

УДК 340.13
ББК 67.4–32+67.9–32

К ВОПРОСУ О СОДЕРЖАНИИ ПОНЯТИЯ «УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ» В МЕЖДУНАРОДНОМ И РОССИЙСКОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

Н. И. Калашник

Алтайский государственный университет (Барнаул, Россия)

О. А. Трубникова

Алтайский государственный университет (Барнаул, Россия)

К. Х. Рахимбердин

Восточно-Казахстанский университет им. Аманжолова (Усть-Каменогорск, Казахстан)

Понятие «устойчивое развитие» в последние годы широко используется в законодательстве и специальной литературе. При этом общепризнанное определение этого понятия не выработано. Статья посвящена изучению вопроса определения содержания понятия «устойчивое развитие». По мнению авторов, необходимость решения указанного вопроса связана с проблемой эффективности юридических норм. В статье рассматривается зарождение и формирование концепции устойчивого развития в международном законодательстве, выявляются системообразующие признаки устойчивого развития, анализируется применение и содержание термина «устойчивое развитие» в международных актах и нормативных правовых актах Российской Федерации, отмечается его межотраслевой характер, исследуются некоторые теоретические подходы к определению термина «устойчивое развитие». Авторами показана неоднозначность применения данного понятия в отечественном законодательстве. В связи с этим обосновывается необходимость разработки и легального закрепления понятия «устойчивое развитие» на федеральном уровне.

Ключевые слова: устойчивое развитие, понятие, содержание понятия, эффективность юридических норм.

ON THE CONTENT OF THE CONCEPT OF “SUSTAINABLE DEVELOPMENT” IN INTERNATIONAL AND RUSSIAN LEGISLATION

N. I. Kalashnik

Altai State University (Barnaul, Russia)

O. A. Trubnikova

Altai State University (Barnaul, Russia)

K. K. Rakhimberdin

East Kazakhstan University named after Amanzholova (Ust-Kamenogorsk, Kazakhstan)

The concept of “sustainable development” has been widely used in recent years in legislation and special literature. At the same time, a generally accepted definition of this concept has not been developed. The article is devoted to the study of the issues of determining the content of the concept of “sustainable development”. According to the authors, the need to address this issue is related to the problem of the effectiveness of legal norms. The article shows the origin and formation of the concept of sustainable development in international legislation, identifies the system-forming features of sustainable development, analyzes the application and content of the term “sustainable development” in international acts and regulatory legal acts of Russia, notes its intersectoral nature, and considers some theoretical approaches to the definition of the term “sustainable development”. The authors show the ambiguity of the application of

the concept in question in the domestic legislation. In this regard, the need for the development and legal consolidation of the term “sustainable development” at the federal level is justified.

Keywords: sustainable development, concept, content of the concept, effectiveness of legal norms.

Doi: [https://doi.org/10.14258/ralj\(2021\)1.12](https://doi.org/10.14258/ralj(2021)1.12)

Активное использование российским законодателем понятия «устойчивое развитие» позволяет отнести вопрос о его содержании к числу актуальных. Важность определения понятия «устойчивое развитие» обусловлена проблемой эффективности юридических норм [1]. Необходимым условием достижения желаемого (соответствующего цели принятия) результата действия правовой нормы является ясность правовых предписаний. Действенность нормативного регулирования невозможна при отсутствии четкого представления о содержании понятия, используемого в юридической норме. Поэтому вопрос об определении понятия «устойчивое развитие» имеет как научный, так и практический интерес.

Понятие «устойчивое развитие» широко используется как в международных, так и в российских актах.

Первым международным актом, в котором применялось понятие «устойчивое развитие», стала «Всемирная стратегия охраны природы» (принята 5 марта 1980 г.), в разработке которой участвовали несколько международных организаций. В документе была представлена долгосрочная программа мероприятий, направленных на поддержание биосферы и обеспечивающих оптимальные условия для существования и развития человека. Этим документом была введена идея (концепция) устойчивого развития общества, основное содержание которой сводилось к тому, что социально-экономическое развитие общества неразрывно связано с необходимостью охраны окружающей среды как природного дома всего человечества. Отмечалось, что достижение стабильного социально-экономического развития невозможно без сохранения окружающей среды. Причем такое сохранение должно осуществляться в интересах как настоящего, так и будущего поколений, поэтому сохранение экологического потенциала является ключевой (стратегической) задачей всего человечества.

Впоследствии понятие «устойчивое развитие» было конкретизировано в докладе «Наше общее будущее» [2], подготовленном в 1987 г. Международной комиссией по окружающей среде и развитию (МКОСР). В этом документе обосновывалась необходимость устойчивого развития, при котором «удовлетворение потребностей настоящего времени не подрывает способность будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности». Концепция устойчивого развития, как было заявлено, действительно предполагает определенные ограничения в области эксплуатации природных ресурсов, но эти ограничения являются не абсолютными, а относительными и связаны с современным уровнем техники и социальной организации, а также со способностью биосферы справляться с последствиями человеческой деятельности.

Таким образом, еще МКОСР отметила, что не нужно сводить понятие «устойчивое развитие» исключительно к экологической составляющей, на которой оно, по сути, было основано. В докладе подчеркивалось, что деятельность человека должна быть согласована с законами природы, а культурное и духовное наследие человечества, научно-технический прогресс могут служить основой удовлетворения экономических интересов общества с учетом оптимального использования природных ресурсов.

В дальнейшем после доклада «Наше общее будущее» термин «устойчивое развитие» получил широкое распространение в международных и российских правовых актах и специальной литературе. Как отмечает А. Д. Урсул, в русском издании этого доклада английский термин «sustainable development» переведен как «устойчивое развитие», хотя слово «sustainable» имеет и другие значения: «поддерживаемое, самоподдерживаемое», «длительное, непрерывное», «подкрепляемое», «защищаемое» [3]. Действительно, термин «устойчивость» можно определить через понятия «жизнеспособность», «прочность», «долговременность», «длительность», «надежность», «стабильность». Что касается развития, то речь должна идти о совместной деятельности всего человечества на пути цивилизации. В этой связи еще одним программным международным документом, провозгласившим целесообразность перехода мирового сообщества к устойчивому развитию, стала «Декларация

по окружающей среде и развитию» («Декларация Рио»), принятая на Конференции ООН по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро в 1992 г. [4].

В Декларации были закреплены принципы, определяющие основы международного сотрудничества и продвижения государств по пути устойчивого развития. Под развитием в данном документе понимается деятельность государств, направленная на заботу о человеке, а устойчивость развития предполагает, что все направления деятельности — социальное, экономическое, научно-техническое — должны быть ориентированы на необходимость при таком развитии сохранять окружающую природную среду как основу жизнедеятельности человечества, его природный дом, учитывать интересы не только настоящего, но и будущего поколений.

Идею устойчивого развития поддержали все государства, участвовавшие в международных конференциях, посвященных охране окружающей среды.

В российском законодательстве в 1996 г. появился Указ Президента РФ «О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию» [5], который определил, что стабильное социально-экономическое развитие возможно только в рамках сохранения природной основы и обеспечения восстановления естественных экосистем. Однако такое развитие не может быть осуществлено без отказа от прежних стереотипов мышления, без социально-экономических реформ и использования научно-технического потенциала. Российским законодателем были приняты во внимание труды академика В. И. Вернадского (прежде всего его учение о биосфере и концепция перехода биосферы в ноосферу, основанная на разумных преобразованиях, которые должен вносить человек в свою жизнь, опираясь на научные достижения, духовные ценности, заботясь об окружающей среде, в которой он живет). Об этом свидетельствует оптимистичное завершение данного указа: «Движение человечества к устойчивому развитию, в конечном счете, приведет к формированию предсказанной В. И. Вернадским сферы разума (ноосферы), когда мериллом национального и индивидуального богатства станут духовные ценности и знания Человека, живущего в гармонии с окружающей средой». Всемирный саммит ООН по устойчивому развитию, состоявшийся в 2002 г. в Йоханнесбурге, подтвердил приверженность всего мирового сообщества идеям устойчивого развития. В декларации по устойчивому развитию [6], принятой на саммите, также была отражена взаимосвязь экономического, социального развития и охраны окружающей среды.

В ходе Конференции ООН по устойчивому развитию (известной как «Рио + 20»), прошедшей в июне 2012 г., в документе «Будущее, которого мы хотим» [7] были определены перспективы человечества в XXI в. на основе концепции устойчивого развития. В качестве главного направления или современного звучания идеи устойчивого развития на форуме «Рио + 20» определено длительное благополучное развитие, нацеленное на повышение качества жизни людей, что предполагает обеспечение глобальной устойчивости путем решения социально-экономических задач на основе принципов зеленой экономики, предусматривающих одновременное решение и глобальных экологических проблем. В документе было заявлено: «Мы признаем, что устойчивое развитие ориентировано прежде всего на человека, и в этой связи мы выступаем за построение мира на основе принципов справедливости, равноправия и инклюзивности и обязуемся совместно работать над обеспечением устойчивого и инклюзивного экономического роста, социального развития и охраны окружающей среды и над достижением тем самым общего блага».

В дальнейшем цели и задачи устойчивого развития на период с 2015 г. по 2030 г. нашли отражение в Резолюции, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 25 сентября 2015 г., «Преобразование нашего мира: повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 г.» [8]. В данном документе также было указано на взаимосвязь трех компонентов устойчивого развития: «Мы преисполнены решимости добиваться устойчивого развития в трех его компонентах — экономическом, социальном и экологическом — сбалансированным и комплексным образом», а также отмечена направленность такого развития в интересах настоящего и будущего поколений.

Таким образом, как показывает анализ международных источников, четкого и единого подхода к определению термина «устойчивое развитие» не содержит ни один документ. Однако во всех источниках так или иначе указываются системообразующие признаки устойчивого развития: это деятельность государств, которая должна быть направлена на поиск баланса между экологией и экономикой, основывающаяся на научно-техническом прогрессе, учитывающая социальные проблемы общества, а также интересы настоящего и будущего поколений.

В научной литературе предлагаются различные интерпретации понятия «устойчивое развитие». Изучение предлагаемых подходов позволяет сделать вывод: «...концепция устойчивого развития не только претерпела длительную эволюцию за последние десятилетия, но и продолжает видоизменяться в соответствии с новыми вызовами, появляющимися в рамках глобальной повестки дня» [9]. Такие изменения обуславливают дискуссионность вопроса о содержании понятия «устойчивое развитие» и целесообразности его легального определения в национальном законодательстве.

Содержащиеся в международных актах цели и задачи устойчивого развития имеют комплексный характер. Они определяют направления развития в экономической, социальной и экологической сферах и сформулированы в форме рекомендаций. Государства самостоятельно решают, каким образом обеспечить их достижение с учетом национальных особенностей.

В докладе о человеческом развитии в Российской Федерации «Цели устойчивого развития ООН и России» [10] отмечается, что адаптация целей устойчивого развития ООН в российском контексте целесообразна на нормативно-правовом и программном уровнях. Это означает, что для достижения указанных целей требуется принятие значительного числа нормативных правовых актов, а также внесение изменений в действующее законодательство.

В 2020 г. в рамках определения текущего положения России на пути к достижению целей устойчивого развития был подготовлен добровольный национальный обзор хода осуществления Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 г. При подготовке обзора было выявлено, что большинство целей и задач устойчивого развития уже в той или иной мере заложены в основные стратегические и программные документы, принятые в России [11].

В российском законодательстве, помимо уже упомянутого Указа Президента РФ «О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию», есть и другие нормативные правовые акты, в которых применяются термины «устойчивое развитие» или «развитие» (в аналогичном контексте). Например, утвержденные Президентом РФ «Основы государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 г.» [12] указывают на взаимосвязь экологии, экономики и социума: «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 безопасности» (п. 7). Указом Президента РФ в 2017 г. была утверждена Стратегия экологической безопасности [13], в которой обосновывалось, что для «устойчивого развития экономики» необходимо обеспечение качества окружающей среды, которое достигается через сохранение и восстановление экосистем.

Отражение в стратегических документах идеи устойчивого развития влечет за собой проникновение понятия «устойчивое развитие» в нормативные правовые акты, принимаемые в целях реализации положений стратегических документов.

Анализ действующего российского законодательства показывает, что в некоторых нормативных правовых актах рассматриваемое понятие уже используется (например, Федеральный закон от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», «Градостроительный кодекс Российской Федерации» от 29.12.2004 № 190-ФЗ, Федеральный закон от 08.12.2020 № 385-ФЗ «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 гг.», Постановление Правительства РФ от 02.04.2020 № 409 «О мерах по обеспечению устойчивого развития экономики» и др.).

Цели устойчивого развития предполагают изменения в различных сферах жизни общества: экономике, образовании, здравоохранении, экологии и др. Следовательно, понятие «устойчивое развитие» будет использоваться в нормативных правовых актах различной отраслевой принадлежности, в силу чего его можно рассматривать как межотраслевую категорию.

Отсутствие в российском законодательстве легального понятия «устойчивое развитие», на наш взгляд, позволяет задуматься об эффективности применения правовых норм, содержащих данный термин. Воздействие юридических норм на общественные отношения направлено на достижение определенного результата, что возможно прежде всего при условии четкости, ясности, неоднозначности правовых предписаний. Неоднозначное толкование понятия «устойчивое развитие» может привести к искажению идеи законодателя, что в итоге не будет способствовать достижению целей и задач,

обозначенных в международных актах. В связи с этим в качестве меры, направленной как на реализацию международных положений, так и положений отечественных нормативных правовых актов, представляется целесообразным разработать и закрепить в российском законодательстве понятие «устойчивое развитие».

С учетом межотраслевого характера указанного понятия в качестве актуального может выступить вопрос о том, в каком нормативном правовом акте нужно закрепить рассматриваемое понятие. Для обоснования ответа на данный вопрос следует обратиться к истории концепции устойчивого развития. Поскольку идея устойчивого развития появилась как вариант решения природоохранных проблем, полагаем, что экологическая составляющая является базовой в этой идее, несмотря на то что в дальнейшем концепция устойчивого развития претерпела существенные изменения. В силу этого представляется обоснованным закрепить легальное определение понятия «устойчивое развитие» в ст. 1 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды». Такое закрепление позволит обеспечить единообразие в регулировании общественных отношений и повысить эффективность правового воздействия.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Левина Е. И. Понятие «устойчивое развитие». Основные положения концепции // Вестник ТГУ. 2009. Вып. 11 (79). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ponyatie-ustoychivoe-razvitie-osnovnyepolozheniya-kontseptsii>.
2. «Наше общее будущее» : доклад Международной комиссии по окружающей среде и развитию (МКОСР). URL: <http://устойчивоеразвитие.рф/files/monographs/OurCommonFuture-introduction.pdf>.
3. Урсул А. Д., Романович А. Л. Концепция устойчивого развития и проблема безопасности // Философия науки. 2001. № 3. URL: <http://filosof.historic.ru/books/item/f00/s00/z0000706/>.
4. Декларация по окружающей среде и развитию (принята Конференцией ООН по окружающей среде и развитию, июнь 1992 г.). URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/riodecl.shtml.
5. О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию : Указ Президента РФ от 01.04.1996 № N 440 // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 15. ст. 1572.
6. Йоханнесбургская декларация по устойчивому развитию (принята на Всемирной встрече на высшем уровне по устойчивому развитию, 26 августа — 4 сентября 2002 г.). URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/decl_wssd.shtml.
7. Будущее, которого мы хотим: приложение к резолюции Генеральной Ассамблеи ООН (принята Конференцией ООН по окружающей среде и развитию, июнь 2012 г.). URL: https://unesce.org/fileadmin/DAM/env/documents/2012/A_RES_66_288_TheFutureWeWant_r.pdf.
8. Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 г. : Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН (принята Генеральной Ассамблеей ООН, сентябрь 2015 г.). URL: https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_ru.pdf.
9. Старикова Е. А. Современные подходы к трактовке концепции устойчивого развития // Вестник РУДН. Серия: Экономика. 2017. № 1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sovremennye-podhody-k-traktovke-kontseptsii-ustoychivogo-razvitiya>.
10. Доклад о человеческом развитии в Российской Федерации за 2016 г. / под ред. С. Н. Бобылева и Л. М. Григорьева. М. : Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации, 2016. 298 с. URL: <https://ac.gov.ru/files/publication/a/11068.pdf>.
11. Добровольный национальный обзор хода осуществления Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 г. URL: <https://www.economy.gov.ru/material/file/dcbc39abeafb0418d9d48c06c958e454/obzor.pdf>.
12. Основы государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 г. (утв. Президентом РФ 30 апреля 2012 г.). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_129117/.
13. О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 г.: Указ Президента РФ от 19.04.2017 г. № 176 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2017. № 17. ст. 2546.