы теории и законодательства / под ред. М. М. Бринчука. — М. : Городец, 2009. — 240 с.
3. Выпханова Г. В., Жаворонкова Н. Г. Государственная экологическая политика и документы стратегического планирования // Экологическое право. — 2016. — № 3. — С. 24—29.
4. Выпханова Г. В., Жаворонкова Н. Г. Правовые проблемы совершенствования государственной лесной политики в современных условиях // Экологическое право. — 2018. — № 1. — С. 25—30.
5. Жаворонкова Н. Г., Выпханова Г. В. Правовые проблемы и направления совершенствования государственного управления в области лесных отношений // Lex russica. — 2018. — № 2. — С. 78—93.
6. Жаворонкова Н. Г., Выпханова Г. В. Актуальные проблемы совершенствования государственной политики и законодательства в сфере использования и охраны водных биологических ресурсов // Актуальные проблемы российского права. — 2017. — № 12. — С. 187—193.
7. Жаворонкова Н. Г., Агафонов В. Б. Тенденции и перспективы совершенствования государственной политики в области экологического развития // Актуальные проблемы российского права. — 2017. — № 7. — С. 162—173.
8. Жаворонкова Н. Г., Агафонов В. Б. Современные тренды правового обеспечения стратегического планирования природопользования в Арктике // Lex russica. — 2018. — № 7. — С. 114—124.
9. Зельднер А. Г. Место стратегирования в понятийно-категориальной системе прогнозирования // Экономика и политика. — 2012. — № 8 (93). — С. 7—15.
10. Кирилловых А. А. Экологическая безопасность и охрана окружающей среды: проблемы стратегического планирования и правового обеспечения // Право и экономика. — 2018. — № 1. — С. 72—78.
11. Куликов И. А. Стратегирование экономической безопасности в современной России // Вопросы совершенствования системы государственного управления в современной России. — М. : Макс Пресс, 2018. — С. 177—184.
12. Поляков М. М., Окорокова Е. С. Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих за нарушение законодательства в сфере стратегического планирования и противодействия коррупции // Актуальные проблемы российского права. — 2018. — № 8. — С. 63—71.

Материал поступил в редакцию 5 ноября 2019 г.

²² См.: Зельднер А. Г. Указ. соч. С. 11.

REFERENCES

1. Amelin RV. *Pravovoy rezhim gosudarstvennykh informatsionnykh sistem : monografiya [Legal regime of state information systems : a monograph]*. Ed. by S. Channov. Moscow: GrosMedia Publishing; 2016. (In Russ.)
2. Vypkhanova GV. *Ekologicheskaya informatsiya: problemy teorii i zakonodatelstva [Environmental information: problems of theory and legislation]*. Ed. by Brinchuk. Moscow: Gorodets Publishing; 2009. (In Russ.)
3. Vyphanova GV, Zhavoronkova NG. Gosudarstvennaya ekologicheskaya politika i dokumenty strategicheskogo planirovaniya [State ecological policy and documents of strategic planning]. *Ekologicheskoe pravo [Environmental Law]*. 2016;3:24—29. (In Russ.)
4. Vyphanova GV, Zhavoronkova NG. Pravovye problemy sovershenstvovaniya gosudarstvennoy lesnoy politiki v sovremennykh usloviyakh [Legal problems of improvement of state forest policy in modern]. *Ekologicheskoe pravo [Environmental Law]*. 2018;1:25—30. (In Russ.)
5. Zhavoronkova NG, Vyphanova GV. Pravovye problemy i napravleniya sovershenstvovaniya gosudarstvennogo upravleniya v oblasti lesnykh otnosheniy [Legal problems and directions of improvement of public administration in the field of forest relations]. *Lex russica*. 2018;2:78—93. (In Russ.)
6. Zhavoronkova NG, Vyphanova GV. Aktualnye problemy sovershenstvovaniya gosudarstvennoy politiki i zakonodatelstva v sfere ispolzovaniya i okhrany vodnykh biologicheskikh resursov [Actual problems of improvement of state policy and legislation in the sphere of use and protection of aquatic biological resources]. *Aktualnye problemy rossiyskogo prava*. 2017;12:187—193. (In Russ.)
7. Zhavoronkova NG, Agafonov VB, Tendentsii i perspektivy sovershenstvovaniya gosudarstvennoy politiki v oblasti ekologicheskogo razvitiya [Tendencies and prospects of improvement of state policy in the field of ecological development]. *Aktualnye problemy rossiyskogo prava*. 2017;7:162—173. (In Russ.)
8. Zhavoronkova NG, Agafonov VB, Sovremennye trendy pravovogo obespecheniya strategicheskogo planirovaniya prirodopolzovaniya v Arktike [Modern trends of legal support of strategic planning of nature management in the Arctic]. *Lex russica*. 2018;7:114—124. (In Russ.)
9. Zeldner AG. Mesto strategirovaniya v ponyatiyno-kategorialnoy sisteme prognozirovaniya [Place of strategising in the conceptual and categorical system of forecasting]. *Ekonomika i politika [Economics and Politics]*. 2012;8(93):7—15. (In Russ.)
10. Kirillovykh AA. Ekologicheskaya bezopasnost i okhrana okruzhayushchey sredy: problemy strategicheskogo planirovaniya i pravovogo obespecheniya [Environmental safety and environmental protection: Problems of strategic planning and legal support]. *Pravo i ekonomika [Law and Economics]*. 2018;1:72—78. (In Russ.)
11. Kulikov IA. Strategirovanie ekonomicheskoy bezopasnosti v sovremennoy rossii [Strategising of economic security in modern Russia]. In: *Issues of improvement of the system of public administration in modern Russia*. Moscow: MAKS Press Publishing; 2018. (In Russ.)
12. Polyakov MM, Okrokov EC. Distsiplinarnaya otvetstvennost gosudarstvennykh grazhdanskikh sluzhashchikh za narushenie zakonodatelstva v sfere strategicheskogo planirovaniya i protivodeystviya korruptsii [Disciplinary Responsibility of Civil Servants for Violation of Legislation in the Sphere of Strategic Planning and Anti-Corruption]. *Aktualnye problemy rossiyskogo prava [Actual Problems of Russian Law]*. 2018;8:63—71. (In Russ.)