

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ

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

ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ В СИСТЕМЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. Статья посвящена современным проблемам правового регулирования обеспечения экологической безопасности. Рассматриваются проблемы формирования государственной политики, реализации государственных и федеральных целевых программ, регламентирующих вопросы обеспечения экологической безопасности. Раскрывается система государственного стратегического планирования и прогнозирования как инструмент формирования долгосрочных приоритетов деятельности государства, реализации глобальных и крупномасштабных задач, обеспечения согласованности планов органов управления, увязки принимаемых в процессе государственного стратегического управления решений с бюджетными ограничениями на среднесрочный и долгосрочный периоды. Авторы утверждают, что экологические, природные и техногенные чрезвычайные ситуации — это толчок для пересмотра принципов и механизмов государственного антикризисного управления. Показано, что следует различать экологическую безопасность, экологическую политику, охрану окружающей среды и рациональное природопользование. В стратегических прогнозных документах эти понятия также различаются, хотя между ними много общего. Охрана окружающей среды и экологическая безопасность имеют собственный предмет регулирования, но очень тесно связаны.

До последнего времени было очевидно стремление всех без исключения субъектов государственного управления на всех уровнях власти разработать и принять свои концепции, стратегии, прогнозы, генеральные планы и другие многочисленные документы «стратегического» характера. Видимо, потребность в них была проявлением острой необходимости в осмыслении и определении сущности современного управления. Рыночные механизмы как инструменты управления не воспринимаются субъектами государственного управления наиболее эффективными и адекватными.

Анализ, проведенный в статье, показал, что в настоящее время в стране формируются правовые основы для разработки, построения и функционирования комплексной системы государственного стратегического планирования в области социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности РФ, позволяющие решать задачи повы-

© Н. Г. Жаворонкова, Ю. Г. Шпаковский, 2016

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

qavoron49@mail.ru

123995, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

** Шпаковский Юрий Григорьевич, доктор юридических наук, профессор Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

yurii-rags@yandex.ru

123995, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

шения качества жизни населения, роста российской экономики и обеспечения безопасности страны. Использование механизма стратегического планирования в интересах обеспечения экологической безопасности позволит создать условия для достижения целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности РФ в соответствии с долгосрочными и среднесрочными приоритетами государственной политики.

Ключевые слова: безопасность, экологическая безопасность, стратегическое планирование, государственная политика, целеполагание, государственное управление, модель управления, прогноз, доктрина, концепция, программы.

DOI: 10.17803/1729-5920.2016.115.6.170-183

Эффективность обеспечения экологической безопасности, уровень этой безопасности в значительной мере зависят от результативности государственной политики в области национальной безопасности и устойчивого социально-экономического развития России¹.

Какова же роль государства в обеспечении экологической безопасности, безопасности своих граждан от угроз в данной сфере?

Прежде всего она состоит в выработке государственной политики, формировании эффективных экономических и правовых механизмов, создании системы соответствующих организационных структур и обеспечении их результативной деятельности. Здесь следует согласиться с мнением Г. В. Атаманчука, который писал: «...часто при описании исторически важных событий, сложных переломных процессов, оказавших влияние на судьбу страны, не подчеркивается и даже совсем не просматривается во всем этом место и значимость государственного управления. Исторически значимые и весомые решения преподносятся как внезапное озарение или гениальное прозрение в суть вещей»².

В настоящее время в России на всех уровнях созданы и в целом успешно функционируют органы управления, осуществляющие экологическое управление.

В рамках государственной политики создается законодательная, нормативная правовая и методическая база, регламентирующая во-

просы обеспечения экологической безопасности. Приняты и реализуются государственные и федеральные целевые программы. В качестве основных следует выделить:

- государственную программу Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012—2020 годы, включающую пять подпрограмм: «Регулирование качества окружающей среды», «Биологическое разнообразие России», «Гидрометеорология и мониторинг окружающей среды», «Организация и обеспечение работ и научных исследований в Антарктике», «Организация и обеспечение работ и научных исследований в Антарктике», «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012—2020 годы»³;
- федеральную целевую программу «Снижение рисков и смягчение последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Российской Федерации до 2015 года»⁴;
- федеральную целевую программу «Пожарная безопасность в Российской Федерации на период до 2017 года»⁵;
- федеральную целевую программу «Преодоление последствий радиационных аварий на период до 2015 года»⁶;
- федеральную целевую программу «Обеспечение ядерной и радиационной безопасности на 2008 год и на период до 2015 года»⁷.

¹ Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Конституционно-правовое обеспечение экологической безопасности России // Научные труды РАЮН. Вып. 14. : в 2 т. М., 2014. Т. 1. С. 494—501.

² Атаманчук Г. В. Управление — социальная эффективность. М., 1995.

³ Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 326 // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Постановление Правительства РФ от 7 июля 2011 г. № 555 // СПС «КонсультантПлюс».

⁵ Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2012 г. № 1481 // СПС «КонсультантПлюс».

⁶ Постановление Правительства РФ от 29 июня 2011 г. № 523 // СПС «КонсультантПлюс».

⁷ Постановление Правительства РФ от 13 июля 2007 г. № 444 // СПС «КонсультантПлюс».

Следует также помнить, что прерогативой государства является осуществление важных контрольно-регулирующих функций в рассматриваемой области⁸. К ним, кроме нормативного правового регулирования, следует отнести стандартизацию, декларирование промышленной безопасности и лицензирование видов деятельности в области промышленной и пожарной безопасности, проведение государственной экспертизы проектов потенциально опасных объектов, государственный надзор в различных областях техногенной безопасности.

Государственная политика Российской Федерации в области обеспечения экологической безопасности определяется и реализуется с учетом ряда основополагающих принципов, к числу которых относятся:

- приоритет безопасности жизни и здоровья человека и общества в целом;
- научная обоснованность при выборе направлений, методов и способов реализации государственной политики в области обеспечения экологической безопасности;
- разграничение полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в рассматриваемой области;
- планирование и осуществление мероприятий по обеспечению экологической безопасности с учетом экономических, природных и иных особенностей территорий и степени опасности возникновения различных чрезвычайных ситуаций;
- наличие и достаточность нормативно-правовой базы для деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций;
- обеспечение достаточности сил и средств для осуществления мероприятий по обеспечению экологической безопасности и возможности их наиболее рационального использования;

— учет экономических возможностей государства при реализации мероприятий, направленных на обеспечение экологической безопасности;

— международное сотрудничество в рассматриваемой области.

В настоящее время реализация государственной политики в области обеспечения экологической безопасности базируется на механизме стратегического планирования, реализуемом в соответствии с Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»⁹.

Проблема планирования экономического и социального развития страны относится к числу актуальных тем науки. Ей было посвящено огромное количество научной и методической литературы советского периода. Однако, несмотря на колоссальный опыт, накопленный за время развития плановой экономики в СССР, такие компоненты системы планирования, как система плановых и отчетных показателей, степень охвата планами субъектов и предметов планирования, механизмы составления, согласования и корректировки планов, логика планирования, методы анализа и обеспечения плановой сбалансированности, механизмы стимулирования субъектов и объектов планирования и многие другие оставались предметами острых дискуссий вплоть до последних месяцев существования СССР¹⁰.

Аналогичные вопросы рассматриваются научной общественностью и сейчас. Принятие Федерального закона «О стратегическом планировании» является серьезным аргументом в пользу формирования механизма государственного планирования в основных сферах жизнедеятельности. В последнее время необходимость формирования системы государственного стратегического планирования значительно повысилась в силу того, что решения в оборонной, социальной, технологической и экономической сферах приобретают долгосрочный стратегический характер.

⁸ Природоресурсное законодательство в условиях модернизации экономики России: современные проблемы развития. М., 2013.

⁹ См.: Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Обеспечение экологической безопасности России: конституционно-правовые основы // Материалы эколого-правовой секции V Международной научно-практической конференции «Кутафинские чтения» / отв. ред. Н. Г. Жаворонкова, Ю. Г. Шпаковский. М., 2014. С. 50—54.

¹⁰ Проблемы стратегического государственного планирования и управления в современной России: материалы научного семинара. Вып. 5 (43). М., 2011.

Закон направлен на правовое закрепление системы государственного стратегического планирования, состоящей из государственного прогнозирования, программно-целевого и территориального планирования и мониторинга реализации документов государственного стратегического планирования.

Данным Законом установлены правовые основы для разработки, построения и функционирования комплексной системы государственного стратегического планирования в области социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, позволяющей решать задачи повышения качества жизни населения, роста российской экономики и обеспечения безопасности страны. Необходимость принятия Федерального закона «О государственном стратегическом планировании» была обусловлена тем, что вплоть до настоящего времени фактически отсутствовало законодательное регулирование единой системы стратегического планирования.

Разрабатываемые органами государственной власти стратегические документы различаются по терминологии, объему, имеют разные периоды реализации, принципы постановки задач и глубину детализации. В результате отдельные перспективные направления оказались не в полной мере скоординированными. В равной степени это относится к сфере обеспечения экологической безопасности.

В Российской Федерации под стратегическим планированием понимается деятельность участников стратегического планирования по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, направленная на решение задач устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации¹¹.

Стратегическое планирование осуществляется путем разработки концепций, доктрин, стратегий, программ, проектов (планов) устой-

чивого развития Российской Федерации с учетом задач обеспечения национальной безопасности и устойчивого развития.

Кроме того, стратегическое планирование в Российской Федерации выступает основой обеспечения системности государственного управления, обеспечения его функциональной и структурной целостности в процессе реализации государственно-властных полномочий субъектами публичной власти. В качестве системы государственное управление реализует такую важнейшую функцию, как целеполагание, — через разработку и выбор приоритетных направлений социально-экономического и политического развития путем реализации поддерживаемых большинством населения планов и программ.

Следует заметить, что анализ многочисленных факторов и тенденций в экономической и правовой политике свидетельствует о том, что принятие закона о стратегическом планировании является в какой-то мере попыткой построения новой системы государственного управления. Хотя Закон и называется «О стратегическом планировании», его действие и основные положения выходят далеко за рамки только определения стратегии. В СССР система государственного планирования была основой всего народно-хозяйственного механизма. Государственные пятилетние планы принимались в качестве законов, носили директивный характер, их выполнение строго и повсеместно контролировалось, более того, без включения в плановые показатели не могло быть никакого финансирования и выделения соответствующих ресурсов.

По сути, когда мы говорим о системе государственного стратегического планирования и его инструментах, мы говорим о выборе формы государственного регулирования экономики, в каком-то виде о форме государственного устройства. Соотношение плановых и рыночных механизмов, их взаимоувязка и выбор стратегической цели развития — вот что скрывается (или должно скрываться) за дискуссиями о границах и об условиях стратегического планирования. К сожалению, и без стратегии как долгосрочного планирования, и без прогноза, и без определения цели невозможно современное управление.

¹¹ Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

В соответствии со Стратегией национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года¹² стратегическими целями обеспечения экологической безопасности являются:

- сохранение окружающей природной среды и обеспечение ее защиты;
- ликвидация экологических последствий хозяйственной деятельности в условиях возрастающей экономической активности и глобальных изменений климата.

При этом на состояние национальной безопасности в экологической сфере негативное воздействие оказывают истощение мировых запасов минерально-сырьевых, водных и биологических ресурсов, а также наличие в Российской Федерации экологически неблагополучных регионов.

Состояние национальной безопасности в сфере экологии усугубляется сохранением значительного количества опасных производств, деятельность которых ведет к нарушению экологического баланса, включая нарушение санитарно-эпидемиологических и (или) санитарно-гигиенических стандартов потребляемой населением питьевой воды. Вне нормативного правового регулирования и надзора остаются радиоактивные отходы неядерного топливного цикла. Нарастает риск исчерпания запасов важнейших минерально-сырьевых ресурсов страны, падает добыча многих стратегически важных полезных ископаемых.

Для противодействия угрозам в сфере экологической безопасности и рационального природопользования силы обеспечения национальной безопасности во взаимодействии с институтами гражданского общества создают условия для внедрения экологически безопасных производств, поиска перспективных источников энергии, формирования и реализации государственной программы по созданию стратегических запасов минерально-сырьевых ресурсов, достаточных для обеспечения мобилизационных нужд Российской Федерации и гарантированного удовлетворения потребностей населения и экономики в водных и биологических ресурсах¹³.

Стратегической целью государственной политики в области экологического развития является решение социально-экономических задач, обеспечивающих экологически ориентированный рост экономики, сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов для удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений, реализации права каждого человека на благоприятную окружающую среду, укрепления правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности¹⁴.

Можно условно разделить все принятые документы стратегического характера на документы верхнего уровня и документы, из них вытекающие (подчиненные).

Документы верхнего уровня в системе государственного стратегического планирования и прогнозирования определяют ключевые направления развития страны и являются основой для разработки других стратегических документов и проведения государственной политики. Это Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, указы Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 596—606, а также ежегодное Послание Президента РФ Федеральному Собранию.

Согласно Стратегии национальной безопасности концептуальные положения в области обеспечения национальной безопасности базируются на фундаментальной взаимосвязи с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития.

Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. структурирована по направлениям развития. В ней описаны основные вызовы и риски развития, регламентируются отдельные целевые показатели развития страны на период до 2020 г., а также поставлены задачи и указаны меры, которые необходимо предпринять для достижения установленных значений показателей.

¹² Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 // СПС «КонсультантПлюс».

¹³ См.: Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Институциональные проблемы реализации в Российской Федерации требований ВТО применительно к сфере охраны окружающей среды // Государственный аудит. Экономика. Право. 2015. № 1.

¹⁴ Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года, утв. Президентом РФ 30 апреля 2012 г. // СПС «КонсультантПлюс».

В Послании Президента РФ Федеральному Собранию отражены основные достижения страны за текущий период, проблемы, стоящие перед экономикой и обществом на современном этапе, поставлены задачи, которые требуют скорейшего решения. Указанный документ содержит в большей степени концептуальные положения и задает вектор действий государственной власти на следующий год.

Однако все эти стратегические документы были разработаны до экономического кризиса 2008—2009 годов. Поэтому в последние годы среди документов верхнего уровня первостепенную роль стали играть указы Президента РФ от 7 мая 2012 года, представляющие собой систему поручений Президента Правительству РФ по наиболее важным направлениям развития страны с обозначением конкретных мер и целевых (количественных) ориентиров на среднесрочный и долгосрочный период, включая: демографическую политику, внешнюю политику, военную службу, межнациональные отношения, систему государственного управления, образование и науку, здравоохранение, государственную экономическую политику и др. Положения указов являются основанием для корректировки других действующих стратегических документов.

Государственные стратегические документы верхнего уровня:

- учитывают основные риски и ограничения для развития стран;
- четко прослеживаются в качестве главенствующей линии Президента страны, формирующей систему краткосрочных, среднесрочных и долгосрочных приоритетов развития;
- содержат как декларативные положения, так и конкретные направления деятельности и меры, причем в масштабах всей страны и отдельных регионов, отраслей экономики, конкретных предприятий и организаций (как правило, государственных или с государственным участием).

Документами долгосрочного планирования являются Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года, Прогноз научно-технологического развития Российской Федерации на период до 2030 года, Бюджет-

ная стратегия — 2030, Схема территориального планирования РФ до 2030 года, Энергетическая стратегия России на период до 2030 года и др.

В настоящее время Минприроды России во исполнение поручения Президента РФ разработало проект Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года¹⁵.

В стране еще в 2002 г. была принята Экологическая доктрина. Но законодательная база для эффективного управления в этой сфере так и не сформирована. Стратегия экологической безопасности должна придать всей работе в области охраны окружающей среды системную основу.

Представленный вариант Стратегии, как отмечают ее разработчики, «содержит системный анализ состояния экологической безопасности Российской Федерации, тенденции ее изменения с выделением внешних и внутренних (потенциальных и реальных) угроз». Здесь также «указаны цели, приоритеты и задачи обеспечения экологической безопасности, способы их эффективного достижения на период планирования до 2025 года, выделены показатели и определены планируемые результаты».

В качестве стратегических целей обеспечения экологической безопасности и рационального природопользования в проекте названы защищенность природной среды, граждан, хозяйствующих объектов, общества и государства в целом от негативных последствий и потенциальных угроз, которые связаны с изменениями окружающей среды, а также ликвидация экологических последствий хозяйственной деятельности. Намечены и финансовые ориентиры. В ВВП удельный вес затрат на экологию может вырасти до 1,5 %, что в абсолютных цифрах выглядит как увеличение расходов с 91 млрд до 1,1 трл руб. в год к 2025 году. Однако Стратегия экологической безопасности пока так и остается проектом.

Долгосрочный прогноз формирует единую платформу для разработки стратегий, целевых программ, а также прогнозных и плановых документов среднесрочного характера. По сути, долгосрочный прогноз одновременно должен являться и документом планирования, поскольку предусматривает проведение тех или иных мероприятий в зависимости от сценариев развития.

¹⁵ Проект Стратегии опубликован на сайте Минприроды РФ. URL6 <http://www.mnr.gov.ru/news/detail.php?ID=142853>.

Прогноз научно-технологического развития Российской Федерации на период до 2030 года задает контуры для развития научно-технологической сферы в Российской Федерации. Документ сформирован в разрезе приоритетных направлений развития науки, технологий и техники, обеспечивающих реализацию конкурентных преимуществ страны. По каждому из направлений выделены глобальные вызовы, угрозы и «окна возможностей» для Российской Федерации; определены инновационные рынки и перспективные области спроса на отечественные инновационные технологии и разработки, а также дана оценка их уровня в сравнении с мировыми лидерами.

Бюджетная стратегия — 2030 содержит основные направления бюджетной политики государства, связанной с формированием новых источников пополнения бюджетной системы Российской Федерации и повышением эффективности государственных расходов. С точки зрения стратегического планирования, в Бюджетную стратегию закладываются лимиты расходов по направлениям (используется классификатор по государственным программам).

Схема территориального планирования Российской Федерации является документом территориального планирования, представляющим собой совокупность материалов в текстовой и графической форме, содержащих сведения о видах, назначении и наименованиях планируемых для размещения объектов федерального значения, их основные характеристики, местоположение, а также характеристики зон с особыми условиями использования территорий в случае, если установление таких зон требуется в связи с размещением данных объектов. Схемы территориального планирования являются основанием для принятия органами государственной власти и органами местного самоуправления решений при планировании мероприятий по социально-экономическому развитию Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, в том числе решений о резервировании земель, об изъятии земельных участков для государственных нужд и о переводе земель из одной категории в другую.

Также к долгосрочным стратегическим документам в Российской Федерации можно отнести отраслевые документы стратегического планирования (доктрины, стратегии, концепции), которые разрабатываются министерствами и ведомствами, а утверждаются Правительством РФ

на период, не превышающий того, на который разрабатывается Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации.

По факту система стратегического планирования в Российской Федерации серьезно трансформировалась с момента принятия основных законов о стратегическом планировании и прогнозировании (1995 г.): появились новые виды стратегических документов, иначе отражающих долгосрочные цели развития страны, изменился механизм их разработки, согласования и реализации.

В документах на среднесрочный период, в отличие от документов на долгосрочную перспективу, определяется более широкий круг показателей и индикаторов, содержится система мероприятий и механизмы их реализации, обосновываются ресурсы, необходимые для достижения поставленных целей и индикаторов, обеспечивается взаимосвязка и сбалансированность основных экономических показателей. Это предполагает высокую корреляцию между планированием и прогнозированием.

В Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития РФ» к документам среднесрочного планирования и прогнозирования относится Прогноз социально-экономического развития (от 3 до 5 лет с ежегодной корректировкой). Он содержит оценку уровня социально-экономического развития, характеристику условий социально-экономического развития, включая основные показатели демографического и научно-технического развития, состояния окружающей природной среды и природных ресурсов; основные показатели развития мировой экономики; оценку факторов и ограничений социально-экономического развития; оценку макроэкономического эффекта от реализации долгосрочных целевых программ; определение показателей базового и целевого вариантов прогноза; основные показатели развития по отдельным секторам экономики, показатели развития транспортной и энергетической инфраструктуры в прогнозируемом периоде; основные перспективные направления территориального развития.

Программа социально-экономического развития Российской Федерации разрабатывается на основе послания Президента РФ, в котором характеризуется состояние экономики России, формулируются и обосновываются стратеги-

ческие цели и приоритеты социально-экономической политики государства, направления реализации указанных целей, важнейшие задачи, подлежащие решению на федеральном уровне, приводятся важнейшие целевые макроэкономические показатели, характеризующие социально-экономическое развитие РФ на среднесрочную перспективу. В настоящее время данный документ не разрабатывается (последняя программа действовала до 2009 г.).

В настоящее время действующим стратегическим документом среднесрочного периода являются Основные направления деятельности Правительства РФ до 2018 г. Документ определяет цели и приоритеты политики Правительства РФ в области социального и экономического развития на период до 2018 г. и направлен на реализацию положений указов Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 596—606 и Послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ 2012 г. В нем содержатся описание внешних и внутренних вызовов и условий социально-экономического развития России, целевые ориентиры и приоритетные задачи для страны

Важным механизмом планирования является государственная программа. Это система мероприятий (взаимовязанных по задачам, срокам и ресурсам) и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития и безопасности. Государственная программа включает целевые программы (долгосрочные и ведомственные), реализуемые в соответствующей сфере социально-экономического развития или обеспечения национальной безопасности РФ, и подпрограммы, представляющие собой взаимовязанные по целям, срокам и ресурсам мероприятия, выделенные исходя из масштаба и сложности задач, решаемых в рамках государственной программы. Включение в государственную программу частей целевых программ или целевых программ, реализация которых направлена на достижение целей иных государственных программ, не допускается, за исключением случаев, по которым принимаются отдельные решения Правительства РФ.

Так, в государственной программе РФ «Охрана окружающей среды» на 2012—2020 годы

выбор приоритетов определен Основами государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 г., утвержденными Президентом РФ 30 апреля 2012 г., Стратегией национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г., утвержденной Указом Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537, Климатической доктриной Российской Федерации, утвержденной распоряжением Президента РФ от 17 декабря 2009 г. № 861-рп, Стратегией деятельности в области гидрометеорологии и смежных с ней областях на период до 2030 г. (с учетом аспектов изменения климата), утвержденной распоряжением Правительства РФ от 3 сентября 2010 г. № 1458-р, Стратегией развития деятельности Российской Федерации в Антарктике на период до 2020 г. и на более отдаленную перспективу, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 30 октября 2010 г. № 1926-р, Концепцией развития системы особо охраняемых природных территорий федерального значения на период до 2020 г., утвержденной распоряжением Правительства РФ от 22 декабря 2011 г. № 2322-р, Стратегией развития морской деятельности Российской Федерации до 2030 г., утвержденной распоряжением Правительства РФ от 8 декабря 2010 г. № 2205-р, Комплексной программой развития биотехнологий в Российской Федерации на период до 2020 г., утвержденной Председателем Правительства РФ 24 апреля 2012 г. № 1853п-П8, Стратегией инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 8 декабря 2011 г. № 2227-р, Основными направлениями деятельности Правительства Российской Федерации до 2018 г., утвержденными Председателем Правительства РФ 31 января 2013 г.

В соответствии с государственной программой Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012—2020 гг. финансовое обеспечение за счет средств федерального бюджета мероприятий в данной области составило в 2014 г. — 31 736,3 млн руб., в 2015 г. — 33 499,6 млн руб., в 2016 г. — 35 054,5 млн руб., в 2017 г. — 33 867,3 млн руб. При этом Счетная палата РФ на основании экспертизы проекта указанной государственной программы подготовила заключение, в котором был отмечен ряд важных моментов¹⁶:

¹⁶ Бюллетень Счетной палаты РФ. 2014. № 1 (1).

1. Состав и значения целевых показателей (индикаторов) проекта государственной программы не увязаны с мероприятиями проекта программы, что не позволит полноценно оценить конечные результаты и эффективность реализации проекта программы в целом.
2. Система показателей проекта государственной программы и входящих в ее состав федеральных целевых программ, а также состав указанных показателей недостаточны для проверки достижения цели и решения задач соответствующих программ.
3. Ряд основных мероприятий проекта государственной программы не обеспечен финансированием. Так, например, не предусмотрены бюджетные ассигнования на мероприятия, связанные с совершенствованием нормативного правового регулирования в части снижения негативного воздействия на атмосферный воздух и ликвидации прошлого экологического ущерба.
4. При сохранении существующего уровня финансирования сферы охраны окружающей среды на уровне 0,1 % ВВП достижение 11 целевых параметров Концепции в сфере снижения негативного воздействия будет отсрочено на 10—15 лет.
5. Для координации расходов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также для стимулирования расходования средств юридических лиц для реализации проекта государственной программы меры правового регулирования в сфере охраны окружающей среды недостаточны.
6. Оценка эффективности реализации проекта государственной программы осуществляется в один этап без оценки эффективности реализации подпрограмм.

Объем расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2014—2016 годах прогнозируется на уровне 7 382,7 млн рублей, а юридических лиц — 13 790,6 млн

рублей. Однако расчетов, обосновывающих объемы этих расходов, не представлено. При этом их доля в общем объеме ресурсного обеспечения проекта государственной программы составляет практически 20 %.

Следует отметить целевые программы, которые до появления в 2009 году такого инструмента, как государственные программы, были самостоятельными инструментами планирования¹⁷. На сегодня часть из них еще действует (прежде всего это федеральные целевые программы) и включены в государственные программы.

Необходимо различать экологическую безопасность, экологическую политику, охрану окружающей среды и рациональное природопользование. В стратегических прогнозных документах эти понятия также различаются. Хотя между ними много общего, есть и существенные различия.

Охрана окружающей среды и экологическая безопасность имеют собственный предмет регулирования, но очень тесно связаны.

Например, в Прогнозе долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года эти понятия различаются. Так, рациональное природопользование является движущей силой и основой долгосрочной экономической устойчивости. Обеспечение экологически ориентированного роста экономики и внедрение экологически эффективных инновационных технологий позволят ответить на ряд вызовов, в том числе на истощение ряда критически важных ресурсов, рост техногенной нагрузки и загрязнение природных сред, снижение биоразнообразия и др.

К ключевым научно-технологическим трендам, формирующим облик данного приоритетного направления, как отмечено в Прогнозе, в первую очередь относятся:

- развитие методов оценки природного и антропогенного риска позволит снизить ущерб и зачастую избежать пострадавших и жертв от опасных природных процессов и процессов в техносфере;

¹⁷ Целевые программы подразделяются на долгосрочные целевые программы — сосредоточены на реализации крупномасштабных, наиболее важных для государства инвестиционных и научно-технических проектов, направленных на решение системных (межотраслевых) проблем; ведомственные целевые программы — содержат комплекс скоординированных мероприятий, направленных на решение конкретной задачи подпрограммы государственной программы, а также измеряемые целевые индикаторы. В настоящее время из Бюджетного кодекса РФ такой инструмент, как долгосрочная целевая программа, исключен.

- развитие технологий экологически безопасной утилизации отходов и обезвреживания токсикантов, позволяющих извлекать материальные ресурсы из отходов и возвращать их во вторичный оборот, приведет к сокращению объемов отходов, поступающих на захоронение;
- распространение новых загрязняющих веществ в окружающей среде, включая микро- и наночастицы, будет стимулировать разработку микропористых соединений, способных улавливать частицы размерами меньше нескольких микрометров, а также развитие приборно-аналитической базы для анализа таких веществ и создание очистных систем нового поколения;
- создание эффективных технологий дистанционных оценок состояния экосистем (ландшафтов) и морской среды позволит повысить эффективность дистанционного мониторинга и предупреждения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (пожаров, разливов нефти, незаконных рубок и т.д.), а также эффективность контроля за состоянием техногенно нарушенных территорий;
- рост спроса на прогнозирование и моделирование опасных и экстремальных гидрометеорологических процессов, обусловленный увеличением повторяемости и интенсивности неблагоприятных явлений, а также появлением новых типов, несвойственных или не встречавшихся ранее на данной территории;
- развитие технологий рециклинга и повторного использования сточных вод будет способствовать улучшению качества воды в водотоках и водоемах и в целом экологической обстановки в бассейнах рек и озер, а также экономии водных ресурсов за счет уменьшения водозабора и сброса загрязняющих веществ со сточными водами;
- развитие технологий альтернативной (экологически эффективной) энергетики, в том числе производства биотоплива, приведет к изменению специализации сельского хозяйства отдельных регионов и структуры использования земельных ресурсов;
- создание технологий супервычислений и систем хранения информации, пригодных для моделирования и прогноза климата, состояния экосистем позволит, с одной стороны, кардинально (приблизительно на один порядок) повысить пространственное разрешение прогнозных моделей, а с другой —

включить в эти модели описание новых физических, химических и биологических процессов;

- развитие многофункциональных и проблемно-ориентированных геоинформационных систем и перспективных интеллектуальных экспертных систем обеспечения экологической безопасности жизнедеятельности позволит ускорить процесс принятия решений, повысить его эффективность, а также сделает возможной разработку альтернативных для обеспечения экологической безопасности.

Во исполнение среднесрочных документов планирования могут приниматься планы и «дорожные карты», содержащие мероприятия на год и последующие плановые периоды.

Документы краткосрочного действия демонстрируют увязку государственного стратегического планирования и прогнозирования с бюджетным планированием и содержат более полную детализацию мер и показателей и разграничение полномочий государственных органов. Сроки планирования и прогнозирования устанавливаются обычно на скользящей основе, с конкретизацией годового плана (прогноза).

В Российской Федерации прогноз социально-экономического развития разрабатывается Министерством экономического развития ежегодно на скользящей основе на трехлетний период. Он формируется в целом по Российской Федерации, по субъектам Российской Федерации, по видам экономической деятельности в нескольких вариантах (сценариях). Наименования сценариев могут изменяться, однако, как правило, выделяется базовый и целевой варианты (сценарии). Базовый вариант прогноза характеризует основные тенденции и параметры развития экономики в условиях прогнозируемого изменения внешних и внутренних факторов при сохранении основных тенденций изменения эффективности использования внутренних ресурсов. Целевой вариант прогноза характеризует параметры социально-экономического развития Российской Федерации, достижение которых обеспечивает реализацию целей социально-экономического развития Российской Федерации и приоритетов социально-экономической политики Правительства РФ исходя из Послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ, указов Президента РФ, Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации и Основных направлений деятельности Правительства РФ.

В прогноз включены:

- оценка достигнутого уровня социально-экономического развития;
- характеристика условий социально-экономического развития в очередном финансовом году и плановом периоде, включая основные показатели демографического и научно-технического развития, состояния окружающей природной среды и природных ресурсов;
- основные показатели развития мировой экономики на очередной финансовый год и плановый период, включая прогноз мировых цен на отдельные сырьевые ресурсы;
- оценка факторов и ограничений социально-экономического развития на очередной финансовый год и плановый период;
- перечень задач и целевых показателей, обеспечивающих реализацию целевого варианта прогноза, соответствующих целевым значениям показателей, определенных в Основных направлениях деятельности Правительства РФ;
- основные показатели развития по отдельным видам экономической деятельности, показатели развития транспортной и энергетической инфраструктуры на очередной финансовый год и плановый период;
- основные направления территориального развития на очередной финансовый год и плановый период;
- баланс институциональных секторов экономики на очередной финансовый год и плановый период, отражающий условия финансовой сбалансированности параметров развития экономики и секторов экономики, учтенных при разработке прогноза, а также показатели развития институциональных секторов экономики с учетом влияния мер государственной политики в области экономического развития.

Трехлетний прогноз социально-экономического развития Российской Федерации служит для обоснования объема бюджетных ассигнований, необходимых для осуществления расходов, для формирования предложений об изменении объема и структуры бюджетных ассигнований федерального бюджета на очередной финансовый год и первый год планового периода и предложения об объеме и структуре бюджетных ассигнований на второй год планового периода.

Таким образом, краткосрочные документы представлены прогнозными документами

и служат одной цели — соотнесению текущих задач и целей развития страны с имеющимися бюджетными ресурсами, что определило схожие структуру и перечень прогнозируемых экономических показателей.

Согласно действующему законодательству в Российской Федерации основная роль в осуществлении стратегического планирования и прогнозирования отводится Правительству РФ, которое разрабатывает, утверждает и обеспечивает реализацию основных стратегических документов.

При этом Совет Безопасности проводит экспертизу данных документов в части соответствия их положений стратегическим национальным приоритетам обеспечения национальной безопасности. Президент РФ определяет приоритеты и цели социально-экономического развития в своих ежегодных посланиях Федеральному Собранию РФ, а также посредством законодательных инициатив (указов, распоряжений), осуществляет внешний стратегический контроль их выполнения и функционирования системы государственного стратегического планирования в целом.

В системе государственного стратегического планирования роль федеральных органов исполнительной власти различна:

- Министерство экономического развития РФ обеспечивает координацию, методическое обеспечение и согласование работ в процессе разработки стратегических документов, а также ответственно за разработку Концепции долгосрочного социально-экономического развития, Основных направлений деятельности Правительства РФ, долгосрочных и среднесрочных прогнозов;
- Министерство финансов РФ разрабатывает долгосрочную бюджетную стратегию Российской Федерации, осуществляет мониторинг и оценку эффективности ее реализации;
- остальные федеральные органы исполнительной власти разрабатывают ведомственные документы государственного стратегического планирования, государственные и федеральные целевые программы, участвуют в подготовке проектов по реализации основных направлений деятельности Правительства РФ на среднесрочный период.

Анализ и оценка состояния государственного управления РФ, как и выработка предложений по его развитию, затруднены непрозрачностью ряда общественно-политических и экономических проблем, которые выступают

объективными основаниями непосредственно для государственного управления. Отсюда — высокая конъюнктурность подходов, субъективизм конкретных решений, легковесное обоснование конкретных программ, идей и предложений. Много делается лишь на сугубо интеллектуальном уровне, что в итоге мало влияет на течение реальной жизни.

В государственном управлении также весьма важное значение чисто в методологическом аспекте придается методам управления и цене, которыми достигается выдвинутая цель.

Особенную сложность представляет определение целей, объективно стоящих сегодня перед государственным управлением Российской Федерации. Представляя собой отражение осознанных потребностей и национальных интересов, идеальный прообраз возможных путей и средств их удовлетворения, мыслительную структуру направленности деятельности, цели выполняют в жизни людей обширные побудительные, стимулирующие и регулирующие функции. Будучи субъективными по выражению, они объективны по источнику их формирования. Цели государственного управления возникают на основе целей, поставленных обществом перед собой. Тем самым неясность в одних целях приводит к неясности в других.

Проблема целеполагания в государственном управлении видится не столько в том, чтобы открыть и выразить отдельные цели, которые призвано реализовывать государство, сколько в построении «дерева целей», в котором бы цели стратегические, оперативные и тактические, конечные и промежуточные, общие и частные, отдаленные и близкие согласовывались, сочетались и представляли определенную логическую целостность. Важно также соединить «дерево целей» с необходимыми и адекватными им средствами, ресурсами, методами и формами их реализации, ибо, как известно из истории, довольно часто неправедные средства, ресурсы, методы и формы извращали самые благородные цели. Необходим демократический, правовой механизм

отслеживания общественных результатов, получаемых от осуществления тех или иных целей государственного управления, поскольку реализация целей обязательно должна вести к удовлетворению (разрешению) актуальных общественных и частных потребностей и интересов¹⁸.

Целеполагание в государственном управлении объективно связано со стратегическими национальными интересами и устремлениями России. Национальная стратегия объединяет общество и государство, классы и личность, нации и регионы, концентрирует энергию движения. Выработка такой объединительной национальной стратегии для России — актуальная задача, реализация которой заложит прочный фундамент для ее внешней и внутренней политики.

В целом можно сказать, что принятие Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» — это незаурядное событие в правовом поле, имеющее как прямые, так и косвенные последствия для всех сфер жизни, и прежде всего для экономики, управления, экологии, права¹⁹.

До последнего времени было очевидно стремление субъектов государственного управления на всех уровнях власти разработать и принять свои концепции, стратегии, прогнозы, генеральные планы и другие многочисленные документы «стратегического» характера. Видимо, потребность в них была проявлением острой необходимости в осмыслении и определении сущности современного управления. Рыночные механизмы как инструменты управления неполностью и неискренне воспринимаются субъектами государственного управления наиболее эффективными и адекватными²⁰. Хотя мы не утверждаем этот тезис как бесспорный, понимая, что требуется тщательный социологический анализ, однако как одна из возможностей он может быть принят. Модель государственного управления в сознании многих государственных чиновников — это модель директивного, следовательно, планового характера.

¹⁸ Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Эколого-правовые аспекты обеспечения безопасности ТЭК современной России // Пробелы в российском законодательстве. 2012. № 2.

¹⁹ Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Правовое обеспечение экологической безопасности топливно-энергетического комплекса современной России // Нефтяное хозяйство. 2015. № 8. С. 122—124.

²⁰ Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Энергетическая безопасность в системе национальной безопасности России // Право и безопасность. 2012. № 2.

В условиях свободного рынка введение государственного планирования (как это было в СССР) не представляется возможным. С другой стороны, наблюдаемое сокращение доли и значения среднего и мелкого бизнеса в экономике свидетельствует о четком тренде в сторону огосударствления экономики.

Феномен появления многочисленных квазинормативных документов, называемых стратегия, концепция, прогноз, — это ответ на невозможность прямого директивного планирования, но посыл ко всем участникам рынка и экономическим агентам о рамках, целях и задачах развития.

Сейчас невозможно однозначно оценить и спрогнозировать эффект от реализации данного Закона. Его положительные стороны мы подчеркнули и считаем их хорошей основой для дальнейшей работы.

Однако сама реализация закона о стратегическом планировании может пойти как в сторону углубления и детализации всех видов и форм государственного планирования, так и в сторону индикативного планирования.

Пока трудно спрогнозировать, до какой степени государство решило стать на путь укрепления государственных институтов в экономике.

Рынок, как и вся масса среднего и малого бизнеса, несомненно, нуждается в качественных долгосрочных государственных прогнозах, планах, программах. Но несколько в иной форме. Данный Закон о стратегическом планировании направлен не на бизнес, его адресат — государственная система власти и управления.

Государственная система управления получила еще один важный инструмент — обязательное согласование всех планов и программ (региональных, отраслевых, межотраслевых, муниципальных) сверху донизу.

Авторы статьи сознательно не анализировали процедуры, формы и методы стратегического планирования, не определяли его эффективность в целом. Это отдельный и весьма сложный анализ. Кроме того, необходимо набрать фактический и фактографический материал для оценки эффективности. Однако уже сейчас ясно, что сама процедура стратегического планирования, как она определена в Законе, — это крайне сложный, излишне подробный, многокритериальный, медленный, громоздкий и бюрократически запутанный процесс.

К тому же, как уже отмечалось, потребуются просто огромные дополнительные ресурсы для его полной реализации.

В связи с этим на первый план выходит задача эффективности. Известно, что стратегическое планирование — это обязательный и необходимый этап любого планирования. Во всем мире, во всех странах, при всех формах правления он существует. Речь не идет о его существовании. Речь идет об эффективности применения. Например, в условиях резко обостряющейся конкуренции в глобальном мире те страны, которые смогут занять свою нишу необходимых товаров и услуг, желательно высокотехнологичных, будут развиваться, а те страны, которые не смогут найти свою нишу в глобальном рынке, будут стагнировать. Их роль — роль «обслуживающего персонала».

Стратегические планы, концепции, прогнозы, доктрины носят, как правило, всеохватный характер. Количество уровней, показателей, цифр, целей и задач огромно. Непонятно, что же является ключевой, действительно стратегической целью. Всем известно, что стратегических целей не может быть много. Ресурсов на все цели и программы у государства нет. И все имеющиеся в стране силы необходимо направить на приоритетные цели. Поскольку такой цели нет, то и стратегическое планирование размывается, превращаясь в набор многочисленных программ.

Таким образом, в настоящее время в стране формируются правовые основы для разработки, построения и функционирования комплексной системы государственного стратегического планирования в области социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, позволяющей решать задачи повышения качества жизни населения, роста российской экономики и обеспечения безопасности страны. Использование механизма стратегического планирования в интересах обеспечения экологической безопасности позволит создать условия для достижения целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности РФ в соответствии с долгосрочными и среднесрочными приоритетами государственной политики; повышения эффективности использования имеющихся ресурсов для достижения упомянутых целей; увеличения прозрачности и эффективности деятельности органов государственной власти; повышения исполнительской дисциплины в связи с введением обоснованных и объективных критериев оценки деятельности участников государственного стратегического планирования.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Атаманчук Г. В. Управление — социальная эффективность. — М., 1995.
2. Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Институциональные проблемы реализации в Российской Федерации требований ВТО применительно к сфере охраны окружающей среды // Государственный аудит. Экономика. Право. — 2015. — № 1.
3. Природоресурсное законодательство в условиях модернизации экономики России: современные проблемы развития. — М, 2013.

Материал поступил в редакцию 22 октября 2015 г.

ENVIRONMENTAL SAFETY IN THE STRATEGIC PLANNING SYSTEM OF THE RUSSIAN FEDERATION

ZHAVORONKOVA Natalia Grigir'evna — Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Environmental and Natural Resources Law at the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
zavoron49@mail.ru
123995, Russia, Moscow, Sadovaya-Kudrinskaya Street, 9

SHPAKOVSKIY Iuriy Grigor'evich — Doctor of Law, Professor at the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
yurii-rags@yandex.ru
123995, Russia, Moscow, Sadovaya-Kudrinskaya Street, 9

Review. *The article is devoted to contemporary problems of legal regulation of environmental safety. The problems of public policy, the implementation of state and federal target programs, regulating the issues of environmental safety are considered. The author deals with the system of state strategic planning and forecasting as a tool for formation of long-term priorities of state activity, the implementation of global and large-scale tasks, ensuring consistency of controls plans, coordination between the decisions made during the state strategic management and budgetary constraints in the medium and long term. The authors argue that the environmental, natural and man-made emergencies are a push for the revision of the principles and the state of crisis management mechanisms. It is necessary to distinguish between environmental security, environmental policy, environment protection and rational natural resource use. The forward-looking strategic documents of these concepts also vary, although there are many similarities between them. Environmental protection and ecological safety are the proper object of regulation, but they are very closely related.*

Until recently, it was an evident desire of all government entities at all levels of government to develop and adopt their own "concept", "strategy", "forecast", "Master plans" and numerous other documents are "strategic" nature. Apparently, the demand for them was a manifestation of the acute need for understanding and defining the essence of modern management. Market forces, market mechanisms as the management tools are not perceived by the subjects of public administration as the most efficient and adequate.

The analysis conducted in the article showed that at present the country has formed the legal basis for the design, construction and operation of an integrated system of state strategic planning in the field of socio-economic development and ensuring Russia's national security, which allows to solve the problem of increasing the quality of life of the Russian growth the economy and the country's security. Using the mechanism of strategic planning in order to ensure the environmental safety will allow us to create conditions for achieving socio-economic development and national security of the Russian Federation in accordance with the long-term and medium-term priorities of state policy.

Keywords: *security, environmental security, strategic planning, public policy, targeting, government control, management model, forecast, doctrine, the concept of the program.*

BIBLIOGRAPHY

1. Atamanchuk G. V. Management — social efficiency. Moscow, 1995.
2. Zhavoronkova N. G., Shpakovskiy Iu. G. Institutional problems of implementation of WTO requirements in the Russian Federation in relation to environmental protection // State Audit. Law. Economics. 2015. № 1.
3. Natural resources law in the conditions of modernization of the Russian economy: modern problems of development. Moscow, 2013.