

Роль и значение показателей экологического развития и безопасности в системе стратегического планирования¹

Аннотация. В настоящее время система показателей охраны окружающей среды, природопользования и экологической безопасности настолько обширна и громоздка, что не позволяет оперативно и достоверно оценивать эффективность как принимаемых решений, так и экономических и правовых механизмов. Авторами показано, что качество показателей экологической безопасности создает основу для качества управления, для формирования целей и задач, для создания систем контроля и мониторинга.

В то же время система показателей экологической безопасности в настоящее время в практическом выражении неотличима от показателей охраны окружающей среды. Это нельзя признать правильным. По мнению авторов, должна существовать отдельная особая область экологического законодательства, которая призвана создавать основу показателей качества окружающей среды как первооснову безопасности и тем самым определять качество экологической политики. Представляется целесообразным разработать единую методологию оценки эффективности исполнения таких документов, что в немалой степени связано с отсутствием системы экологических показателей и нормативов «стратегического» плана, что резко снижает результативность воздействия этих планов и программ как на состояние экономики, управления, так и на обеспечение экологической безопасности.

Ключевые слова: экологическое законодательство, стратегическое планирование, охрана окружающей среды, экологическая безопасность, показатели планирования.

DOI: 10.17803/2311-5998.2023.103.3.037-047



Наталья Григорьевна ЖАВОРОНКОВА,

член Экспертного совета
при Счетной палате
Российской Федерации,
доктор юридических наук,
профессор,
заслуженный юрист
Российской Федерации
qavoron49@mail.ru
119121, Россия, г. Москва,
ул. Зубовская, д. 2



Юрий Григорьевич ШПАКОВСКИЙ,

профессор кафедры
экологического и
природоресурсного права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
доктор юридических наук,
профессор
yurii-rags@yandex.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

¹ Исследование выполнено в рамках программы стратегического академического лидерства «Приоритет-2030».

NATALIA G. ZHAVORONKOVA,

*Member of the Expert Council at the
Accounts Chamber of the Russian Federation,
Honored Lawyer of the Russian Federation,
Dr. Sci. (Law), Professor
qavoron49@mail.ru
119121, Russia, Moscow, ul. Zubovskaya, 2*

YURI G. SHPAKOVSKY,

*Professor of the Department
of Environmental and Natural Resource
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),
Dr. Sci. (Law), Professor
yurii-rags@yandex.ru
9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993*

The role and importance of environmental development and safety indicators in the strategic planning system

Abstract. *Currently, the system of indicators of environmental protection, nature management and environmental safety is so extensive and cumbersome that it does not allow to promptly and reliably assess the effectiveness of both decisions taken and economic and legal mechanisms. The authors show that the quality of environmental safety indicators creates the basis for the quality of management, for the formation of goals and objectives, for the creation of control and monitoring systems.*

At the same time, the system of environmental safety indicators is currently indistinguishable in practical terms from environmental protection indicators. This cannot be considered correct. According to the authors, there should be a separate and special area of environmental lawmaking, which is designed to create a basis for indicators of “environmental quality” as the basis of safety and thereby determine the “quality of environmental policy”.

It seems advisable to develop a unified methodology for evaluating the effectiveness of the implementation of these documents, which is largely due to the lack of a system of environmental indicators and standards of the “strategic” plan, which dramatically reduces the effectiveness of the impact of these plans and programs on the state of both the economy, management, and environmental safety.

Keywords: *environmental lawmaking, strategic planning, environmental protection, environmental safety, planning indicators.*

Экологические показатели являются основным средством оценки состояния окружающей среды, представления экологической отчетности и формирования эколого-правовой (природоохранной) политики². Вместе с тем существует поле правовых отношений, где экологические показатели и нормативы играют особую роль и выполняют не только функции текущего контроля (мониторинга) и коррекции управленческих решений, но и участвуют в создании основ будущего. Речь идет о системе стратегического планирования, о праве как виде и форме социально-экологического планирования.

Анализ хода и итогов выполнения многочисленных документов стратегического планирования в области экологического развития, обеспечения экологической безопасности, принятых в период с 2010 г. по настоящее время, показал наличие проблем их слабой реализуемости и относительной неэффективности.

По сути, ни один документ стратегического плана в области экологического развития и экологической безопасности не был реализован до конца. Более того, нет опубликованных данных по выполнению таких планов, нет анализа уполномоченными государственными органами эффективности их применения, нет совокупных и секторальных оценок их влияния на экономику, право, управление.

На наш взгляд, среди многих факторов и причин такого положения дел одними из самых существенных являются ошибки в целеполагании, конкретной постановке задач, отсутствие действенного контроля за их выполнением и неспособность (невозможность) выстроить адекватную, целевую, прагматичную и практичную систему экологических показателей, нормативов, которая могла бы преобразовать цели и задачи в инструмент эффективного управления.

Показатели состояния окружающей среды и показатели экологической безопасности как в текущем процессе, так и в стратегическом планировании практически неразличимы и могут рассматриваться в комплексном варианте. Но показатели текущего состояния и показатели желаемого (планируемого) состояния в разрезе десятилетий (стратегическое планирование экологической безопасности) должны иметь существенные различия, так как они отражают суть планируемых действий и направление эколого-экономического развития.

Экологические показатели, их построение, содержание, применение, их множественность, сложности построения, разнородности, «ведомственность», гармонизированность с экономикой, природой, соизмеримость, составляют предмет отдельного эколого-правового исследования.

Экологические показатели отражают не только чисто природоохранные цели и задачи, но и основные направления, условия, тенденции развития страны, позволяют не только описывать причины и последствия сложившейся экологической обстановки, отслеживать и оценивать ход осуществления экологической, энергетической политики, состояние экономики и права, но и создавать эффективные модели регулирования.

Чаще всего и больше всего показатели представляют собой физико-химические, биологические, технические, экономические и иные характеристики.

² Системы экологических показателей, нормативов, стандартов, правил достаточно хорошо и подробно описаны и не составляют предмет настоящего исследования.



В условно-обобщенном виде экологический показатель несет разнообразную информацию, в том числе:

- формулирует, отображает и частично описывает (определяет) цели, задачи содержания национальной экологической политики;
- определяет и юридически закрепляет значения экологических показателей (некоторые показатели могут быть выражены в нескольких формах, например в абсолютных величинах, в процентах, могут рассчитываться на душу населения, единицу площади (км²) или на единицу ВВП³);
- формирует систему разнообразных и разносторонних показателей, их взаимосвязи, частично приоритеты, частично уровни и категории для территорий, отраслей, производств, природных сред и отдельных сообществ;
- оценивает степень влияния на здоровье человека, экологический и иные риски, ущербы, потенциальные опасности;
- способствует созданию национальных и региональных стратегий, прогнозов, планов, программ, схем с реальными и планируемыми экологическими показателями;
- учитывает международно-правовой контекст, сопоставимость национальных и международных экологических показателей.

Экологические показатели можно рассматривать под самыми различными углами зрения и в различной комбинации⁴.

Наиболее значимыми являются экологические показатели, используемые в документах стратегического планирования на территориальном уровне, которые являются более конкретными и позволяют характеризовать экологическую обстановку отдельных административных регионов, городов и крупных потенциально опасных объектов. Но они не могут существовать вне государственной информационной системы и системы экологических показателей.

Мониторинг по экологическим показателям на национальном и территориальном уровне показывает динамику экологической обстановки, позволяет реализовывать конкретные меры по ее стабилизации, проводить более детальные исследования в регионах, в том числе позволяет регулировать:

- выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух;
- возобновляемые ресурсы пресной воды;
- состояние особо охраняемых природных территорий;
- виды, находящиеся под угрозой исчезновения, и охраняемые виды;
- леса, их использование и восстановление;
- тенденции изменения численности и распространения отдельных видов растений и животных;
- образование отходов по классам опасностей, а также переработку и вторичное использование отходов.

На наш взгляд, нынешняя система экологических показателей объемна и разнообразна, частично фрагментирована и перенасыщена физико-химическими и

³ URL: https://unece.org/dam/env/europe/monitoring/publications/indicators_assessment/documents/publication.indicators__reporting._ece-cep-140_rus_final.pdf.

⁴ Подробный и детальный обзор действующей системы экологических показателей (нормативов), их результативности и практической ценности не входит в задачи данной работы.

экономическими характеристиками, что не всегда способствует их «применимости» в стратегическом планировании⁵.

Для примера, для связи между «текущими» и «стратегическими» показателями в области экологического развития выделим три важнейших документа стратегического планирования: Стратегию экологической безопасности⁶, Стратегию экономической безопасности⁷ и принятую в феврале 2022 г. Федеральную научно-техническую программу в области экологического развития Российской Федерации и климатических изменений⁸.

Так, в последнем документе указано, что реализация Научно-технической программы экологического развития позволит обеспечить достижение мирового уровня в части наукоемких технологий мониторинга и прогнозирования состояния окружающей среды и климата, включая опасные природные явления, основанных на современных наблюдательных системах и физико-математическом моделировании. Однако соответствующие показатели программы не дают возможности «измерить» ее выполнение.

Какие выводы напрашиваются из анализа целей и показателей Федеральной научно-технической программы в области экологического развития Российской Федерации и климатических изменений?

Во-первых, и цели и, соответственно, показатели «экологического развития» несколько неконкретны и неточно сформулированы, поэтому судить об их вероятностной полезности (эффективности) невозможно.

Во-вторых, все стратегии, программы, национальные проекты, касающиеся экологического развития и экологической безопасности должны быть едины и как минимум скоординированы по показателям.

В-третьих, поскольку все документы стратегического планирования ориентированы в части реализации главным образом на финансирование из бюджета, они должны иметь соответствующие показатели выполнения.

В-четвертых, эффективность выполнения главного документа стратегического планирования — Стратегии национальной безопасности, а также всех иных документов социально-экономического характера должна быть отражена в ежегодном докладе Секретаря Совета Безопасности Российской Федерации Президенту России «О состоянии национальной безопасности и мерах по ее укреплению».

На наш взгляд, в документах такого уровня экологические показатели играют ключевую роль как ориентиры для всех программ, проектов и экологической политики в целом. Поэтому видеть такие показатели, как «количество

⁵ Приказ Минприроды России от 08.10.2021 № 725 «Об определении оптимальных значений индикаторов (показателей) состояния экологической безопасности» // СПС «КонсультантПлюс».

⁶ Указ Президента РФ от 19.04.2017 № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» // СПС «КонсультантПлюс».

⁷ Указ Президента РФ от 13.05.2017 № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года» // СПС «КонсультантПлюс».

⁸ Постановление Правительства РФ от 08.02.2022 № 133 «Об утверждении Федеральной научно-технической программы в области экологического развития Российской Федерации и климатических изменений на 2021—2030 годы» // СПС «КонсультантПлюс».



функционирующих научных, научно-образовательных центров (нарастающим итогом)», «количество научных статей в области экологического развития и климатических изменений, опубликованных российскими исследователями в высокорейтинговых научных журналах, индексируемых в базе данных «Сеть науки» (Web of Science Core Collection) и Scopus (нарастающим итогом)», во время острейшего кризиса в международных отношениях и определения целей, задач по экологической безопасности предельно странно и необъяснимо⁹.

На наш взгляд, необходимо пересмотреть саму концепцию экологического развития, его направленность, методологию подхода к климатической повестке, обозначить позицию страны в вопросе «углеродного следа» и, соответственно, подход к энергетическим проблемам, указать на национальные приоритеты в эколого-экономическом контексте, в конце концов, дать сигнал для экономики, промышленности об устойчивости правового каркаса экологического развития страны.

Для рассмотрения совокупности экологических показателей и их влияния на стратегические цели развития требуется их соотнесение со многими другими показателями, например качества жизни населения, в том числе индекса человеческого развития.

На наш взгляд, система экологических показателей для системы стратегического планирования и экологической безопасности должна иметь несколько уровней: понятийный-стратегический, интегральный, ценностный; пространственный — планетарный, континентальный, региональный, местный; природно-климатический — по компонентам среды.

Кроме того, система показателей должна ранжироваться:

- по природно-климатическим зонам, отдельно по загрязнителям — химико-биологическим категориям, элементам и видам загрязнения;
- по социально-экономическим и технологическим критериям, выраженным в виде нормативов экономической и технологической эффективности;
- по линии «угрозы — опасности — риски» (виды и классы угроз по степени вероятности и потенциалу опасности);
- по эффективности мер, повышающих национальную и экологическую безопасность¹⁰.

Система показателей экологической безопасности в настоящее время в практическом выражении неотличима от показателей охраны окружающей среды. На наш взгляд, должна быть отдельная особая область экологического законодательства, которая призвана создавать как бы базу, основу показателей качества окружающей среды как первооснову безопасности и тем самым определять «качество экологической политики». По своему назначению таким «верховным»

⁹ Постановление Правительства РФ от 08.02.2022 № 133.

¹⁰ По аналогии с измерением состояния человеческого организма, когда применяются 2—3 «простых» измерения (показателя) — температура, пульс, давление, должны быть 2—3 показателя экологической опасности — климатический (температура, некая устойчивая, средняя для планеты, континента, региона, района) с поправочными коэффициентами (климатическая безопасность), состояние биосферы (по основным компонентам — растительность, вода, воздух, животный мир и т.д.).

в иерархии показателей должен быть показатель или система показателей, отраженных в документах стратегического планирования.

Особенностью стратегического планирования в области экологической безопасности, безусловно, является решение самых масштабных, долговременных, комплексных, стратегических задач, охватывающих как большие временные горизонты, так и агрегированные эколого-экономические, социально-экономические показатели.

Например, если учитывать варианты и тенденции климатической доктрины, то ставить в документе стратегического планирования показатель «доля нарушенных земель» (Стратегия экологической безопасности Российской Федерации) недостаточно продуктивно. Прежде всего это касается легитимного, четко выражено в экологических показателях понятия «благоприятная окружающая среда».

В настоящее время цели и показатели, отраженные в документах стратегического планирования, не принципиально отличаются от иных планов охраны окружающей среды (национальных, федеральных, региональных, отраслевых). Но важно понять связи между институтом стратегического планирования, нормотворчеством как частью социального планирования, между решением основных, фундаментальных проблем (заявленных как фундаментальные) и правоприменением, между «управляемостью» и эффективностью стратегического планирования, между потребностями общества и потребностями государства.

Сюда же относятся и более инструментальные, но не менее важные проблемы, например, своевременности, экономической и культурно-исторической направленности целей и задач экологической безопасности, ресурсной и ментальной обеспеченности этих целей, соответствия показателей планирования обозначенным в документах «угрозам», «целям», «рискам», а также описанию самой проблемы. Другими словами, экологические показатели в стратегическом планировании — это уже не только и даже не столько «экологические» показатели, а прежде всего социально- и эколого-экономические, ориентированные на будущее, предполагаемые цели.

Эти и многие не названные области стратегического планирования экологической безопасности составляют сложную цепь причинно-следственных связей. Нельзя «улучшать» экологические показатели без ясной долгосрочной цели, без государственной экологической политики, основанной на имеющихся ресурсах, без учета прогноза и целей социального прогресса, технологии, общественного движения экономики, права.

Что касается Стратегии экологической безопасности, то анализ целевых индикаторов (показателей) показал, что их состав не позволяет в полной мере оценить состояние экологической безопасности страны в текущем периоде и на перспективу, а следовательно, и степень достижения целей этого важного для страны документа.

Какие показатели экологической безопасности намечено достичь в 2025 г.? В Стратегии экологической безопасности в разделе 5, п. 28, четко прописаны показатели, указано, что «оценка состояния экологической безопасности осуществляется с использованием следующих основных индикаторов (показателей)»: доля территории Российской Федерации, не соответствующей экологическим нормативам, в общей площади территории Российской Федерации (соответствует



Стратегии национальной безопасности); доля населения, проживающего на территориях, на которых состояние окружающей среды не соответствует нормативам качества, в общей численности населения Российской Федерации (соответствует Стратегии национальной безопасности); доля населения, проживающего на территориях, на которых качество питьевой воды не соответствует санитарным нормам, в общей численности населения Российской Федерации; соотношение объема выбросов парниковых газов в текущем году с объемом указанных выбросов в 1990 г.; объем образованных отходов I, II, III, IV, V класса опасности на единицу валового внутреннего продукта; доля утилизированных и обезвреженных отходов I, II, III, IV, V класса опасности в общем объеме образованных отходов I класса опасности; доля ликвидированных объектов накопленного вреда окружающей среде в общем объеме таких объектов; доля нарушенных земель в общей площади территории Российской Федерации; доля особо охраняемых природных территорий федерального, регионального и местного значения в общей площади территории Российской Федерации; доля территорий, занятых лесами, в общей площади территории Российской Федерации¹¹.

Самый тщательный и беспристрастный анализ выполнения Стратегии экологической безопасности (осталось меньше 2 лет до ее завершения) на основании перечисленных показателей не поможет оценить эффективность ее выполнения ни в смысловом, ни в идейном, ни в финансовом, ни в экономическом смысле, ни в целом. Два показателя Стратегии экологической безопасности прямо коррелируются с показателями Стратегии национальной безопасности. Но даже это не является фактором, гарантирующим достижение показателей.

Согласно закону о стратегическом планировании, документы должны быть сбалансированы, непротиворечивы, в том числе по показателям, индикаторам и целям. К сожалению, ни в самом законе, ни в других документах нет даже упоминания о единой методологии экологического планирования, едином временном горизонте, оценке выполнения, формах контроля, ответственности. Это проявляется и в иных, «неэкологических» документах стратегического планирования.

В Стратегии экологической безопасности декларировалось, что меры, способствующие решению задач по охране окружающей среды и противодействию изменениям климата, включают:

- создание национальной системы мониторинга и отчетности о выбросах парниковых газов, в том числе от объектов энергетики;
- учет рисков изменения климатических и гидрометеорологических условий наравне с учетом традиционных финансово-экономических параметров при технико-экономическом обосновании проектов и их реализации;
- активное участие в формировании международного экологического законодательства и гармонизацию с его нормами норм законодательства РФ и др.

К сожалению, мы не можем найти ни подтверждения реализации вышеперечисленных задач, ни их изменения. Критерии и содержание экологического развития, как и экологической безопасности, безусловно де-факто меняются, что должно отразиться и в изменении показателей «развития».

¹¹ Указ Президента РФ от 19.04.2017 № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года».

Если обратиться к тексту ежегодного доклада о состоянии окружающей среды или любого иного документа, описывающего существующую экологическую обстановку, то будет наблюдаться несоответствие описанию «угроз» и «опасностей» целям и задачам и, в свою очередь, показателям безопасности.

Стратегия экологической безопасности, итоги ее выполнения и последствия невыполнения так же, как и любые другие документы стратегического планирования, не могут быть «секретными» или «для служебного пользования», но вот «результаты оценки достижений указанных показателей», видимо, секретны, если они не публикуются в печати, их нет на сайте Минприроды России, Совета Безопасности РФ, Роскомнадзора и т.д.

Перечень индикаторов (показателей) состояния экологической безопасности может уточняться по результатам контроля за реализацией документов стратегического планирования и в процессе развития нормативной правовой базы в области охраны окружающей среды и природопользования.

К сожалению, нам не удалось найти ни отдельного документа, где приведен «перечень индикаторов (показателей) состояния экологической безопасности» с обоснованием и примерами применения, ни «уточнений», ни «результатов контроля».

В соответствии с Указом Президента РФ о национальных целях развития¹² целевыми показателями в сфере экологии, характеризующими достижение национальной цели «комфортная и безопасная среда для жизни», являются:

- ликвидация наиболее опасных объектов накопленного вреда окружающей среде и экологическое оздоровление водных объектов, включая реку Волгу, озера Байкал и Телецкое;
- снижение выбросов опасных загрязняющих веществ, оказывающих наибольшее негативное воздействие на окружающую среду и здоровье человека, в два раза;
- создание устойчивой системы обращения с твердыми, коммунальными отходами, обеспечивающей сортировку отходов в объеме 100 % и снижение объема отходов, направляемых на полигоны, в два раза, и т.д.

Отметим, что здесь присутствуют как показатели конкретно «исчисляемые» — «снижение отходов, направляемых на полигоны, в два раза» так и «неисчисляемые», например, «предоставление пригодной для питья воды всем нуждающимся в ней».

Но насколько эти «целевые показатели» являются действительно экологическими показателями. Как их контролировать, как оценивать достижение показателей, выраженных в терминах «сохранение», «повышение», «улучшение». Непонятно, какие показатели рабочие, какие замороженные, какие новые, какие старые, какие можно отследить, а какие не представляется возможным.

Можно отметить — почти все или большинство экологических показателей сформулированы в неопределенно-сложной коннотации (улучшить, повысить, создать, поддержать, сократить и т.д.). Возможно (как вариант) возложить на Совет Безопасности РФ задачу «сводить» все экологические показатели, оценивать

¹² Указ Президента РФ от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года».



результативность и выполнимость этих показателей и определять совместимость показателей и целей, целей и угроз, угроз и степени экологической опасности/безопасности и регулярно публиковать эти сведения для экспертов и населения.

О несовершенстве системы стратегического планирования в нашей стране писали многие ученые и практики. Так, профессор Е. Б. Ленчук считает, что преодолению возникших проблем с практической реализацией положений Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» может способствовать разработка такого документа, как Основы государственной политики в области стратегического планирования, где должны быть определены направления реализации базовых принципов стратегического планирования в Российской Федерации на современном этапе¹³.

В настоящее время, на наш взгляд, не разработана единая методология оценки эффективности исполнения стратегических документов, что в немалой степени связано с отсутствием системы экологических показателей и нормативов «стратегического плана», и это резко снижает результативность воздействия этих планов и программ на состояние как экономики, управления, так и окружающей среды.

Во-первых, показатели в области экологической безопасности нельзя в полной мере назвать показателями, отражающими степень угроз и отвечающих поставленным целям.

Во-вторых, нет целостной системы оценки результативности выполнения документов стратегического планирования, как нет и промежуточных оценок выполнения решения поставленных задач.

В-третьих, необходимо пересмотреть методические принципы и значение процесса обоснования необходимости, принятия и использования экологических показателей для целей стратегического планирования и экологической безопасности.

В-четвертых, экологические показатели, применяемые в стратегическом планировании, должны отвечать следующим требованиям:

- иметь четкие легальные запоминающиеся смысловые формулировки;
- обеспечивать измеримость целей и задач;
- описывать желаемое, достижимое и реальное состояние экологической безопасности;
- документы стратегического планирования по экологической безопасности — это не планы текущей работы, а «образы будущего», тесно связанные с населением и опирающиеся на его поддержку, поэтому необходимы такие показатели, которые будут восприняты как «свои».

В-пятых, необходима коррекция самого Закона о стратегическом планировании с учетом практик его выполнения. Необходимо найти новое место стратегического планирования в системе принятия решений.

Как кризисные тенденции на глобальном, страновом, региональном уровне, так и скорость и качество изменений требуют максимальной гибкости планирования, мгновенной реакции на происходящие изменения, отказа от незыблемости прогнозов и построенных на их основе уже подготовленных стратегий.

¹³ Ленчук Е. Б. Стратегическое планирование в России: проблемы и пути решения // Инновации. 2020. № 2 (256). С. 24—28.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г.* Эколого-правовое обеспечение климатической безопасности Российской Федерации : монография. — М. : Проспект, 2022. — 160 с.
2. Источники экологического права : монография / отв. ред. С. А. Боголюбов. — М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ ; Инфра-М, 2022. — 344 с.
3. *Ленчук Е. Б.* Стратегическое планирование в России: проблемы и пути решения // Инновации. — 2020. — № 2 (256). — С. 24—28.
4. Материалы парламентских слушаний на тему «Новые подходы к стратегическому планированию в Российской Федерации: вопросы регионального развития» / Комитет Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера. — М., 2022.

