

Научная статья
УДК 349.6
DOI 10.33184/pravgos-2024.4.6

Original article

ЗАСЛАВСКАЯ Надежда Михайловна
Московский государственный
университет имени М.В. Ломоносова,
Москва, Россия,
e-mail: zaslavskaya-n@yandex.ru,
<https://orcid.org/0009-0000-2955-9201>

ZASLAVSKAYA Nadezhda Mikhailovna
Lomonosov Moscow State University,
Moscow, Russia.

ПРЕДЕЛЫ ЦИФРОВИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЭКОЛОГИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ¹

THE LIMITS OF DIGITALISING STATE ENVIRONMENTAL ADMINISTRATION

Аннотация. В статье рассматриваются правовые аспекты цифровизации отдельных функций государственного экологического управления. Актуальность выбранной темы исследования обусловлена такими национальными целями развития Российской Федерации, как «экологическое благополучие» и «цифровая трансформация государственного и муниципального управления, экономики и социальной сферы»². Цель: определение пределов цифровизации как гарантии эффективности государственного экологического управления. Методы: поиск и сбор данных, их обработка: описание, обобщение, классификация, поиск закономерностей; анализ результатов обработки данных. Сделан вывод о том, что далеко не все направления деятельности по государственному экологическому управлению и далеко не во всем должны быть цифровизованы для целей эффективного (результативного) ее осуществления.

Ключевые слова: государственное экологическое управление, государственная экологическая экспертиза, нормирование в области охраны окружающей среды, учет объектов НВОС

Для цитирования: Заславская Н.М. Пределы цифровизации государственного экологического управления / Н.М. Заславская. – DOI 10.33184/pravgos-2024.4.6 // Правовое государство: теория и практика. – 2024. – № 4. – С. 44–54.

Abstract. The article considers the legal aspects of the digitalisation of certain functions of state environmental management. The relevance of the chosen research topic is conditioned by such national development goals of the Russian Federation as «environmental well-being» and «digital transformation of state and municipal administration, economy and social sphere». Purpose: to determine the limits of digitalisation as a guarantee of the effectiveness of state environmental administration. Methods: search and collection of data, their processing: description, generalisation, classification, search for patterns; analysis of the results of data processing. The article concludes that not all areas of state environmental administration activities and not everything should be digitalised for the purposes of its effective (efficient) implementation.

Keywords: state environmental administration, state environmental expertise, regulation in the field of environmental protection, registration of environmental impact objects

For citation: Zaslavskaya N.M. The Limits of Digitalising State Environmental Administration. *Pravovoe gosudarstvo: teoriya i praktika = The Rule-of-Law State: Theory and Practice*, 2024, no. 4, pp. 44–54. (In Russian). DOI 10.33184/pravgos-2024.4.6.

© Заславская Н.М., 2024

¹ Статья подготовлена на основе следующих материалов автора: Заславская Н.М. Цифровизация государственного экологического управления: правовые основы. М.: Статут, 2024. 360 с.

² О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года : Указ Президента РФ от 07.05.2024 № 309 // Собрание законодательства РФ. 2024. № 20, ст. 2584.

ВВЕДЕНИЕ

Цифровизация публичного управления, в том числе экологического, рассматривается в настоящее время как безусловное благо. Именно на нее возлагаются надежды по совершенствованию такого управления. Согласно паспорту федерального проекта «Цифровое государственное управление» целью проекта является «внедрение цифровых технологий и платформенных решений в сферах государственного управления и оказания государственных услуг, в том числе в интересах населения и субъектов малого и среднего предпринимательства, включая индивидуальных предпринимателей»³.

Обращает на себя внимание, что в показателях, задачах и ожидаемых результатах проекта, как и в его целях, нет ничего «экологического» – так или иначе связанного с вопросами охраны окружающей среды. То есть формально при достижении такого показателя, как, например, «доля взаимодействий граждан и коммерческих организаций с государственными (муниципальными) органами и бюджетными учреждениями, осуществляемых в цифровом виде», не является необходимым оценивать (брать в расчет) экологические последствия: как это повлияет – положительно или отрицательно – на состояние окружающей среды, на права граждан, общественных объединений и некоммерческих организаций в области охраны окружающей среды. Целью «цифровой трансформации отрасли экологии и природопользования» (разд. II распоряжения Правительства РФ «Об утверждении стратегического направления в области цифровой трансформации отрасли экологии и природопользования, относящейся к сфере деятельности Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации»⁴) не является

3 Утвержден президиумом Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности (протокол от 28.05.2019 № 9) // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». См. также: Об утверждении стратегического направления в области цифровой трансформации государственного управления : распоряжение Правительства РФ от 16.03.2024 № 637-р // Собрание законодательства РФ. 2024. № 13, ст. 1837.

4 См.: Об утверждении стратегического направления в области цифровой трансформации отрасли экологии и природопользования, относящейся к сфере деятельности Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации : распоряжение Правительства РФ от 15.12.2023 № 3664-р // Собрание законодательства РФ. 2024. № 1 (ч. IV), ст. 280.

даже «сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов в целях удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений» (преамбула Федерального закона «Об охране окружающей среды»⁵).

ПРЕДЕЛЫ ЦИФРОВИЗАЦИИ: ПРАВОВЫЕ ПОДХОДЫ

Следует отметить, что тема пределов цифровизации в правовом регулировании общественных отношений представляет интерес не только для науки экологического права [1, с. 326–374]. Соответствующие вопросы поднимаются в конституционно-правовых [2; 3], гражданско-процессуальных [4] и уголовно-процессуальных [5], финансово-правовых [6; 7] и других исследованиях.

С.И. Носов, размышляя о происходящих в правовой материи изменениях в эпоху цифровизации, пишет, что информационные технологии охватывают все более разнообразные сферы общественных отношений. Это приводит к изменению пределов и появлению новых предметов правового регулирования. В этот период, по его мнению, «задача юридической науки видится в адекватном реагировании на новые, быстро меняющиеся процессы, на выработку таких правил регулирования, которые не сводились бы к "частоколу" запретов и ограничений в сфере информационных технологий, а были бы направлены на ее развитие» [3, с. 64]. Установление каких-либо четких границ, определяющих пределы правового регулирования, неких красных линий, заградительных барьеров невозможно в силу сложности, многомерности, динамизма, а нередко и непредсказуемости общественных процессов. Многим устоявшимся правовым категориям, являвшимся в течение многих лет классическими и непререкаемыми, в ближайшем будущем предстоит проверка на прочность [3, с. 63, 64].

Авторы коллективной монографии «Цифровая сущность финансового права: прошлое, настоящее, будущее» задаются рядом важных вопросов: каковы пределы автоматизации процессов? для чего нужна цифровизация,

5 Об охране окружающей среды : Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (с изм. и доп. от 08.08.2024 № 296-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 2024. № 33 (ч. I), ст. 4992.

которая вычеркивает человека из процесса принятия решений? Ориентирами для поиска ответов на них они считают то, что «цифровизация – это процесс ДЛЯ, а не вместо. Необходимо понимать, что машина может и должна помогать человеку, облегчать его работу, высвободить ему время для творческих процессов. Но это неминуемо трансформирует всю природу труда, причем во всем мире. Задача государства... – обеспечить не только эффективность новой цифровой среды государственных услуг, но и ее человекоориентированность... Определение возможных границ искусственного интеллекта является сегодня предметом острых споров, однако очевидно, что компьютеры обладают теоретической возможностью выполнения множества задач, которые совсем недавно считались бесспорной прерогативой человеческого разума» [7].

Применительно к праву рационального природопользования вопрос пределов цифровизации был проанализирован Е.В. Луневой. По ее мнению, эти пределы должны быть установлены таким образом, чтобы они являлись: «(1) обеспечением баланса правовых интересов (определение количества получаемых исключительно в электронном виде государственных и муниципальных услуг, возможность выбора заявителем формы торгов по предоставлению прав на природные ресурсы и др.); (2) обеспечением национальной безопасности (сохранение государственной тайны в виде особого правового режима «геопространственных сведений», имеющих важное оборонное или экономическое значение и др.); (3) защитой коммерческой и иной охраняемой законом тайны, включая защиту персональных данных, применительно к цифровой информации, связанной с экологической информацией; (4) природными закономерностями, влияющими на достоверность и периодичность обновления цифровых данных (движение литосферных плит, смещение русел рек – изменение географических координат объектов и др.)» [8, с. 24].

Возможность и целесообразность цифровизации отдельных направлений деятельности государственного экологического управления не рассматриваются в настоящее время как взаимообусловленные переменные – в целом ряде случаев с практической точки зре-

ния существует возможность внедрения цифровых технологий в осуществление той или иной функции государственного экологического управления, однако прежде чем это делать, следует определить, в какой степени внедрение цифровых технологий способствует повышению эффективности такого управления, то есть существует ли целесообразность этих действий. Под эффективностью осуществления функций государственного экологического управления в данном случае понимается их результативность – обеспечение выполнения органом государственной власти в пределах полномочий установленного правовой нормой правила поведения в определенных для каждой функции государственного экологического управления собственных целей (подцелей), которые являются слагаемыми общих целей управленческой деятельности – социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности.

Анализ функций государственного экологического управления показал, что с точки зрения цифровизации их следует подразделить на следующие группы: функции, реализация которых в содержательной части не должна осуществляться посредством использования и (или) с использованием цифровых технологий; функции, осуществление которых посредством использования и (или) с использованием цифровых технологий возможно только в определенной части; функции, которые в первоочередном порядке должны осуществляться посредством использования и (или) с использованием цифровых технологий. От того, как они будут осуществляться (при взаимодействии субъектов управления или без взаимодействия), зависит в том числе выбор средств правового регулирования соответствующих отношений.

ЦИФРОВИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ

Примером функций, относящихся к первой группе из предложенной классификации, является государственная экологическая экспертиза. Она, как известно, представляет собой определение соответствия документов и (или) документации, обосновывающих намечаемую в связи с реализацией объекта эколо-

гической экспертизы хозяйственную и иную деятельность, экологическим требованиям, установленным техническими регламентами и законодательством в области охраны окружающей среды, в целях предотвращения негативного воздействия такой деятельности на окружающую среду (ст. 1 Федерального закона «Об экологической экспертизе»⁶).

Объекты государственной экологической экспертизы, как правило, нетипичны и нестандартны (ст. 11 и 12 Федерального закона «Об экологической экспертизе»), например, в их числе: проекты соглашений о разделе продукции; проекты технической документации на новые технику, технологию, использование которых может оказать воздействие на окружающую среду, новые вещества, которые могут поступать в окружающую среду, пестициды и агрохимикаты; проектная документация особо опасных, технически сложных и уникальных объектов, объектов обороны страны и безопасности государства, строительство, реконструкцию которых предполагается осуществлять в границах особо охраняемых природных территорий регионального и местного значения.

В связи с этим цифровизация проведения государственной экологической экспертизы в содержательной части представляется сложно осуществимой. Для определения соответствия проектной документации объектов экспертизы установленным требованиям государственная экологическая экспертиза проводится экспертной комиссией, образованной уполномоченными органами государственной власти для проведения экологической экспертизы конкретного объекта (п. 5 ст. 14 Федерального закона «Об экологической экспертизе»), в ее состав включаются специалисты, обладающие научными и (или) практическими знаниями по рассматриваемому вопросу – внештатные эксперты. По согласованию с ними и в случаях, определенных нормативными правовыми актами федерального органа исполнительной власти в области экологической экспертизы, могут включаться в качестве экспертов государственной экологической экспертизы его штатные сотруд-

ники и штатные сотрудники органов государственной власти субъектов Российской Федерации (ст. 15).

Цифровизации подлежит только та часть процедуры государственной экологической экспертизы, которая связана с использованием информации и созданием соответствующих информационных систем: об объекте экспертизы, ходе ее проведения, результатах экспертизы, о деятельности органа, уполномоченного на ее проведение. В перспективе эта информация аккумулируется в одной информационной системе и находится в открытом доступе для всех заинтересованных лиц (за исключением информации, относящейся к охраняемой законом тайне). Предоставление такой информации каждой из сторон, а также межведомственное взаимодействие должно происходить в электронном виде. Пока преобразованиям в этом направлении только положено начало.

Так, ст. 18 Федерального закона «Об экологической экспертизе» была дополнена пунктами 6.1 и 6.2⁷, установившими обязанность размещения и сроки размещения⁸ сведений о заключении государственной экологической экспертизы на официальном сайте Федеральной службы по надзору в сфере природопользования (ее территориального органа) или уполномоченного органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации в сети Интернет с соблюдением требований законодательства Российской Федерации о государственной, коммерческой и (или) иной охраняемой законом тайне. При этом предоставление целого ряда сведений, связанных с проведением государственной экологической экспертизы, пока не обеспечено обязанностью уполномоченных субъектов по их размещению в общедоступ-

⁷ См.: О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации : Федеральный закон от 10.07.2023 № 305-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2023. № 29, ст. 5323.

⁸ Установлены требования к сроку размещения сведений о заключении государственной экологической экспертизы, проводимой по принципу «одного окна»: они должны размещаться в срок, не превышающий срок включения сведений о заключении экспертизы проектной документации в единый государственный реестр заключений экспертизы проектной документации объектов капитального строительства.

⁶ Об экологической экспертизе : Федеральный закон от 23.11.1995 № 174-ФЗ (с изм. и доп. от 08.08.2024 № 232-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 2024. № 33 (ч. 1), ст. 4928.

ных электронных системах, например, информации о сроках проведения экологической экспертизы, затрагивающей интересы заказчиков (ст. 26). Для ее получения заинтересованные лица должны обращаться с соответствующим запросом.

Следует отметить, что размещение заключения государственной экологической экспертизы на официальных сайтах названных органов государственной власти в настоящее время не исключает необходимости ее адресного направления. В соответствии с действующим законодательством заключение государственной экологической экспертизы должно направляться заказчику, а также территориальным органам федерального органа исполнительной власти, осуществляющего федеральный государственный экологический надзор (в случае проведения государственной экологической экспертизы федеральным органом исполнительной власти в области экологической экспертизы), органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления, а также кредитным организациям, которые осуществляют финансирование реализации объекта государственной экологической экспертизы, в случаях, определяемых специально уполномоченным государственным органом в области экологической экспертизы (п. 6 ст. 18 Федерального закона «Об экологической экспертизе»).

В настоящее время предусмотрена возможность выбора формы осуществления некоторых мероприятий, связанных с проведением государственной экологической экспертизы. Так, например, в режиме «постоянного доступа» может быть организован обмен информацией об объектах экологической экспертизы, реализация которых может оказывать прямое или косвенное воздействие на окружающую среду, между субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями, о результатах проведения государственной экологической экспертизы и общественной экологической экспертизы.

ЦИФРОВИЗАЦИЯ НОРМИРОВАНИЯ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Цифровизацию нормирования в области охраны окружающей среды и соответствующую

щие изменения правового регулирования рассматриваемых отношений можно отнести к примеру функций второй группы указанной классификации. Следует отметить, что эти процессы различаются применительно к нормативам качества окружающей среды и применительно к нормативам допустимого воздействия на нее.

Исходя из буквального толкования Федерального закона «Об охране окружающей среды», благоприятная окружающая среда – это среда, количество загрязняющих веществ в которой не превышает уровня, установленного нормативами качества отдельных компонентов природной среды, рассчитанными «независимо друг от друга ... без учета единства, взаимосвязи и взаимодействия этих природных объектов и протекающих природных эволюционных процессов» [9, с. 168].

Как справедливо указывает М.М. Бринчук, «в современной практике экологического нормирования, в том числе нормирования качества окружающей среды, все нормативы (применительно к воздуху, воде, почве) разрабатываются изолированно один от другого, не учитывая кумулятивный эффект вредных воздействий на растительный и животный мир и здоровье человека. На практике же и человек, и объекты растительного и животного мира подвергаются одновременным воздействиям всех сред (атмосферы, вод и почв). На основе существующих нормативов качества окружающей среды и установленных в соответствии с ними нормативов предельно допустимых вредных воздействий не обеспечивается экологическая безопасность человека и иных живых объектов» [10, с. 5].

При очевидной необходимости установления интегрированных показателей их отсутствие можно объяснить лишь сложностью их расчета [11], которая заключается в том, что для определения таких показателей сбору и анализу подлежит огромное количество информации. До внедрения цифровых методов работы с данными это являлось практически неосуществимым.

Что же касается нормативов допустимого воздействия на окружающую среду, то, так как в соответствии с действующим законодательством их установление во многом обусловлено индивидуальными показателями

деятельности хозяйствующего субъекта [12], цифровизационные процессы в этой сфере ограничены. Следует отметить, что само по себе стандартизирование подходов к нормированию посредством составления справочников (единых перечней) наилучших доступных технологий (далее – НДТ) могло бы лечь в основу цифровизации этой функции государственного экологического управления. Однако, учитывая сложность и трудоемкость этой задачи, сопряженные с быстро изменяющимися технологическими процессами, наблюдаемыми уже почти на протяжении десяти лет, можно предположить, что в ближайшем времени это маловероятно [13].

Т.В. Петрова, характеризуя систему экологического нормирования, указывает на то, что Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об охране окружающей среды и отдельные законодательные акты Российской Федерации"»⁹ внес ряд принципиально новых положений. Одна из основных новелл заключается во внедрении наряду с ранее сложившимся индивидуальным нормированием негативного воздействия (выбросов, сбросов) из конкретных источников (объектов хозяйственной деятельности) правового механизма нормирования на основе технологических показателей, предусмотренных для НДТ. При этом нельзя не согласиться с тем, что, как отмечает Т.В. Петрова, внесенные изменения «хотя и несколько усовершенствовали, но не сделали прозрачным и понятным правовой механизм установления нормативов воздействия на окружающую среду (выбросов, сбросов загрязняющих веществ, образования отходов). Как следует из смысла законодательства, переход на использование НДТ является хотя и предпочтительным, но не обязательным в правовом смысле слова» [14, с. 23].

В соответствии с действующим законодательством проекты нормативов разрабатываются самим природопользователем с учетом планируемой или осуществляемой им деятельности, его технического оснащения, работы хозяйствующего субъекта в предшествующий

отчетный период. Расчет осуществляется исходя из целого ряда показателей, а для этого в настоящее время требуется, как правило, привлечение специализированной организации. В связи с чем цифровизация нормирования в области охраны окружающей среды в части нормативов допустимого воздействия могла бы заключаться в разработке и внедрении общедоступной информационной системы с возможностью расчета нормативов, сохранения (фиксации) результатов – рассчитанных показателей, соотнесения текущей деятельности предприятия с выданными ему разрешениями, с показателями автоматических систем учета выброса и сброса загрязняющих веществ.

Как отмечают Н.В. Власенко и А.С. Ширококов, «особой сферой цифровизации является система технологического нормирования, связанная с применением наилучших доступных технологий. Цифровизацию в сфере применения наилучших доступных технологий ... необходимо развивать в нескольких направлениях: сбор, хранение и управление данными; оценка соответствия применяемой технологии НДТ, представленной в информационно-технических справочниках; применение экспериментальных правовых режимов (регуляторные песочницы)» [13, с. 611]. Авторы справедливо указывают, что сложности, связанные со сбором, хранением и управлением данными информационно-технических справочников НДТ и технологических показателей НДТ, могут быть в значительной степени преодолены внедрением цифровой формы указанных документов. Это позволит обеспечить сохранность информации, оперативность внесения изменений и дополнений в нее и возможности ознакомления с ней широкому кругу пользователей.

По мнению Н.В. Власенко и А.С. Широкова, цифровизация способна решить и такую проблему внедрения НДТ, как отсутствие четкого механизма оценки применяемых (и планируемых к применению) на предприятиях технологий. Их предложение заключается в том, чтобы «перевести в цифровую плоскость» оценку критериев применяемой на предприятии технологии (технологические показатели, объемы осуществляемых выбросов и сбросов загрязняющих веществ,

⁹ О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 21.07.2014 № 219-ФЗ // Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

объем отходов производства в расчете на единицу производимой продукции (технологические нормативы), объем потребляемых ресурсов, экономические показатели применяемой технологии) на предмет ее соответствия НДТ. Ввод указанных данных и расчет показателей с помощью программного обеспечения должны помочь субъектам хозяйственной деятельности проверить соответствие используемой ими технологии показателям НДТ в рамках самоконтроля и учитываться при определении соответствия применяемой на предприятии технологии НДТ в ходе выдачи комплексного экологического разрешения [13, с. 612].

ЦИФРОВИЗАЦИЯ УЧЕТА ОБЪЕКТОВ, ОКАЗЫВАЮЩИХ НЕГАТИВНОЕ ВОЗДЕЙСТВИЕ НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ

К функциям, которые в первоочередном порядке должны осуществляться посредством использования и (или) с использованием цифровых технологий, следует относить все функции, связанные с информационным обеспечением государственного экологического управления. В их числе можно назвать учет объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду (далее – НВОС).

В «Комментарии к Федеральному закону «Об охране окружающей среды»» под редакцией О.Л. Дубовик отмечено, что положение об учете объектов НВОС «является новеллой комментируемого Федерального закона... Предыдущий Закон РСФСР от 19 декабря 1991 г. № 2060-1 «Об охране окружающей природной среды» не содержал такой вид государственной меры по охране окружающей среды», основная цель которой «состоит в создании правовых основ одного из важнейших элементов информационного обеспечения охраны окружающей среды в стране – государственного учета объектов, оказывающих на нее негативное воздействие»¹⁰.

Государственный учет объектов НВОС осуществляется в форме ведения государственного реестра¹¹. Он подразделяется на фе-

¹⁰ Комментарий к Федеральному закону от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (постатейный) / отв. ред. О.Л. Дубовик // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹¹ Об утверждении Правил создания и ведения государственного реестра объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду : постановление Правительства РФ от 07.05.2022 № 830 (с изм. и доп. от 03.02.2023) // Собрание законодательства РФ. 2022. № 20, ст. 3295 ; 2023. № 6, ст. 989.

деральный государственный реестр и региональные государственные реестры. Сведения в них предоставляются самими юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, осуществляющими хозяйственную и (или) иную деятельность на объектах НВОС. Не позднее чем в течение шести месяцев со дня начала эксплуатации указанных объектов они подают соответствующие заявки, в которых должны быть отражены установленные в законодательстве сведения. В их числе: наименование, организационно-правовая форма, сведения о фактическом месте нахождения и категории объекта НВОС, виде хозяйственной и (или) иной деятельности, объеме производимой продукции (товара), выполняемых работах, оказываемых услугах, наличии заключения государственной экологической экспертизы и др. Государственные реестры объектов НВОС представляют собой государственную информационную систему (ст. 69 и 69.2 названного Федерального закона).

В Федеральный закон «Об охране окружающей среды» уже включены нормы, касающиеся цифровизации государственного учета объектов НВОС¹². Так, в ст. 69 закреплено, что информационная система – реестр объектов НВОС, ее создание и эксплуатация (сбор, хранение, обработка, предоставление и распространение информации, характеризующей объект НВОС) осуществляются в соответствии с названным Федеральным законом, законодательством Российской Федерации об информации, информационных технологиях и о защите информации, иными нормативными правовыми актами. Каждому объекту НВОС в целях обеспечения сопоставимости сведений, содержащихся в реестре, и их автоматизированной обработки присваивается уникальный, не повторяющийся во времени номер – код объекта, который сопоставляется с идентификационными номерами нало-

¹² Несмотря на значительную фактическую цифровизацию этой функции государственного экологического управления, ее осуществление во многом сопряжено с принятием ненормативных актов органов государственного экологического управления. См., например: Постановление Девятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 16.02.2023 № 19АП-124/2023 по делу № А14-21581/2021 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» ; постановление Арбитражного суда Центрального округа от 13.07.2023 № Ф10-2104/2023 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

гоплательщиков, общероссийскими классификаторами технико-экономической и социальной информации и подлежит сохранению до ликвидации данного объекта. Особо отмечено, что доступ должностных лиц уполномоченных Правительством РФ федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации к внесению сведений в государственный реестр объектов НВОС осуществляется с использованием единой системы идентификации и аутентификации, а информация об уровнях и (или) объеме или о массе выбросов загрязняющих веществ, сбросов загрязняющих веществ, о размещении отходов производства и потребления, содержащаяся в государственном реестре объектов НВОС, является открытой для ознакомления.

Предусмотрено, что органы власти, осуществляющие государственный учет объектов НВОС, самостоятельно запрашивают с использованием единой системы межведомственного электронного взаимодействия и подключаемых к ней региональных систем межведомственного электронного взаимодействия целый ряд документов в федеральных органах исполнительной власти, органах государственной власти субъектов Российской Федерации, органах местного самоуправления и подведомственных государственным органам или органам местного самоуправления организациях, если указанные документы (содержащиеся в них сведения) находятся в распоряжении таких органов или организаций (ст. 69.2 Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

Несмотря на то что законом установлено, что заявка на постановку на государственный учет, содержащая сведения для внесения в государственный реестр объектов НВОС, может быть подана как в бумажной форме, так и в форме электронного документа, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью (п. 3 ст. 69.2 Федерального закона «Об охране окружающей среды»), в настоящее время субъекты хозяйственной и иной деятельности ориентированы на то, чтобы осуществлять взаимодействие с государственными органами для рассматриваемых целей исключительно посредством личного кабинета природопользователя на

сайте Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и Единой системы идентификации и аутентификации (ЕСИА) – информационной системы, обеспечивающей санкционированный доступ участников информационного взаимодействия к информации, содержащейся в государственных информационных системах и иных информационных системах. Авторизация через ЕСИА является рекомендуемым способом входа в личный кабинет природопользователя. В этом случае ему будут доступны все отчеты, сформированные по данной организации¹³.

Подобной детальной регламентации цифровизационных аспектов в отношении иных функций государственного экологического управления Федеральный закон «Об охране окружающей среды» не предусматривает. В научной литературе отмечается, что «внедрение информационно-коммуникационных компьютерных технологий в практику государственного управления чаще всего происходит именно в связи с автоматизацией ведения государственного учета». При этом также указывается, что отсутствие правового осмысления института учета¹⁴ не позволяет создавать электронные системы, данные которых имеют юридическую значимость и могут заменить традиционные «бумажные» учетные системы.

В.Н. Власенко и А.С. Ширококов отмечают, что порядок пользования личным кабинетом природопользователя регламен-

13 Федеральная служба по надзору в сфере природопользования : сайт [Электронный ресурс]. URL: <https://lk.rpn.gov.ru/login> (дата обращения: 15.08.2024).

14 Кроме вопросов цифровизации правового регулирования рассматриваемой функции государственного управления имеют место и иные нерешенные вопросы. См., например: Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 07.02.2018 № Ф07-14498/2017 по делу № А13-1506/2017 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 16.06.2022 № Ф06-19251/2022 по делу № А12-23454/2021 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; Решение Арбитражного суда Тульской области от 21.06.2022 по делу № А68-11087/2021 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; Решение Краснодарского краевого суда от 13.07.2022 по делу № 21-1941/2022 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; Постановление Двадцатого арбитражного апелляционного суда от 03.11.2022 № 20АП-5407/2022 по делу № А68-11087/2021 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 05.04.2023 № Ф10-199/2023 по делу № А68-11087/2021 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

тируется инструкцией, правовая природа которой не определена; установленные в ней правила субъекты выполняют добровольно [13, с. 607]. По своей сути такие документы – это алгоритмы работы с цифровыми технологиями. Административные регламенты, приказы Федеральной службы по надзору в сфере природопользования, правовые нормы, устанавливающие обязанность исполнительных органов государственной власти фиксировать прием обращений природопользователей, защищать представленные ими сведения от непроизвольного вмешательства со стороны третьих лиц и обязательно реагировать на данные обращения, отсутствуют. Создаваемые как неофициальные (справочные) системы, программно-аппаратные комплексы не становятся частями учетных систем и не способствуют улучшению качества государственного управления¹⁵.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Судя по определенным национальным целям развития Российской Федерации, цифровизация публичного управления неизбежна, однако осуществляться она должна в том числе и для достижения экологического благополучия. В связи с чем при цифровизации собственно государственного экологического управления необходимо говорить о разумном (осознанном) и преднамеренном отказе от полной или частичной цифровизации тех функций государственного экологического управления, эффективность осуществления которых в цифровом формате неочевидна. Цифровизации должны быть подвергнуты функции государственного экологического управления, относящиеся к информационному обеспечению осуществления такого управления, все иные функции могут быть цифровизированы только в той части, в которой их осуществление не связано с применением индивидуального подхода в регулировании соответствующих отношений. Пределами цифровизации государственного экологического управления в широком их понимании должно являться право каждого на благоприятную окружающую среду.

¹⁵ Комментарий к Федеральному закону от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (постатейный).

Не споря с тем, что установление жестких правил, запрещающих цифровизационные преобразования, признано неэффективной мерой, нельзя забывать и отходить от того, что государственное управление и государственное экологическое управление не являются исключением. Это в первую очередь правовая форма деятельности. Сказанное означает, что, несмотря на обоснованный уход от попыток регулирования разработки и применения каждой конкретной цифровой технологии, в законодательстве должны быть установлены не только декларативные положения о необходимости внедрения таких технологий во все сферы деятельности (как это есть сейчас), но и общие подходы и на их основе адаптированные к каждой отрасли правила, а также конкретные механизмы правового регулирования соответствующих общественных отношений.

К основам (отправным точкам) цифровизации государственного экологического управления следует отнести нормативно установленную возможность выбора формы взаимодействия управляющего субъекта (федерального органа исполнительной власти и органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации) с управляемым субъектом с использованием или без использования цифровых технологий. Лицу, в отношении которого осуществляются те или иные функции государственного экологического управления, должна быть предоставлена возможность реализации его прав и исполнения обязанностей в цифровой форме (без непосредственного взаимодействия) только при условии согласия на это и сохранения альтернативной возможности взаимодействия без использования цифровых технологий.

В настоящее время взаимодействие органов государственного экологического управления и лиц, в отношении которых такое управление осуществляется, уже в целом ряде случаев переведено исключительно в электронную форму. Верховный Суд РФ, рассматривая дело об оспаривании постановления Правительства РФ от 28 ноября 2011 г. № 977 «О федеральной государственной информационной системе "Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-техно-

гическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме"», указал, что «оспариваемый нормативный правовой акт в силу пункта 3 статьи 5, пункта 2 части 1 статьи 6 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ применяется лишь к гражданам, обратившимся за получением государственных или муниципальных услуг в электронном виде и только с их согласия. Лица, не желающие получать государственные и муниципальные услуги в электронном виде, вправе получать их в иных формах, предусмотренных законодательством Российской Федерации (в том числе посредством личного обращения в орган, предоставляющий услугу, с предоставлением документов на бумажном носителе)».

Представляется единственно верным исходить из того, что конституционное право

каждого на благоприятную окружающую среду не может быть поставлено в зависимость, например, от наличия или отсутствия возможности доступа к сети Интернет и (или) доступа к личному кабинету природопользователя. Запрет на установление исключительно электронной формы взаимодействия следует также относить к пределам цифровизации государственного экологического управления.

В качестве предела цифровизации, то есть невозможности цифровизации той или иной функции государственного экологического управления, следует рассматривать отсутствие нормативного регулирования. Функции государственного экологического управления, затрагивающие права и законные интересы граждан и юридических лиц, не могут осуществляться с применением цифровых технологий до принятия нормативного правового акта, регулирующего соответствующие отношения.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Лунева Е.В. Право рационального природопользования: доктрина, методология, практика : дис. ... д-ра юрид. наук : 5.1.2 / Е.В. Лунева. – Москва, 2023. – 542 с.
2. Коробельникова Ю.Л. Права человека в городе в контексте процесса цифровизации: свобода реализации и пределы ограничения / Ю.Л. Коробельникова // Конституционное и муниципальное право. – 2021. – № 8. – С. 24–27.
3. Носов С.И. Изменение пределов и предмета правового регулирования в эпоху цифровизации / С.И. Носов // Юрист. – 2021. – № 12. – С. 63–69.
4. Сахнова Т.В. Об интеллектуальном интеллекте и его естественных пределах в цивилистическом процессе (посвящение профессору А.Т. Боннеру) / Т.В. Сахнова // Вестник гражданского процесса. – 2022. – № 4. – С. 225–239.
5. Миронова Е.Ю. Нравственные начала уголовного процесса в условиях цифровизации: принципиальная незыблемость или неизбежная трансформация / Е.Ю. Миронова // Актуальные проблемы российского права. – 2023. – № 1. – С. 136–149.
6. Василишина П.Ю. Пределы цифровизации: опыт России и Франции в сборе информации о налогоплательщике в социальных сетях / П.Ю. Василишина // Финансовое право. – 2021. – № 12. – С. 45–48.
7. Цифровая сущность финансового права: прошлое, настоящее, будущее : монография / Н.Е. Абрамова, С.Я. Боженок, О.В. Веремеева и др. ; под ред. И.И. Кучерова, Н.А. Поветкиной. – Москва : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ : Юриспруденция, 2022. – 272 с. [Электронный ресурс]. – URL: https://zakladka.org/index.php?route=product/product/download&product_id=640&download_id=189 (дата обращения: 15.08.2024).
8. Лунева Е.В. Право рационального природопользования: доктрина, методология, практика : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 5.1.2 / Е.В. Лунева. – Москва, 2023. – 52 с.

REFERENCES

1. Luneva E.V. Law of Rational Use of Natural Resources: Doctrine, Methodology, Practice. *Doct. Dis. Moscow*, 2023. 542 p.
2. Korabelnikova Yu.L. Human Rights in a City in the Context of the Digitization Process: The Exercising Freedom and Restriction Limits. *Konstitucionnoe i municipal'noe pravo = Constitutional and Municipal Law*, 2021, no. 8, pp. 24–27. (In Russian).
3. Nosov S.I. The Change of Limits and the Subject of the Legal Regulation in the Digitalization Epoch. *Yurist = Jurist*, 2021, no. 12, pp. 63–69. (In Russian).
4. Sakhnova T.V. On Artificial Intelligence and Its Natural Limits in Civil Procedure (Dedication to Professor A.T. Bonner). *Vestnik grazhdanskogo processa = Herald of Civil Procedure*, 2022, no. 4, pp. 225–239. (In Russian).
5. Mironova E.Yu. Moral Principles of the Criminal Procedure in the context of Digitalization: Fundamental Inviolability or Inevitable Transformation. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava = Actual Problems of Russian Law*, 2023, no. 1, pp. 136–149. (In Russian).
6. Vasilishina P.Yu. Digitalization Limits: Experience of Russia and France in Collection of Taxpayer Information on Social Media. *Finansovoe pravo = Financial Law*, 2021, no. 12, pp. 45–48. (In Russian).
7. Abramova N.E., Bozhenok S.Ya., Veremeeva O.V. et al.; Kucherov I.I., Povetkina N.A. (eds.). *The Digital Essence of Financial Law: Past, Present, Future. The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation Publ.*, 2022. 272 p. Available at: <https://zakladka.org/index.php?>
8. Luneva E.V. Law of Rational Use of Natural Resources: Doctrine, Methodology, Practice. *Doct. Dis. Thesis. Moscow*, 2023. 52 p.
9. Krasnova I.O. The Right to a Favorable Environment as a Constitutional and Environmental Right. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava = Actual Problems of Russian Law*, 2019, no. 8, pp. 165–175. (In Russian).

9. Краснова И.О. Право на благоприятную окружающую среду как конституционное и экологическое право / И.О. Краснова // Актуальные проблемы российского права. – 2019. – № 8. – С. 165–175.
10. Бринчук М.М. О комплексном природопользовании / М.М. Бринчук // Экологическое право. – 2002. – № 5. – С. 2–7.
11. Андреева Е.М. Состояние экологического законодательства о нормативах качества окружающей среды / Е.М. Андреева // Экологическое право. – 2020. – № 6. – С. 15–19.
12. Лисина Н.Л. Экологическое нормирование как комплексный правовой инструмент охраны окружающей среды в городах / Н.Л. Лисина // Аграрное и земельное право. – 2021. – № 10 (202). – С. 89–92.
13. Власенко В.Н. Цифровизация государственного экологического управления: правовые аспекты / В.Н. Власенко, А.С. Ширококов // Вестник РУДН. Серия: Юридические науки. – 2021. – № 2. – С. 601–619 [Электронный ресурс]. – URL: <http://https://base.garant.ru/77199756/> (дата обращения: 15.08.2024).
14. Петрова Т.В. Правовое регулирование нормирования воздействия на окружающую среду: новые подходы и старые проблемы / Т.В. Петрова // Экологическое право. – 2018. – № 5. – С. 22–27.
10. Brinchuk M.M. On Integrated Nature Management. *Ekologicheskoe pravo = Environmental Law*, 2002, no. 5, pp. 2–7. (In Russian).
11. Andreeva E.M. The Status of Environmental Laws on the Environment Quality Standards. *Ekologicheskoe pravo = Environmental Law*, 2020, no. 6, pp. 15–19. (In Russian).
12. Lisina N.L. Environmental Regulation as a Comprehensive Legal Instrument for Environmental Protection in Cities. *Agrarnoe i zemel'noe pravo = Agrarian and Land Law*, 2021, no. 10 (202), pp. 89–92. (In Russian).
13. Vlasenko V.N., Shirobokov A.S. Digitalization of State Environmental Management: Legal Aspects. *Vestnik RUDN. Seriya: Yuridicheskie nauki = RUDN Journal of Law*, 2021, no. 2, pp. 601–619. Available at: <http://https://base.garant.ru/77199756/>.
14. Petrova T.V. The Legal Regulation of Limitation of Impact on the Environment: New Approaches and Old Issues. *Ekologicheskoe pravo = Environmental Law*, 2018, no. 5, pp. 22–27. (In Russian).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Заславская Надежда Михайловна – кандидат юридических наук, доцент кафедры экологического и земельного права юридического факультета.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Zaslavskaya Nadezhda Mikhailovna – Candidate of Sciences (Law), Assistant Professor of the Department of Environmental and Land Law, Faculty of Law.

Статья поступила в редакцию 23.08.2024; одобрена после рецензирования 25.09.2024; принята к публикации 25.09.2024. The article was submitted 23.08.2024; approved after reviewing 25.09.2024; accepted for publication 25.09.2024.