

Научная статья
УДК 349.6
DOI 10.33184/pravgos-2023.3.14

Original article

РУСИН Сергей Николаевич
Московский государственный университет
им. М.В. Ломоносова, Москва, Россия;
e-mail: snr1959@mail.ru

RUSIN Sergey Nikolaevich
Lomonosov Moscow State University,
Moscow, Russia.

ФОРМИРОВАНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ В УСЛОВИЯХ СОВРЕМЕННЫХ ВЫЗОВОВ

ENVIRONMENTAL POLICY FORMATION IN THE CONTEXT
OF CONTEMPORARY CHALLENGES

Аннотация. В условиях меняющегося мира экологическая политика, прежде всего государственная экологическая политика, претерпевает существенные изменения, обусловленные появлением новых или актуализацией ранее существовавших вызовов. Автор статьи понимает государственную экологическую политику как социально-правовое явление, включающее в себя и систему идей, взглядов, концепций по достижению устойчивого развития, находящую выражение в политико-правовых документах, и практическую деятельность субъектов реализации политики. Методы исследования: эмпирические методы описания, сравнения, интерпретации; теоретические методы формальной и диалектической логики; частнонаучные методы: юридико-догматический и толкования правовых норм. Обосновывается вывод о том, что изменение политики осуществляется путем изменения взглядов субъектов политики, последующего выражения этих взглядов в политико-правовых документах, придающих им официальную форму, и практической деятельностью субъектов реализации политики. К современным вызовам экологической политике могут быть отнесены экономические и политические санкции, примененные к России, экономические проблемы, обусловленные в том числе этими санкциями, изменение климата, цифровая трансформация всех сфер жизни современного общества. Указанные вызовы осмысливаются субъектами формирования политики, реакция на них выражается в планировании и реализации адекватных политических, экономических, правовых мер. Вместе с тем не все аспекты современных вызовов осмыслены в научно-теоретическом плане, а значит, и реагирование на них пока не находит отражение в документах и практической деятельности государства.

Ключевые слова: экологическая политика, система взглядов, деятельность, современные вызовы, санкции, экономические проблемы, изменение климата, цифровая трансформация

Abstract. In a changing world, environmental policy, particularly state environmental policy, is undergoing significant changes due to the emergence of new or the mainstreaming of pre-existing challenges. The author of the article understands the state environmental policy as a socio-legal phenomenon, including a system of ideas, views, concepts on achieving sustainable development, expressed in political and legal documents, and policy implementers' practical activities. Research methods: empirical methods of description, comparison, interpretation; theoretical methods of formal and dialectical logic; specific scientific methods: legal-dogmatic and interpretation of legal norms. The conclusion is substantiated that policy change is carried out by changing the views of policy actors, the subsequent expression of these views in the political and legal documents that formalize them and policy implementers' practical activities. The economic and political sanctions imposed on Russia, economic problems caused by these sanctions, climate change, digital transformation of all spheres of modern society may be included in the current challenges to environmental policy. These challenges are understood by policy makers, their response to them is reflected in the planning and implementation of adequate political, economic and legal measures. At the same time, not all aspects of contemporary challenges are understood in scientific and theoretical terms, and, therefore, the response to them is not yet reflected in the documents and practical activities of the state.

Keywords: environmental policy, system of views, activities, contemporary challenges, sanctions, economic problems, climate change, digital transformation

Финансирование. Статья подготовлена при информационной поддержке справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

Для цитирования: Русин С.Н. Формирование экологической политики в условиях современных вызовов / С.Н. Русин. – DOI 10.33184/pravgos-2023.3.14 // Правовое государство: теория и практика. – 2023. – № 3. – С. 131–140

Financing. The article is prepared with the informational support of the reference legal system «KonsultantPlus».

For citation: Rusin S.N. Environmental policy formation in the context of contemporary challenges. *Pravovoe gosudarstvo: teoriya i praktika = The Rule-of-Law State: Theory and Practice*, 2023, no. 3, pp. 131–140 (In Russian). DOI 10.33184/pravgos-2023.3.14.

ВВЕДЕНИЕ

Политика, рассматриваемая как социальное явление, испытывает воздействие меняющегося мира, реагирует на современные вызовы. Она имеет двуединую сущность, так как является и системой идей, взглядов, концепций субъектов политики, которые, становясь официальными, находят выражение в политико-правовых документах и в законодательстве, и деятельностью этих субъектов, направленной на реализацию политических решений. Поэтому формирование политики осуществляется под воздействием изменяющихся условий (вызовов), влияющих сначала на систему взглядов субъектов (акторов) и только потом находящих отражение в политических и юридических документах.

Может быть выделено несколько видов экологической политики: государственная, ведомственная, региональная, муниципальная, корпоративная, общественная, единая и др. Очевидно, что каждая из перечисленных, а также иные возможные экологические политики будут отличаться и по своей сущности, и по формам выражения. Также очевидным является приоритет государственной экологической политики перед иными политиками, обусловленный ролью и возможностями государства влиять на общественно-политические процессы вообще и на процессы, опосредующие взаимодействие общества и природы, в частности [1, с. 10].

ПОНЯТИЕ И СОДЕРЖАНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

В силу сложности и наличия многообразных подходов к пониманию политики вообще и экологической политики в частности российский законодатель не счел нужным дать легальное определение экологической поли-

тики. Такая попытка предпринята в Модельном законе об экологической безопасности, принятом в 2003 г. Межпарламентской Ассамблеей государств – участников СНГ. В нем предлагается понимать экологическую политику как систему мер на международном и национальном уровнях, направленную на реализацию стратегии устойчивого экологически безопасного социально-экономического развития общества.

Научно-теоретическое понимание экологической политики разрабатывалось представителями различных направлений научных знаний: философами, социологами, политологами, юристами. В эколого-правовых исследованиях чаще всего под ней понимается деятельность государства, направленная на достижение экологически значимых целей.

Так, А.К. Голиченковым государственная экологическая политика понимается как деятельность государства для достижения стратегической цели – сохранения природных систем, поддержания их целостности и жизнеобеспечивающих функций для устойчивого развития общества, повышения качества жизни, улучшения здоровья населения и демографической ситуации, обеспечения экологической безопасности страны [2, с. 59]. Это определение поддерживается и другими авторами (О.Л. Дубовик [3, с. 6], М.В. Пчельников [4, с. 5–6] и др.), которые в понимании экологической политики делают акцент либо на «деятельности», либо на «решениях и действиях», либо на «способах и средствах» и т. д.

Более широкое понимание экологической политики, включающее в ее содержание как фактическую деятельность государства в экологической сфере, так и систему концепций, идей, принципов, представлений о целях и задачах деятельности государства в сфере взаимодействия общества и природы, используемых правовых и лежащих вне сфе-

ры права способов и средств сформулировано М.И. Васильевой [5, с. 8], Р.Х. Гиззатуллиным [6, с. 132–133], Н.Г. Нарышевой [7, с. 35] и др.

Очевидно, что экологическая политика не может представлять собой, например, лишь систему концепций, идей и т. д., поскольку любая концепция требует практического воплощения, что невозможно без фактического осуществления деятельности. С другой стороны, экологическая политика не может ограничиваться пониманием лишь как совокупности различного рода средств и мер, используемых при ее реализации, поскольку они при всей своей важности в своей сути являются не более чем необходимым инструментарием для решения соответствующих задач и достижения поставленных целей [8, с. 167].

Однако эти определения не отражают все важнейшие стороны экологической политики. Необходимо, чтобы определение содержало указание на место определяемого понятия – экологической политики – в общей политике государства, взаимосвязи с иными «политиками», характеризовало ее как систему идей (взглядов, концепций), как отношение между социальными группами (процесс коммуникации), как деятельность субъектов формирования и реализации политики.

Наиболее полным будет представление о государственной экологической политике как о части государственной политики, стратегическая цель которой – достижение устойчивого развития – объединяет ее с социальной, экономической и иными политиками. Социальное содержание государственной экологической политики включает совокупность идей, взглядов, концепций по достижению стратегической цели. Официальное их признание осуществляется путем закрепления в нормативных правовых и политико-правовых документах органов государственной власти и влечет обязанность государства реализовывать их в своей деятельности. Государственная экологическая политика объединяет в себе природоохранную, природоресурсную политики и политику в сфере обеспечения экологической безопасности, осуществляется на федеральном, региональном и ведомственном уровнях. На ее основе формируются муниципальная, корпоративная, общественная экологические политики. Содержание, цели и задачи государственной экологической по-

литики, формы, способы и механизмы их достижения, закрепленные в законодательстве, приобретают правовой характер и реализуются в процессе правового регулирования.

Формами выражения государственной экологической политики являются доктрины, концепции, если они становятся идеями, взглядами субъектов (акторов) политики (Российская Федерация и государственные органы в лице федеральных органов государственной власти и государственных органов субъектов Российской Федерации), а также нормативные правовые и политико-правовые акты [9, с. 225].

Главное место в системе таких актов занимает Конституция РФ, в которой находит выражение политика вообще и экологическая политика в частности. Она содержит не только нормы-цели и нормы-принципы, задачи государства, ветвей его власти, компетенцию федеральных и иных органов законодательной и исполнительной власти в области природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, но и основные направления и способы претворения их в жизнь, базовые положения экономического строя и отраслей законодательства. В Конституции РФ закреплены значение и место экологии в экономическом и социальном развитии страны, роль Правительства РФ (ст. 9, 36, ч. 2 ст. 41, ст. 42, п. «е» ст. 71, п. «в» ст. 114). Эти конституционные нормы-принципы, основополагающие для формирования экологической политики, развиты в Федеральном конституционном законе «О Правительстве Российской Федерации» и в Федеральном законе «Об экологической экспертизе», а также в подзаконных актах. Социальное предназначение природных ресурсов как основы существования общества, как то, что необходимо для удовлетворения не только материальных, но и иных потребностей человека и без чего вообще невозможна жизнь и деятельность людей, заложенные в Конституции РФ (ст. 9), образуют политико-правовую основу экологической политики, создают ее базис, играют роль экологического императива, который не может быть проигнорирован при ее формировании, а также изменении сущности и содержания.

Содержание политики должно выводиться также из принципов использования природных ресурсов и охраны окружающей сре-

ды, содержащихся в федеральных законах «Об охране окружающей среды», «Об экологической экспертизе», «Об охране атмосферного воздуха», «Об отходах производства и потребления», в Земельном, Лесном, Водном кодексах и др. [10, с. 20]. Сформулированные в них принципы экологического права включают в свое содержание и принципы государственной экологической политики. Это имеет место если не вполне по форме (если такие принципы официально сформулированы), то по духу и правовому смыслу [11, с. 20]. С другой стороны, на основе и с учетом принципов государственной экологической политики формируется само экологическое законодательство.

Экологическая политика выражена в большой группе политико-правовых актов: Экологической доктрине Российской Федерации, Основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 г., Государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития, Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию, Национальном плане действий по охране окружающей среды, Плате действий Правительства России в области охраны окружающей среды и природопользования, Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 г., Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. Именно в этих документах в концентрированном виде изложены цели, направления, задачи и принципы государственной экологической политики, которые выражают ее содержание. Причем единого подхода к их перечню и формулировкам нет.

В качестве базового документа можно рассмотреть Экологическую доктрину Российской Федерации (далее – Доктрина), которая определила цели, направления, задачи и принципы проведения в Российской Федерации единой государственной политики в области экологии на долгосрочный период. Стратегической целью государственной политики в области экологии является сохранение природных систем, поддержание их целостности и жизнеобеспечивающих функций для устойчивого развития общества, повышения качества жизни, улучшения здоровья населения

и демографической ситуации, обеспечения экологической безопасности страны.

Задачами единой экологической политики являются: сохранение и восстановление природных систем, их биологического разнообразия и способности к саморегуляции как необходимого условия существования человеческого общества; обеспечение рационального природопользования и равноправного доступа к природным ресурсам ныне живущих и будущих поколений людей; обеспечение благоприятного состояния окружающей среды как необходимого условия улучшения качества жизни и здоровья населения.

Доктрина установила, что государственная политика в области экологии базируется на следующих основных принципах: устойчивое развитие, предусматривающее равное внимание к его экономической, социальной и экологической составляющим, и признание невозможности развития человеческого общества при деградации природы; приоритетность для общества жизнеобеспечивающих функций биосферы по отношению к прямому использованию ее ресурсов; справедливое распределение доходов от использования природных ресурсов и доступа к ним; предотвращение негативных экологических последствий в результате хозяйственной деятельности, учет отдаленных экологических последствий; отказ от хозяйственных и иных проектов, связанных с воздействием на природные системы, если их последствия непредсказуемы для окружающей среды; природопользование на платной основе и возмещение населению и окружающей среде ущерба, нанесенного в результате нарушения законодательства об охране окружающей среды; открытость экологической информации; участие гражданского общества, органов самоуправления и деловых кругов в подготовке, обсуждении, принятии и реализации решений в области охраны окружающей среды и рационального природопользования, осуществления экологического контроля.

В соответствии с Доктриной основными направлениями государственной политики в области экологии являются: обеспечение устойчивого природопользования; снижение загрязнения окружающей среды и ресурсосбережение; сохранение и восстановление природной среды. Отдельно в Доктрине определе-

ны приоритетные направления деятельности по обеспечению экологической безопасности Российской Федерации, к которым отнесены: обеспечение безопасности при осуществлении потенциально опасных видов деятельности и при чрезвычайных ситуациях; экологические приоритеты в здравоохранении; предотвращение и снижение экологических последствий чрезвычайных ситуаций; предотвращение терроризма, создающего опасность для окружающей среды; контроль за использованием и распространением чужеродных видов и генетически измененных организмов.

Исторический подход к сравнению документов, принятых в 2002 г. (Экологическая доктрина Российской Федерации), 2008 г. (Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.), 2012 г. (Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 г.), 2017 г. (Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 г.) позволяет проследить эволюцию развития государственного подхода к пониманию экологической политики и уточнению ее содержания. В самом общем виде процесс можно охарактеризовать как неупорядоченный. И цели, и задачи экологической политики, сформулированные в анализируемых документах, имеют два недостатка: во-первых, они повторяют друг друга, во-вторых, отсутствует их развитие в зависимости от вида, формы и целевой направленности документа. Следует заметить, что в ответ на новые вызовы сформулированные ранее цели и задачи должны уточняться.

Соответственно, современные вызовы сначала осознаются субъектами экологической политики, они формируют свое внутреннее отношение к ним, выражаемое в системе взглядов, и только потом указанные субъекты, используя законные механизмы, обеспечивают закрепление основных положений экологической политики в политически и юридически значимых документах. Юридическая наука, задачей которой является разработка правовых механизмов формирования и реализации экологической политики, естественно, может опираться только на официально выраженные взгляды. Конституция РФ, Федеральный закон «Об охране окружающей среды»,

Доктрина, Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 г., иные нормативные правовые и политико-правовые документы во многом адекватно отражают современные условия (вызовы) и направлены на достижение целей политики, которые были сформулированы выше.

Очевидно, что современные вызовы (группы вызовов) охарактеризованы в названных и иных документах. Исходя из субъективной оценки их совокупности, считаю возможным выделить в качестве таких вызовов, во-первых, экономические и политические санкции, примененные к России частью стран, во-вторых, экономические проблемы, обусловленные, в том числе упомянутыми санкциями, в-третьих, изменение климата, в-четвертых, цифровую трансформацию всех сфер жизни современного общества. Экологическая политика, естественно, должна обеспечивать адекватное реагирование на указанные вызовы. Их содержание многообразно, поэтому остановлюсь только на некоторых.

ОТРАЖЕНИЕ В ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКЕ ВЫЗОВОВ, СВЯЗАННЫХ С ВВЕДЕНИЕМ В ОТНОШЕНИИ РОССИИ САНКЦИЙ

Прежде всего, хотел бы обратить внимание на природоресурсную составляющую, так как санкции имеют целью снизить ресурсный потенциал России, в том числе путем оспаривания права России на природные ресурсы. В этой связи важнейшее значение имеет право на суверенное использование ресурсов континентального шельфа. Россия в августе 2015 г. направила в ООН (Комиссия по границам континентального шельфа) заявку на расширение границ своего континентального шельфа в Арктике. В современных политических условиях сложно ожидать положительного для нас решения, тем более что и другие страны (Дания) также выражают подобное стремление. Достижение желаемого результата требует скоординированного применения чисто политических, военно-политических, экономических мер поддержки нашей заявки. Документы стратегического планирования (Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 г., Стратегия развития Арктической

зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 г.) характеризуют основные вызовы в сфере обеспечения национальной безопасности в Арктике: попытки пересмотреть базовые положения международных договоров, дискредитация и воспрепятствование осуществлению Российской Федерацией законной хозяйственной или иной деятельности в Арктике. В них отмечается рост конфликтного потенциала в регионе. Мерами реагирования на эти вызовы указываются обеспечение необходимого военного присутствия России в Арктике, сохранение взаимодействия с арктическими государствами, что, отмечу, становится делать все труднее. Например, 8 июня 2022 г. Дания, Исландия, Канада, Норвегия, США, Финляндия и Швеция приняли решение возобновить работу Арктического совета, но без российского участия¹.

Санкционные меры против России принимаются и по иным направлениям. 22 марта 2022 г. государства – члены Евromетстата² решили ограничить доступ России и Беларуси к спутниковым данным. Организация также прекратила сотрудничество с Росгидрометом по обмену данными и обучению. Решения приняты «в соответствии с санкциями, введенными государствами-членами и международными партнерами»³. Доступ к метеоданным для России ограничили также Метеорологическая служба Великобритании и Европейский центр среднесрочных прогнозов погоды. В этих условиях Россия вынуждена корректировать свою политику в области экологического мониторинга и метеорологического обеспечения. Одной из мер стала разработка федеральной государственной информационной системы государственного экологического мониторинга ФГИС «Экомониторинг». В ответ на решение европейских стран глава Минприроды А. Козлов на коллегии Росгидромета напомнил, что у России есть на орбите

своя группировка метеоспутников, а с февраля 2021 г. работает «Арктика-М»⁴. Государственной программой «Охрана окружающей среды» и Федеральной научно-технической программой в области экологического развития Российской Федерации и климатических изменений на 2021–2030 гг.⁵ предусматривается разработка системы климатического и экологического мониторинга территории России, ключевых районов Мирового океана, приморских территорий и прибрежных акваторий.

Приведенные, а также иные санкции со стороны отдельных государств и международных организаций создают риски разрушения системы международного сотрудничества в экологической сфере. Высшее политическое руководство России занимает позицию, направленную на сохранение международного сотрудничества по всем направлениям, в том числе в области охраны окружающей среды. Она однозначно выражена как в политико-правовых, так и в национальных нормативных правовых актах. Вместе с тем изменяющаяся обстановка может привести к свертыванию такого сотрудничества с отдельными странами (группами стран), что обусловит и соответствующие изменения в экологической политике.

Эколого-правовая наука делает попытки осмыслить парадигму развития экологической политики в условиях санкций. Н.Г. Жаворонкова и Ю.Г. Шпаковский полагают, что в настоящее время необходимо не сворачивание международных экологических проектов и программ, а их интенсификация. По сути, пишут они, требуется перезапуск многих значимых экологических проектов международного уровня с более активных, радикальных, содержательно новых позиций. Учитывая, что гло-

1 Страны Арктического совета возобновляют работу организации без России [Электронный ресурс]. URL: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/14860061> (дата обращения: 19.11.2022).

2 Европейская организация спутниковой метеорологии.

3 В Минприроды заявили, что отказ ЕС от обмена метеоданными поможет России [Электронный ресурс]. URL: <https://www.rbc.ru/politics/25/03/2022/623d824a9a79474e613eae1d?ysclid=ldlletnl5o93091439> (дата обращения: 14.01.2023).

4 Арктика-М № 1 – гидрометеорологический спутник, запущенный на орбиту 28 февраля 2021 г. Это первый из двух аппаратов, которые будут работать на высокоэллиптической орбите типа «Молния». Такая орбита позволит им в непрерывном режиме осуществлять обзор северных территорий Российской Федерации и Арктики, чего нельзя сделать, используя имеющиеся геостационарные спутники.

5 Об утверждении Федеральной научно-технической программы в области экологического развития Российской Федерации и климатических изменений на 2021–2030 годы : постановление Правительства РФ от 08.02.2022 № 133 // Собрание законодательства РФ. 2022. № 8, ст. 1151.

бальные экологические проекты, как правило, имеют гуманистическую направленность, высокий уровень «научности» и креативности, то именно они и смогут стать локомотивом нормализации, а может быть, и дальнейшего лидерства нашей страны в эколого-экономическом соревновании вопреки санкциям [12, с. 168].

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ВЫЗОВЫ И ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА

Эта группа вызовов имеет системный, постоянный характер. Однако в условиях санкций против России многие из них обостряются, возникают новые. В самом общем плане можно отнести к таким вызовам: сокращение доступа к кредитованию экологических программ западными финансовыми институтами, ограничение (прекращение) доступа к передовым экологически безопасным технологиям, стремление национального бизнеса сократить экономические издержки за счет отказа или перенесения сроков внедрения таких технологий. Экспертам более-менее очевидно, что прежде всего пострадают технологии очистки выбросов, утилизации отходов, безотходные и малоотходные процессы во многих отраслях, контрольно-измерительная аппаратура, использующая импортные системы [12, с. 164]. В условиях санкций возможен негативный характер изменения экологической политики, когда в ответ на них и для того, чтобы избежать их влияния, государство, находящееся под санкциями, принимает меры для формирования стратегий выживания. Они, в свою очередь, снижают экономическое давление санкций, чаще всего за счет ускоренного ухудшения состояния окружающей среды⁶. На начало 2023 г. каких-либо существенных изменений в этом направлении на федеральном уровне не принято. Государство реализует политику по повышению устойчивости экономики и поддержке граждан в условиях санкций. Такие меры имеют как общий, так и отраслевой характер. Например, отдельно определены меры поддержки промышленных предприятий, IT-отрасли, аграриев и др.

⁶ Аким М.Э. Недоступные наилучшие технологии: как санкции повлияют на экологическую политику России и окружающую среду [Электронный ресурс]. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/5667375?ysclid=ljrisglwvn336032171> (дата обращения: 14.01.2023).

Экология как отдельная сфера деятельности, для которой устанавливаются меры поддержки, не выделяется.

Вместе с тем принимаются и отдельные решения, связанные с отказом от ранее существовавших планов экологического развития, снижающие экологические требования. Например, Правительство РФ утвердило регламент, который допускает производство автомобилей класса «Евро-0». Решение должно было действовать до 1 февраля 2023 г. 31 мая 2023 г., но его действие продлено до 1 февраля 2024 г. Федеральным законом от 26 марта 2022 г. № 71-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» перенесено окончание эксперимента по квотированию выбросов загрязняющих веществ на два года – с конца 2024 г. на 31 декабря 2026 г., на два года переносится и создание систем автоматического контроля предприятиями I категории, получившими комплексные экологические разрешения до 15 марта 2022 г. Выразим надежду, что это частные случаи, не свидетельствующие об отходе от генерального направления экологической политики, и государство намерено продолжать реализацию намеченных проектов, несмотря на санкционное давление. Об этом может говорить, например, принятие закона о проведении эксперимента на Сахалине по достижению углеродной нейтральности региона⁷. Также с 2023 г. введена обязательная отчетность по выбросам парниковых газов для крупных эмитентов. Кроме того, Правительство РФ начало работу над созданием единой системы мониторинга климатически активных веществ (метан, гидрофторуглероды и др.). На нее планируется потратить около 1,8 млрд руб.

ИЗМЕНЕНИЕ КЛИМАТА КАК ВЫЗОВ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКЕ

Изменение климата является одним из самых актуальных и, одновременно, спорных с позиции научной обоснованности вызовов. В настоящее время Россия строит свою политику в парадигме превалирующего мирового подхода к оценке причин такого из-

⁷ О проведении эксперимента по ограничению выбросов парниковых газов в отдельных субъектах Российской Федерации : Федеральный закон от 06.03.2022 № 34-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2022. № 10, ст. 1391.

менения, признавая основной из них деятельность человека и выбросы парниковых газов в атмосферу Земли. Государственная политика в этой сфере основывается на положениях Климатической доктрины РФ, Основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 г., других документах. Одними из последних являются Указ Президента РФ от 8 февраля 2021 г. № 76 «О мерах по реализации государственной научно-технической политики в области экологического развития Российской Федерации и климатических изменений» и принятое в его исполнение постановление Правительства РФ от 8 февраля 2022 г. № 133, которым утверждена Федеральная научно-техническая программа в области экологического развития Российской Федерации и климатических изменений на 2021–2030 гг. Задача программы – обеспечение устойчивого и сбалансированного социально-экономического развития Российской Федерации с низким уровнем выбросов парниковых газов путем проведения исследований источников эмиссии и поглотителей парниковых газов.

Вместе с тем на уровне формирования взглядов и концепций политических акторов прослеживается рост критического подхода к теории изменения климата за счет выбросов парниковых газов. Президент РФ на съезде РСПП 17 декабря 2021 г. заявил, что имеет место нечестная конкурентная борьба под видом борьбы с климатическими изменениями. О спорности теории антропогенных причин глобального изменения климата он упоминал и в других своих публичных выступлениях, например, на встрече с участниками молодежного форума «Экосистема. Заповедный край», состоявшегося на Камчатке 5 сентября 2022 г. Основой таких оценок являются исследования многих ученых, в том числе российских, которые отказываются однозначно увязывать изменения климата с ростом выбросов парниковых газов, указывая лишь на то, что эти выбросы растут одновременно с ростом средней температуры воздуха на планете. Можно предположить, что меняющиеся оценки этого явления субъектами экологической политики выльются в изменение официально выраженной политики.

ЦИФРОВАЯ ТРАНСФОРМАЦИЯ И ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА

Еще одним современным вызовом, на который должна найти ответ экологическая политика, является цифровая трансформация, под которой понимается процесс информатизации, касающийся всех сфер жизни современного общества, в том числе экологической.

Современная оценка состояния дел и задачи в области информатизации экологической сферы содержатся в распоряжении Правительства РФ от 8 декабря 2021 г. № 3496-р «Об утверждении стратегического направления в области цифровой трансформации отрасли экологии и природопользования»⁸. Политическая, социальная и экономическая оценка «цифровой зрелости» отрасли экологии первоначально была дана в проекте Стратегии цифровой трансформации отрасли экологии и природопользования (следует заметить, что понятие «цифровая зрелость» определено лишь некоторыми ведомственными актами применительно к соответствующим отраслям. Н.М. Заславская, например, определяет «цифровую зрелость» государственного экологического управления как готовность государственного управления в области охраны окружающей среды к цифровой трансформации – нормативное, программное, техническое обеспечение, подготовка кадров и др. [13, с. 96]). Разработчики проекта Стратегии отмечали, что современное состояние цифровизации отрасли характеризуется сбором и оборотом информации на бумажных носителях и в нестандартизированных цифровых форматах; широким использованием бумажных носителей информации в рамках оказания государственных услуг; отсутствием единых прозрачных бизнес-процессов осуществления функций органами государственной власти; отсутствием механизмов развития и внедрения в производство отечественного отраслевого программного обеспечения и информационных технологий сбора, обработки и анализа информации о природных ресурсах, единых платформенных решений и другими схожими проблемами. Замечу, что такое положение дел оказывает прямое влияние на информационную систему государственного экологического контроля.

⁸ Собрание законодательства РФ. 2021. № 51, ст. 8889.

На основании этих выводов распоряжением Правительства РФ № 3496-р предусматривается использование технологии искусственного интеллекта в рамках развития отрасли экологии и природопользования для анализа информации мониторинга (государственная наблюдательная сеть, дистанционное зондирование Земли, беспилотный летательный аппарат), комплексного гидрометеорологического и экологического прогнозирования опасных метеорологических явлений, пожарной опасности в лесах, автоматизации принятия решений в режиме реального времени (включая создание методов и моделей), детекции и идентификации объектов животного и растительного мира в сложной окружающей среде. Приложениями к распоряжению определяются проекты и показатели цифровой трансформации отрасли экологии и природопользования. В развитие положений указанного распоряжения Минприроды России утверждена Ведомственная программа цифровой трансформации на 2022–2024 гг.⁹, а также ведомственная программа цифровой трансформации Росприроднадзора на 2021–2023 гг., включающая в себя меры по цифровой обработке данных об объектах государственного экологического контроля, автоматизированное принятие решений о проведении контрольных (надзорных) мероприятий, составление актов по результатам их проведения и др.

Это направление государственной политики все более рельефно находит отражение в Федеральном законе «Об охране окружающей среды». Федеральный закон от 9 марта 2021 г.

⁹ Об утверждении ведомственной программы цифровой трансформации на 2022–2024 годы : Приказ Минприроды России от 17.06.2022 № 416 [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

№ 39-ФЗ дополнил его специальной статьей 4.3. «Информация о состоянии окружающей среды (экологическая информация)», а также определением экологической информации (ст. 1). Федеральный закон от 30 декабря 2021 г. № 446-ФЗ внес изменения, устанавливающие порядок межведомственного информационного взаимодействия, в том числе с использованием единой системы межведомственного электронного взаимодействия, при передаче сведений об отдельных производственных объектах I и II классов опасности. В Основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 г. содержится специальный раздел «Информационно-аналитическое обеспечение охраны окружающей среды», не упоминающий, правда, информационные технологии. Вместе с тем следует заметить, что политическое провозглашение некоторых целей и задач цифровой трансформации экологической сферы (например, обеспечение качественных изменений в бизнес-процессах и (или) способах осуществления экономической деятельности (бизнес-моделях)) совершенно недостаточно для их внедрения в жизнь общества. И здесь решающее значение должно приобретать право, призванное создавать действенные правовые механизмы реализации экологической политики.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, можно сделать вывод, что на большинство современных вызовов государственная экологическая политика как система целей, задач и способов их реализации, закрепленная в нормативных правовых актах, старается давать адекватные ответы.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Краснова И.О. Конституционные основы государственной экологической политики : монография / И.О. Краснова. – Москва : Норма, 2022. – 92 с.
2. Голиченков А.К. Экологическое право России: словарь юридических терминов : учебное пособие для вузов / А.К. Голиченков. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва : Городец, 2012. – 489 с.
3. Дубовик О.Л. Экологическая политика Российской Федерации: основные направления / О.Л. Дубовик // Труды Института государства и права РАН. – 2007. – № 5. – С. 4–18.
4. Пчельников М.В. Экологическая правовая политика Российской Федерации: институционально-правовой анализ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 23.00.02 / М.В. Пчельников. – Ростов-на-Дону, 2009. – 27 с.

REFERENCES

1. Krasnova I.O. Constitutional foundations of the state environmental policy. Moscow, Norma Publ., 2022. 92 p.
2. Golichenkov A.K. Environmental law of Russia. 2nd ed. Moscow, Gorodec Publ., 2012. 489 p.
3. Dubovik O.L. Environmental policy of the Russian Federation: main directions. *Trudy Instituta gosudarstva i prava RAN = Proceedings of the Institute of State and Law of the RAS*, 2007, no. 5, pp. 4–18. (In Russian).
4. Pchel'nikov M.V. Environmental legal policy of the Russian Federation: Institutional and legal analysis. Cand. Diss. Thesis. Rostov-on-Don, 2009. 27 p.

5. Васильева М.И. Концептуальные вопросы совершенствования экологической политики и законодательства об охране окружающей среды / М.И. Васильева // Экологическое право. – 2007. – № 2. – С. 8–19.
6. Гиззатуллин Р.Х. Экологическая функция государства: теория и практика реализации : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.06 / Р.Х. Гиззатуллин. – Москва, 2014. – 442 с.
7. Нарышева Н.Г. Государственная политика и правовое регулирование земельных отношений / Н.Г. Нарышева // Экологическое право. – 2016. – № 3. – С. 35–41.
8. Гиззатуллин Р.Х. Экологическая функция государства: теория и практика реализации : монография / Р.Х. Гиззатуллин ; под ред. М.М. Бринчука. – Москва : Юрлитинформ, 2014. – 311 с.
9. Русин С.Н. Экологическая политика: формирование и реализация посредством права / С.Н. Русин // Актуальные проблемы государственной экологической политики : сборник материалов Международной научно-практической конференции / отв. ред. Р.Х. Гиззатуллин. – Уфа, 2017. – С. 220–228.
10. Боголюбов С.А. Реализация экологической политики посредством права : монография / С.А. Боголюбов. – Москва : ИНФРА-М, 2015. – 320 с.
11. Бринчук М.М. Принципы экологического права : монография / М.М. Бринчук. – Москва : Юрлитинформ, 2013. – 208 с.
12. Жаворонкова Н.Г. Правовое обеспечение экологической безопасности в условиях влияния внешних экономических санкций / Н.Г. Жаворонкова, Ю.Г. Шпаковский // Актуальные проблемы российского права. – 2022. – Т. 17, № 8. – С. 157–169.
13. Заславская Н.М. Правовые основы государственного экологического управления в цифровом обществе: термины и определения / Н.М. Заславская // Вестник Московского университета. Серия 11: Право. – 2022. – № 2. – С. 83–99.
5. Vasilyeva M.I. Conceptual issues of improving environmental policy and legislation on environmental protection. *Ekologicheskoe pravo = Environmental Law*, 2007, no. 2, pp. 8–19. (In Russian).
6. Gizzatullin R.Kh. Ecological function of the state: theory and practice of implementation. *Doct. Diss.* Moscow, 2014. 442 p.
7. Narysheva N.G. State policy and legal regulation of land relations. *Ekologicheskoe pravo = Environmental Law*, 2016, no. 3, pp. 35–41. (In Russian).
8. Gizzatullin R.Kh.; Brinchuk M.M. (ed.). Ecological function of the state: theory and practice of implementation. Moscow, YurLitinform Publ., 2014. 311 p.
9. Rusin S.N. Environmental policy: formation and implementation through law. *Gizzatullin R.H. (ed.). Actual problems of state environmental policy. Collection of materials of the International scientific and practical conference*. Ufa, 2017, pp. 220–228. (In Russian).
10. Bogolyubov S.A. Implementation of environmental policy through law. Moscow, INFRA-M Publ., 2015. 320 p.
11. Brinchuk M.M. Principles of environmental law. Moscow, YurLitinform Publ., 2013. 208 p.
12. Zhavoronkova N.G., Shpakovskiy Yu.G. Legal support of environmental safety under the influence of external economic sanctions. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava = Actual Problems of Russian Law*, 2022, vol. 17, no. 8, pp. 157–169. (In Russian).
13. Zaslavskaya N.M. Legal basis of state environmental management in a digital society: terms and definitions. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 11: Pravo = Moscow University Bulletin. Series 11: Law*, 2022, no. 2, pp. 83–99. (In Russian).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Русин Сергей Николаевич – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры экологического и земельного права юридического факультета.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Rusin Sergey Nikolaevich – Candidate of Sciences (Law), Associate Professor, Assistant Professor of the Department of Environmental and Land Law of the Law Faculty.

Статья поступила в редакцию 25.05.2023; одобрена после рецензирования 25.06.2023; принята к публикации 26.06.2023. The article was submitted 25.05.2023; approved after reviewing 25.06.2023; accepted for publication 26.06.2023.