

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

имени М.В. ЛОМОНОСОВА

ЮРИДИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ

На правах рукописи

Заславская Надежда Михайловна

**Концепция правового регулирования цифровизации государственного
экологического управления**

Специальность 5.1.2 – Публично-правовые (государственно-правовые) науки

ДИССЕРТАЦИЯ

на соискание ученой степени

доктора юридических наук

Научный консультант:
доктор юридических наук,
профессор А.К. Голиченков

Москва – 2024

СОДЕРЖАНИЕ

Глава 1. Понятие и основные черты правового регулирования цифровизации государственного экологического управления	29
§1.Цифровизация государственного экологического управления: термины и определения	29
§2.Цифровизация общественных отношений как фактор современного развития правового регулирования государственного экологического управления	55
§3.Общая характеристика экологического законодательства в контексте цифровизации государственного экологического управления	85
§4.Правовые меры охраны окружающей среды в условиях цифровизации .	117
Глава 2. Информационное обеспечение государственного экологического управления	142
§1.Понятие информационного обеспечения государственного экологического управления: правовые основы, цели и принципы осуществления	142
§2.Право на экологическую информацию в системе информационного обеспечения государственного экологического управления	176
§3.Соотношение экологической информации и пространственных данных	201
Глава 3. Методология правового регулирования государственного экологического управления в условиях цифровизации	222
§1.Дифференциация и интеграция в правовом регулировании государственного экологического управления	222
§2.Императивность и диспозитивность в правовом регулировании государственного экологического управления	238
§3.Риск-ориентированный подход как элемент методологии правового регулирования государственного экологического управления.....	259
Глава 4. Правовые проблемы построения организационной и функциональной структур государственного экологического управления в условиях цифровизации	285
§1.Координация в структуре государственного экологического управления	285
§2.Федеральное и региональное государственное экологическое управление: особенности разграничения полномочий	309

§3. Участие граждан и их объединений в государственном экологическом управлении в условиях цифровизации	347
Глава 5. Эффективность правового регулирования цифровизации государственного экологического управления.....	371
§1. Качество окружающей среды как критерий оценки эффективности цифровизации государственного экологического управления	371
§2. Государственно-частное партнерство как фактор эффективности цифровизации государственного экологического управления	394
§3. Пределы цифровизации государственного экологического управления как гарантия его эффективности	417
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	457
БИБЛИОГРАФИЯ.....	465

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Создание «комфортной и безопасной среды для жизни» – это национальная цель развития Российской Федерации¹. Согласно официальной позиции, на современном этапе одним из эффективных механизмов ее достижения должна стать цифровизация², под которой в самом общем виде понимается внедрение в различные сферы общественной жизни цифровых технологий. Предполагается, что цифровизация в области охраны окружающей среды позволит не только задать вектор развития будущих отношений, но и решить существующие экологические проблемы. Государственному экологическому управлению³ как инструменту наиболее оперативного реагирования отведена ключевая роль формирования благоприятных условий внедрения таких технологий в рассматриваемую сферу.

Влиянию цифровизации на правовую модернизацию государственного управления уже посвящен ряд научных исследований (см. раздел «Степень научной разработанности темы и теоретическая основа исследования»), в которых по-разному оценивается характер и масштаб происходящего: от отрицания значительности роли цифровых преобразований в сравнении с изобретениями предыдущих научно-технических революций до диаметрально противоположного взгляда – признания всеохватывающего характера цифровизации, подвергающего изменению жизнь общества и, соответственно, требующего модификации правового воздействия на соответствующие (преобразованные) общественные отношения. В большинстве таких исследований описывается та или иная технология и положительный эффект

¹ Указ Президента Российской Федерации от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года».

² См.: Указ Президента Российской Федерации от 09.05.2017 № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017 – 2030 годы».

³ Данный термин здесь и далее рассматривается как синоним термина «государственное управление в области охраны окружающей среды».

от ее внедрения, что, безусловно, необходимо делать, но для отрасли экологического права недостаточно. Причин как минимум две.

Во-первых, в отличие от многих других сфер жизнедеятельности, повсеместное использование цифровых технологий оказывает не только (а правильнее сказать – не столько) положительное воздействие на состояние окружающей среды, но и во многом негативное. Как указывают специалисты, цифровая индустрия не является нематериальной – внедрение цифровых технологий может оказать негативное воздействие на окружающую среду на всех стадиях жизненного цикла таких технологий – от создания до утилизации. В условиях растущего количества подобных технологий, а, следовательно, и усиливающегося негативного воздействия, актуальной задачей науки экологического права является разработка мер правовой охраны окружающей среды в условиях цифровизации, которые должны быть реализованы, в том числе, в процессе государственного экологического управления.

Во-вторых, перефразируя известное выражение, можно утверждать: «кто владеет экологической информацией, тот владеет миром», а точнее – управляет им. Экологическое управление, в первую очередь – государственное, его эффективность во многом (возможно, даже больше, чем в других отраслях) зависит от объективности знания о количестве и качестве «объекта управления» – природы. Так и в основе современного экологического права, базовых его институтов (нормирование, экспертиза, контроль и другие) – регулирование, основанное на индивидуальном подходе, что обусловлено, в том числе отсутствием достоверной информации о состоянии окружающей среды. Условия цифровизации (когда масштабные изменения организации производства и потребления обусловлены быстрым процессом объективирования информации, связанным с возможностями ее мгновенного поиска, сбора, обработки, анализа, предоставления и распространения) предопределяют возможность выработки качественно

новых моделей правового взаимодействия общества и государства в области охраны окружающей среды.

При этом в период, когда цифровизация уже данность, экологическое законодательство инертно, оно как будто почти не замечает происходящих изменений. В то же время деятельность субъектов, осуществляющих государственное экологическое управление, в отсутствие установленных правил поведения, оказалась и инициативна, и активна, но неоднозначна, разнонаправлена, в чем-то даже противоречива, излишне технологична, нестабильна, непредсказуема, и, как следствие, – во многом пока не эффективна.

Однако связанные с этим методологические трудности вовсе не исключают, а, наоборот, должны катализировать возможности научного правового познания происходящих процессов, что и обусловило злободневность разработки системы связанных между собой научных взглядов, системы понимания (концепции) правового регулирования отношений в области государственного экологического управления на современном этапе, совершенно отличном от предшествующего периода социального развития, – в условиях цифровизации.

Степень научной разработанности темы и теоретическая основа исследования⁴. Несмотря на то что обозначенные выше проблемы, а точнее решение этих проблем, возведено в ранг национальных целей развития Российской Федерации, их научная разработка ранее не осуществлялась – правовое регулирование цифровизации государственного экологического управления⁵ не являлось специальным предметом ни диссертационного, ни

⁴ На работы не всех указанных в этом разделе авторов даны прямые ссылки в диссертационном исследовании и, соответственно, такие работы не вошли в библиографический список. Однако они были изучены при подготовке диссертации и оказали существенное влияние на позиции автора.

⁵ Термины «правовое регулирование цифровизации государственного экологического управления» и «правовое регулирование государственного экологического управления в условиях цифровизации» употребляются в качестве синонимов.

монографического научного исследования. Настоящее исследование является первой комплексной научно-правовой работой по заявленной теме.

Обращение к вопросам правового регулирования государственного экологического управления является достаточно традиционным для эколого-правовой доктрины – государственное экологическое управление на общегосударственном (М.А. Бучакова, В.А. Власов, Е.Е. Пирогова, Ю.С. Шемшученко) и региональном уровнях (В.В. Вараксин, И.Н. Жочкина, В.В. Костицкий, А.И. Лагунова, Э.С. Навасардова), в зарубежных странах (И.О. Краснова) неоднократно являлось предметом диссертационных исследований в области права, в юридической доктрине подробно изучались отдельные функции государственного экологического управления (А.К. Голиченков, Н.И. Ерофеев, А.В. Савин, А.С. Широбоков), правовые основы государственного экологического управления рассматривались через призму определенных направлений деятельности (В.В. Круглов, Н.Л. Лисина).

Существенный вклад в разработку правовых основ организационного механизма в сфере охраны окружающей среды (экологического управления) внесен представителями Московской университетской научной школы экологического права – М.И. Васильевой, Г.А. Волковым, А.К. Голиченковым, Е.И. Ефимовой, И.А. Игнатъевой, Н.Д. Казанцевым, О.М. Козырь, О.И. Крассовым, Е.В. Новиковой, В.В. Петровым, Т.В. Петровой, С.Н. Русиним, А.С. Шестерюком.

Теоретическую основу диссертации составили научные исследования в области экологического права Е.Н. Абаниной, В.Б. Агафонова, С.А. Боголюбова, М.М. Бринчука, М.И. Васильевой, Н.Д. Вершило, Г.А. Волкова, Н.П. Ворониной, Г.В. Выпхановой, А.К. Голиченкова, О.Л. Дубовик, Н.Г. Жаворонковой, Т.В. Злотниковой, И.А. Игнатъевой, О.С. Колбасова, И.О. Красновой, Н.В. Кичигина, О.И. Крассова, Н.Л. Лисиной, Г.А. Мисник, Н.Г. Нарышевой, Е.В. Новиковой, С.Н. Русина, В.В. Петрова, Т.В. Петровой, Н.И. Хлуденевой, Ю.С. Шемшученко, А.С. Шестерюка, Ю.Г. Шпаковского.

В основе исследования – теоретические подходы к пониманию права и тенденций его развития, отраженные в работах С.А. Авакьяна, С.С. Алексеева, Д.А. Керимова, В.В. Лазарева, А.Е. Лунева, М.Н. Марченко, В.С. Нерсисянца, Ю.Н. Старилова, Ю.А. Тихомирова, Н.Ю. Хаманевой, В.Е. Чиркина и других авторов.

Анализу систем государственного управления, вопросов применения цифровых (или информационных) технологий в таком управлении, оценки их эффективности, влияния таких технологий на трансформацию общественных отношений, в том числе в сфере государственного управления, посвящены работы таких ученых как: А.Г. Барабашев, В.А. Вайпан, Е.И. Добролюбова, Л.А. Душакова, А.А. Ефремов, Ю.А. Крохина, Г.Л. Купряшин, И.В. Лексин, Н.В. Мамитова, А.В. Минбалеев, Е.В. Овчарова, Н.В. Сироткина, Э.В. Талапина, Т.О. Толстых, Т.Я. Хабриева, В.Н. Южаков.

Обращение к вопросам государственного управления в условиях цифровизации было произведено в диссертациях в контексте административного права (Н.Н. Ковалева, О.В. Танимов), конституционного права (Д.В. Абдрахманов), теории государства и права (П.П. Ланг), а также иных отраслей права (А.В. Изотов, Е.П. Русакова, Э.В. Талапина) и областей научного знания (например, экономика и управление народным хозяйством – Н.Р. Камынина, социология управления – Е.В. Щекотин, политические институты, процессы и технологии – С.Н. Федорченко, философия науки и техники – И.С. Мелюхин).

Среди коллективных работ по правовым проблемам цифровизации государственного управления следует выделить такие как: «Концепция цифрового государства и цифровой правовой среды» (под общ. ред. Н.Н. Черногора, Д.А. Пашенцева), «Права человека в эпоху интернета. Публично-правовой аспект» (отв. ред. Э.В. Талапина), «Проблемы и вызовы цифрового общества: тенденции развития правового регулирования цифровых трансформаций» (под общ. ред. Н.Н. Ковалевой), «Трансформация права в

цифровую эпоху» (под ред. А.А. Васильева), «Эволюция права под воздействием цифровых технологий» (Р.В. Амелин, С.Е. Чаннов), «Цифровизация публичного управления» (С.Н. Костина, Д.Л. Сиволов, Г.А. Банных, Т.М. Резер, О.Г. Александров), «Эволюция цифрового управления в органах исполнительной власти» (отв. ред. Т.Б. Иванова).

При исследовании вопросов цифровизации государственного экологического управления также использовались работы российских и зарубежных специалистов в области социологии, экономики и экологии.

Рассмотренные в указанных работах подходы и выводы в совокупности составили теоретическую основу настоящего исследования.

Цели и задачи исследования. Целью являлась разработка системы теоретических, методологических, методических основ и практических рекомендаций по созданию эффективного механизма правового регулирования цифровизации государственного экологического управления, для достижения которой были определены следующие **задачи**:

- установить структурные элементы концепции правового регулирования цифровизации государственного экологического управления;
- определить понятие «цифровизации государственного экологического управления»;
- выявить основные исходные положения (предпосылки) концепции правового регулирования цифровизации государственного экологического управления;
- определить основные черты государственной экологической политики в части регулирования цифровизации государственного экологического управления;
- выявить пробелы и тенденции развития экологического законодательства в части правового регулирования цифровизации государственного экологического управления;

– установить особенности реализации эколого-правовых норм в условиях цифровизации на примере правового регулирования государственного экологического управления;

– определить организационно-правовую основу информационного механизма государственного экологического управления;

– определить особенности метода правового регулирования отношений в области государственного экологического управления в условиях цифровизации;

– выявить правовые проблемы построения организационной и функциональной структур государственного экологического управления в условиях цифровизации;

– выработать правовые меры охраны окружающей среды от негативного воздействия цифровых технологий, подлежащих реализации при осуществлении государственного экологического управления;

– установить критерий эффективности цифровизации государственного экологического управления;

– провести классификацию функций (направлений деятельности) государственного экологического управления в зависимости от возможности их цифровизации в целом или в части для целей обеспечения гарантий эффективности такого управления.

Предметом исследования являются состояние, закономерности и особенности формирования в условиях цифровизации общественных отношений в области государственного экологического управления, развития экологического законодательства в той части, в которой им регулируются соответствующие отношения, а также практики применения названного законодательства.

Объектом исследования является современный, функционирующий в условиях цифровизации организационно-правовой механизм охраны окружающей среды (государственное экологическое управление) как

составная часть механизма правового регулирования отношений в области охраны окружающей среды (эколого-правового механизма).

Методологическая основа исследования. К методологии данного исследования, понимая под ней всю совокупность принципов, средств и методов познания⁶, следует отнести то, что вопросы цифровизации государственного экологического управления рассмотрены через категорию «правовое регулирование» – а «это, в сущности, особый угол зрения на всю правовую действительность, это методологический подход, демонстрирующий в области права познавательную силу материалистической диалектики»⁷.

При работе над диссертацией применялись общенаучные методы познания (анализа и синтеза, индукции и дедукции, восхождения от абстрактного к конкретному, классификации, аналогии и иные), а также частнонаучные – правовые методы (формально-юридический, сравнительно-правовой (метод компаративистики), правового моделирования, правового прогнозирования и другие).

В силу специфики темы диссертационного исследования особую роль при его подготовке сыграли методы правового моделирования и прогнозирования. Моделирование как специфический способ познания, при котором одна система воспроизводится в другой модели, и сделанное, в том числе на его основе прогнозирование позволили сформулировать обоснованные предложения по формированию и развитию правового регулирования государственного экологического управления в условиях цифровизации.

Для целей разработки концепции правового регулирования цифровизации государственного экологического управления необходимо

⁶ Керимов Д.А. Методология права (предмет, функции, проблемы философии права) / 2-е изд. М.: Аванта+, 2001. С. 52.

⁷ Алексеев С.С. Общая теория права. В 2-х т. М.: Юрид. лит., 1981. Т.1. С. 288.

было определить закономерности его развития и функционирования, для чего также использовался системный метод. Он позволил определить место рассматриваемой категории в структуре правовой действительности, установить круг решаемых задач и выполняемых функций, а также исследовать взаимосвязи с иными правовыми явлениями и процессами. Правовое регулирование государственного экологического управления в условиях цифровизации рассматривалось как область специализированного теоретического знания и реальной действительности, имеющая свой предмет, причины возникновения и закономерности развития.

Использование формально-юридического метода позволило сформулировать ключевые понятия настоящего диссертационного исследования.

В работе использован сравнительный метод – это связано с тем, что изучению подлежали правовые основы государственного экологического управления, складывающиеся на современном этапе в различных странах в связи с глобальной тенденцией перехода общества в цифровую стадию развития.

Диссертационное исследование выполнено на основе современных законов, принципов и методов познания. Их использование позволило акцентировать внимание не только на формировании правовых понятий, но и на рассмотрении сущности правового регулирования цифровизации государственного экологического управления, его признаков, видов и сфер применения в их взаимосвязи и единстве, в развитии и взаимообусловленности с другими правовыми явлениями.

Указанные методы (способы) исследования использовались в различных комбинациях, но, по сути, представляли собой набор следующих действий: поиск и сбор данных, их обработка (обобщение, классификация, анализ, поиск закономерностей), проверка и описание полученных результатов.

Нормативная база исследования. Нормативную основу составили Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации, акты Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также иные нормативные правовые акты, регулирующие общественные отношения в процессе осуществления государственного экологического управления в условиях цифровизации. В работе анализировались отдельные положения законодательства зарубежных стран.

Эмпирическая база исследования. В работе были использованы материалы судебной и иной правоприменительной практики, включая решения судов общей юрисдикции и арбитражных судов, Верховного Суда Российской Федерации, Конституционного Суда Российской Федерации. При подготовке диссертации была проанализирована информация, размещенная на официальных порталах и сайтах органов государственной власти, включая собираемые и обобщаемые ими статистические данные, аналитические сведения (доклады, обзоры, разъяснения, пресс-релизы и иное), информация стратегического характера (программы, планы, прогнозы, дорожные карты и иное), результаты научных и научно-практических исследований и мероприятий, а также иная информация, опубликованная в средствах массовой информации и информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», по вопросам правового регулирования цифровизации государственного экологического управления, что в совокупности обусловило достоверность исследования и его результатов.

Научная новизна диссертации. В данной работе было проведено первое комплексное научное правовое исследование, посвященное теоретическим и практическим аспектам правового регулирования цифровизации государственного экологического управления. Проведенный

анализ доктринальных источников, современного состояния экологического законодательства, а также практики его применения позволили выявить основные проблемы в рассматриваемой сфере и предложить пути их решения. На основе современных научных представлений сформированы подходы к правовому воздействию на общественные отношения в сфере цифровизации государственного экологического управления, сущностные предпосылки которого раскрываются через общесистемные цели правового регулирования, обусловленные современным состоянием, тенденциями и перспективами социально-экономического, технологического и политико-правового развития общества и государства. Исследование направлено на теоретико-методологическое обоснование правовой концепции цифровизации государственного экологического управления, обеспеченного определенной системой правовых средств.

Предложенная концепция отражает авторский подход к определению и особенностям осуществления государственного экологического управления в условиях цифровизации, содержит научные выводы, характеризующие состояние и тенденции развития правового регулирования рассматриваемых отношений, предложения по совершенствованию действующего законодательства, направленные на повышение эффективности такого управления и снижение негативного воздействия цифровых технологий на окружающую среду.

В результате на защиту выносятся **следующие научные положения:**

1. Концепция правового регулирования цифровизации государственного экологического управления представляет собой систему взглядов, включающую следующие элементы: определение понятия цифровизации государственного экологического управления; установление отличительных черт государственного экологического управления (в сопоставлении с аналогичным управлением вне цифровизационного контекста) по объектам, субъектам управления, содержанию их прав и

обязанностей, формам и методам управления, критериям оценки, факторам и гарантиям эффективности управления; и на этой основе – предложения по изменению и дополнению правовых средств, при помощи которых обеспечивается эффективное правовое воздействие, применительно к каждой стадии правового регулирования рассматриваемых отношений – созданию юридических норм, возникновению прав и обязанностей (правоотношений) и их реализации.

2. Цифровизация государственного экологического управления – процесс формирования современного подхода к государственному экологическому управлению, в основе которого принципиально иные – цифровые способы поиска, сбора, хранения, обработки, предоставления и распространения экологической информации, что оказывает влияние на представление об объекте государственного экологического управления, на состав участников – субъектов государственного экологического управления, на содержание их прав и обязанностей, на методы правового регулирования соответствующих отношений.

3. Предпосылками формирования концепции правового регулирования цифровизации государственного экологического управления являются следующие обстоятельства:

– цифровизация государственного управления, в том числе экологического, – официально провозглашенная задача, решение которой направлено на достижение такой национальной цели как «цифровая трансформация», при этом экологическое право, как и право вообще, в настоящее время не использует свой потенциал воздействия на развивающиеся соответствующие общественные отношения для достижения указанной цели;

– цифровизация общественных отношений является фактором современного развития, что, с одной стороны, создает условия для решения существующих экологических проблем, а с другой – ставит перед

государством новые вызовы: цифровые технологии, их создание и эксплуатация, необходимые для процессов цифровизации, создают угрозу негативного воздействия на окружающую среду;

– изменение порядка поиска, сбора, хранения, обработки, предоставления и распространения информации о состоянии окружающей среды предопределяет изменение порядка осуществления функций (направлений деятельности) государственного экологического управления.

4. Государственная политика в сфере цифровизации государственного экологического управления характеризуется: отсутствием единой системы целеполагания, многообразием задач, которые в ряде случаев формулируются противоречиво и даже взаимоисключающе; отсутствием взаимного рассмотрения экологических и цифровых вопросов, комплексного подхода к их решению; недооценкой роли экономических и идеологических средств воздействия на общественные экологические отношения; множественностью документов (стратегии, доктрины, основные положения и прочие) нормативного и ненормативного характера как в сфере государственного экологического управления, так и в области цифровизации; декларативностью, бланкетностью положений названных документов.

5. Происходит формирование межотраслевого правового института «цифровое государственное экологическое управление». К эколого-правовым основам которого следует отнести:

– обязательность установления пределов цифровизации государственного экологического управления – разумного (осознанного) и преднамеренного отказа от полной и (или) частичной цифровизации отдельных направлений деятельности как на этапе цифровизации, так и в условиях завершения этого процесса;

– возможность выбора формы взаимодействия (с использованием цифровых технологий или без) при осуществлении государственного

экологического управления и сохранение альтернативной формы взаимодействия без использования цифровых технологий.

6. Пробелы экологического законодательства в части цифровизации государственного экологического управления восполняются появлением специальных инструментов – правил и регламентов цифровых технологий, алгоритмов работы с ними, инструкций по их эксплуатации, ESG-рейтингов и других. В целях развития экологического законодательства в связи с цифровизацией государственного экологического управления следует использовать такой способ апробации его изменений и дополнений, анализа практики применения планируемых преобразований как проведение эколого-правовых экспериментов – установления экспериментальных правовых режимов на территории одного или нескольких субъектов Российской Федерации, в границах которой в связи с цифровизацией государственного экологического управления на заранее определенное время вводятся особые правила поведения, отличные от существующих на территориях, не участвующих в эксперименте.

7. Под информационным механизмом цифровизации государственного экологического управления предлагается понимать систему взятых в единстве правовых средств, опосредующих процессы поиска, сбора, хранения, обработки, предоставления и распространения экологической информации. Основными направлениями его совершенствования являются:

– определение критериев достоверности экологической информации в условиях цифровизации; разделение экологической информации на статистическую (то есть информацию о количественном и качественном состоянии природных объектов, об источниках негативного воздействия на окружающую среду, о деятельности органов государственного экологического управления) и стратегическую (то есть информацию о прогнозируемом состоянии окружающей среды и ее загрязнении, о целях и

задачах государственного экологического управления, выраженных в конкретных показателях);

– создание механизма поиска, сбора, хранения, обработки, предоставления и распространения экологической информации посредством и (или) с использованием цифровых технологий, в основе которого: единые стандарты сбора информации, обеспечивающие сопоставимость измерений; оперативность сбора и анализа информации («режим реального времени»); комплексность наблюдения и исследования на основе объединения и сопоставления данных метеорологических, гидрологических, геофизических, геохимических и биологических наблюдений и исследований; непрерывность и систематичность наблюдения.

8. При цифровизации государственного экологического управления новым объектом, по поводу которого складываются соответствующие правовые отношения, является «цифровой двойник окружающей среды». Виртуальная модель, которая при помощи цифровых технологий воспроизводит форму и происходящие в оригинальном объекте процессы (синхронизирована с ним), объединяющая в себе данные об объектах, имеющих координаты (национальная система пространственных данных) и данные о качестве окружающей среды (государственный экологический мониторинг), будет являться государственной информационной системой нового поколения. Интеграция и структурирование экологической информации в такой системе позволят решить проблемы разрозненности существующих государственных информационных систем, несогласованности и несопоставимости содержащихся в них данных. Заложенный этой информационной системой механизм консолидации экологической информации в совокупности с оперативностью сбора, анализа, предоставления и распространения, обеспечивает ее достоверность.

9. Выбор способов воздействия на общественные отношения в сфере цифровизации государственного экологического управления обусловлен следующим:

- осуществлением ряда функций государственного экологического управления (в целом или в части) без непосредственного взаимодействия как органов государственного экологического управления между собой, так и указанных субъектов с теми лицами, в отношении деятельности которых такое управление осуществляется;

- осуществлением ряда функций государственного экологического управления (в целом или в части) без непосредственного участия субъектов государственного экологического управления (в автоматическом режиме);

- фактическим участием в государственном экологическом управлении субъектов, которые не являются исполнительными органами государственной власти, их должностными лицами (разработчики технологий, операторы цифровых платформ, информационных систем, составители ESG-рейтингов и другие).

10. Особенностью правового регулирования цифровизации государственного экологического управления является расширение возможности применения риск-ориентированного подхода. В его основе лежит деление объектов управления на группы или категории в зависимости от вероятности наступления и масштаба их возможного неблагоприятного воздействия на окружающую среду, и установление различных правовых требований, правил поведения, последствий в зависимости от принадлежности к определенной группе или категории. Риск-ориентированный подход должен базироваться на классификации рисков на допустимые и недопустимые, определяемые с помощью цифровых технологий. Лишь в отношении допустимых рисков правовое регулирование может осуществляться посредством применения подхода управления рисками. К группе недопустимых рисков относятся те объекты управления,

негативные последствия от которых настолько неприемлемы, что управление ими заключается в запрете осуществления деятельности, которая может повлечь указанные последствия.

11. Система межведомственного электронного взаимодействия является координирующим элементом построения организационно-правовой структуры при цифровизации государственного экологического управления. Она позволяет преодолеть:

- неопределенность, связанную с отнесением осуществления государственного экологического управления преимущественно к полномочиям федеральных органов исполнительной власти при одновременной возможности передачи осуществления этих полномочий органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления;

- множественность органов государственного экологического управления как по вертикали: федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления (в случае передачи им полномочий), так и по горизонтали: государственное экологическое управление осуществляется органами общей компетенции, органами специальной компетенции, образованными как по объектному, так и по территориальному принципу, органами, имеющими иную (не экологическую) специальную компетенцию.

12. Правовой мерой охраны окружающей среды от негативного воздействия цифровых технологий является установление природоохранных требований к таким технологиям. Эти требования должны учитывать совокупный эффект негативного воздействия цифровых технологий на окружающую среду от их разработки, создания, эксплуатации и утилизации. Такие требования должны быть едины для всех сфер их использования, включая сферу государственного управления. Соблюдение требований в области охраны окружающей среды к цифровым технологиям при

осуществлении любой деятельности должно проверяться в рамках таких функций государственного экологического управления как государственная экологическая экспертиза, нормирование в области охраны окружающей среды, государственный экологический контроль (надзор).

13. В основе оценки эффективности цифровизации государственного экологического управления должны быть не только экономический, социальный и технический показатели, но и экологический. Экологическим предлагается считать нормативно установленный интегрированный показатель (индекс качества окружающей среды), значения которого необходимо достигнуть в процессе цифровизации государственного экологического управления. Для его формирования необходимо применительно к конкретной территории и (или) акватории учитывать в совокупности состояние всех природных объектов (атмосферного воздуха, земли, недр, поверхностных и подземных вод, лесов и иной растительности, животных и других организмов).

14. Функции (направления деятельности) государственного экологического управления для целей обеспечения гарантий эффективности такого управления подразделяются на следующие группы:

- функции, которые в первоочередном порядке должны осуществляться посредством использования и (или) с использованием цифровых технологий (например, государственный экологический мониторинг, учет объектов, оказывающих негативное воздействие);

- функции, осуществление которых посредством использования и (или) с использованием цифровых технологий, возможно только при соблюдении определенных условий (например, нормирование в области охраны окружающей среды);

- функции государственного экологического управления, осуществление которых в целом или в части не должно осуществляться посредством использования и (или) с использованием цифровых технологий

(например, государственная экологическая экспертиза, государственный экологический контроль (надзор)).

Теоретическая значимость исследования определяется полученными научными результатами, внесенным вкладом в теорию экологического права, в том числе в систему научно-теоретических представлений о правовом регулировании государственного экологического управления на современном этапе. Систематизация научных знаний, взглядов и идей о воздействии цифровизации на правовое регулирование государственного экологического управления, выявление закономерностей и тенденций развития в описываемых процессах, возникающих в связи с цифровизацией, направлены на создание нормативно установленных благоприятных условий для повышения эффективности такого управления, важным фактором которой является правовое регулирование, обеспечивающее внедрение цифровых технологий, релевантных объективно протекающим управленческим процессам в рассматриваемой сфере.

Использованный в настоящей работе материал, полученные в результате его обобщения научные выводы и предложения могут быть применены в дальнейших научных исследованиях и послужить основой для развития и совершенствования отрасли экологического права.

Практическая значимость диссертационного исследования определяется научно-прикладным характером работы и заключается в том, что разработанные основные положения концепции правового регулирования цифровизации государственного экологического управления могут быть использованы для систематизации экологического законодательства, необходимость которого обусловлена развитием современных цифровых технологий с учетом социально-экономических и политико-правовых условий. Результаты исследования могут быть использованы в практической деятельности органов государственного экологического управления, находящихся в процессе цифровизации. Также результаты, полученные при

написании диссертации, могут использоваться в образовательном процессе (разработка учебных программ, подготовка учебно-методических материалов и другое) в рамках программ подготовки по направлению «Юриспруденция».

Диссертантом сформулированы **предложения по совершенствованию законодательства:**

– в целях расширения терминологического аппарата экологического законодательства рекомендовано в статье 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды» закрепить понятия таких терминов как: «цифровизация государственного экологического управления», «цифровые технологии, оказывающие или способные оказать негативное воздействие на окружающую среду»;

– в целях установления основных начал правового регулирования цифровизации государственного экологического управления статью 3 Федерального закона «Об охране окружающей среды» предлагается дополнить следующими принципами: обязательности установления пределов цифровизации государственного экологического управления, обязанности опережающего представления экологической информации, возможности выбора формы взаимодействия (с использованием цифровых технологий или без);

– в целях создания информационного механизма государственного экологического управления Федеральный закон «Об охране окружающей среды» требуется дополнить специальной главой – «Глава I.1. Информационное обеспечение в области охраны окружающей среды», включив в нее, в том числе нормы об информации о состоянии окружающей среды (экологической информации), о государственном экологическом мониторинге (государственном мониторинге окружающей среды), о федеральной государственной информационной системе состояния окружающей среды, о государственном учете объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, о государственном учете

обращения озоноразрушающих веществ; о национальной системе пространственных данных;

– в целях нормативного обеспечения цифровизации государственного экологического управления главу II Федерального закона «Об охране окружающей среды» «Основы управления в области охраны окружающей среды» предлагается дополнить положениями об отнесении цифровизации государственного экологического управления к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды; о порядке межведомственного электронного взаимодействия субъектов государственного экологического управления; об установлении интегрированного показателя качества окружающей среды как критерия эффективности цифровизации государственного экологического управления; об определении пределов цифровизации государственного экологического управления как гарантии его эффективности;

– в целях охраны окружающей среды от негативного воздействия цифровых технологий предлагается в главу VII Федерального закона «Об охране окружающей среды» «Требования в области охраны окружающей среды при осуществлении хозяйственной и иной деятельности» включить нормы об установлении требований в области охраны окружающей среды к цифровым технологиям, определяющие совокупный эффект негативного воздействия таких технологий на окружающую среду от их разработки, создания, эксплуатации и утилизации;

– в целях апробации применения цифровых технологий в государственном экологическом управлении включить в предметную сферу Федерального закона «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации» соответствующие экологические отношения.

Личный вклад автора. Выносимые на защиту результаты получены лично автором. Вклад автора в результаты, опубликованные в совместных работах, является определяющим.

Достоверность результатов исследования. Детальный анализ нормативных правовых актов, практики их применения, доктринальных подходов, статистических данных, обоснованность методологии и методов исследования, постановка цели и задач исследования обуславливают достоверность полученных результатов, что также подтверждается их апробацией.

Апробация результатов исследования. Диссертация подготовлена и обсуждена на кафедре экологического и земельного права юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова.

Научные результаты диссертации опубликованы в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных для защиты в диссертационном совете Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова по специальности «5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки». Научные положения диссертации изложены автором в монографии «Цифровизация государственного экологического управления: правовые основы». М.: Статут, 2024. 360 с. (22,5 п.л.).

Положения и выводы диссертации апробированы в выступлениях на международных, всероссийских и иных конференциях. К числу последних выступлений, сделанных по теме диссертации, относятся: «Национальная система пространственных данных: зарубежный опыт» на XIII Международном конгрессе сравнительного правоведения «Современное сравнительное правоведение: традиции, новации, перспективы» (06.12.2023, Москва), «Общая характеристика экологического законодательства в контексте цифровизации государственного экологического управления» и «Эколого-правовые проблемы энергетического суверенитета Российской

Федерации» на XXIV международной научно-практической конференции Юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова и XXIV международной научно-практической конференции «Кутафинские чтения» Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (21–24.11.2023, Москва), «Цифровизация государственного управления земельными ресурсами как направление земельной политики» на Международной научно-практической конференции «Земельное право и земельная политика государства: эволюция, методология, ценности» (27.10.2023, Москва), «Новые экологические вызовы и приоритеты в условиях устойчивого развития» на III Саратовском юридическом форуме (07–09.06.2023, Саратов), «Цифровая трансформация отрасли экология и природопользование как направление государственной политики» на XXVI Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы экологического, земельного права и законодательства» (15–16.05.2023, Москва), «Разграничение полномочий в сфере охраны окружающей среды в условиях цифровизации» на III Международном круглом столе «Экология. Общество. Право» (14.04.2023, Москва), «Национальная система пространственных данных в механизме информационного обеспечения государственного экологического управления» на Международной научно-практической конференции «Национальный проект “Экология”: правовые проблемы реализации в условиях современных вызовов и угроз» (07.04.2023, Москва), «Концепция правового регулирования государственного экологического управления в цифровом обществе» на Международной научно-практической конференции «Правовое обеспечение охраны окружающей среды, экологической безопасности и рационального природопользования в условиях современных вызовов» (24.11.2022, Москва), «Государственное управление в области охраны и использования лесов в цифровом обществе» на Круглом столе, посвященном 70-летию со дня рождения профессора Юридического

факультета МГУ имени М.В. Ломоносова, доктора юридических наук Крассова Олега Игоревича (17.11.2022, Москва), «Транспарентность экологической информации» на XV Международной конференции «Право и Интернет» (27–28.10.2022, Москва), «Национальная система пространственных данных как информационная основа государственного экологического управления» на Международной научно-практической конференции «Инновационные механизмы правовой охраны окружающей среды и рационального природопользования» (26.10.2022, Москва), «Экологический надзор и контроль как гарантия эффективности государственного экологического управления в цифровом обществе (на примере государственного экологического контроля (надзора) за обращением с промышленными отходами)» на Всероссийской научно-практической конференции «Государственный экологический контроль (надзор) за обращением с промышленными отходами» (29.09.2022, Уфа), «Информационное обеспечение в цифровом обществе (на примере государственного экологического управления)» на I Международной научно-практической конференции «Цифровые технологии и право» (23.09.2022, Казань), «“Зеленая” экономика в контексте целей и задач государственного экологического управления» на Всероссийской научно-практической конференции «Развитие российского законодательства в рамках глобального реагирования на угрозу изменения климата» (28.03.2022, Москва).

Автором составлена и внедрена в учебный процесс на юридическом факультете Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова рабочая программа учебной дисциплины «Управление в сфере использования и охраны земель и других природных ресурсов», которая утверждена кафедрой экологического и земельного права. Кроме того, основные положения и выводы диссертационного исследования использованы в учебном процессе при проведении практических занятий и чтении лекций по программам бакалавриата и магистратуры по дисциплинам: «Экологическое

право», «Земельное право», «Защита прав природопользователей при осуществлении государственного экологического контроля», «Недропользование в Российской Федерации: правовые основы».

Структура диссертации определена целью и задачами исследования. Диссертация состоит из введения, пяти глав, включающих шестнадцать параграфов, заключения, библиографии (списка нормативных правовых актов, правоприменительной практики, научной литературы и иных источников).

Глава 1. Понятие и основные черты правового регулирования цифровизации государственного экологического управления

§1. Цифровизация государственного экологического управления: термины и определения¹⁵

Содержание. Понятие государственного экологического управления в условиях цифровизации; цифровизация, цифровая трансформация и цифровая зрелость государственного экологического управления.

Постановка проблемы. Государственное экологическое управление, его правовое регулирование в условиях становления цифрового общества имеют существенную специфику, связанную с тем, что цифровое общество – это общество, взаимодействие в котором преимущественно происходит посредством цифровых технологий (большие данные, искусственный интеллект, облачные вычисления), с участием специальных субъектов (виртуальных участников, разработчиков технологий, операторов программ), а базовой формой организации являются сетевые платформы и виртуальные пространства. В таком обществе цифровые технологии и уровень их применения определяют экономические, социальные и все иные условия

¹⁵ Данный параграф подготовлен на основе следующих публикаций автора настоящей диссертации: *Заславская Н.М.* Правовые основы государственного экологического управления в цифровом обществе: термины и определения // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2022. № 2. С. 83–99; *Заславская Н.М.* Модернизация государственного экологического управления в цифровом обществе: концепция правового регулирования // Материалы XXV Юбилейной Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы экологического, земельного права и законодательства». Москва, 16–17.05.2022. М.: Издательство Московского университета. 2022. С. 105–109.

жизни, изменяют традиционные подходы к правовому регулированию соответствующих отношений¹⁶.

Обращение к вопросам правового регулирования государственного экологического управления, с одной стороны, является достаточно традиционным для эколого-правовой науки (государственное экологическое управление на общегосударственном¹⁷ и региональном¹⁸ уровнях, в зарубежных странах¹⁹ неоднократно являлось предметом диссертационных исследований в области права, в юридической доктрине подробно исследовались отдельные функции государственного экологического

¹⁶ См.: *Добринская Д.Е.* Что такое цифровое общество? // Социология науки и технологий. 2021. № 2. С. 112–129.

¹⁷ См.: *Бучакова М.А.* Координация в системе государственного и муниципального управления охраной окружающей среды Российской Федерации. Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2011. 38 с.; *Власов В.А.* Государственное управление в сфере охраны окружающей среды и природопользования: вопросы теории и практики. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2007. 25 с.; *Навасардова Э.С.* Теоретические проблемы регулирования экологического управления на региональном уровне. Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2002. 41 с.; *Пирогова Е.Е.* Правовые и организационные основы деятельности федеральных органов исполнительной власти в сфере природопользования и охраны окружающей среды. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. 27 с.; *Шемшученко Ю.С.* Государственное управление охраной окружающей среды в СССР (проблемы теории и практики). Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Киев, 1978. 36 с.

¹⁸ См.: *Вараксин В.В.* Правовое регулирование охраны окружающей среды и природопользования в субъектах Российской Федерации: конституционно-правовое исследование. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2005. 27 с.; *Жочкина И.Н.* Региональное государственное экологическое управление: концепция современного механизма правового регулирования. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. 28 с.; *Костицкий В.В.* Проблемы совершенствования управления охраной окружающей среды на территории области. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1985. 24 с.; *Лагунова А.И.* Государственное управление охраной окружающей природной среды субъекта Российской Федерации. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2001. 22 с.

¹⁹ См.: *Краснова И.О.* Государственное управление в области охраны окружающей среды в США. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1988. 23 с.; *Экологическое право США: сравнительно-правовое исследование.* Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 1997. 35 с.

управления²⁰, правовые основы государственного экологического управления рассматривались через призму отдельных сфер деятельности²¹).

С другой стороны, научное осмысление проблемы не привело пока к формированию эффективной системы управления в сфере охраны окружающей среды, предусматривающей оптимальное взаимодействие и координацию деятельности органов государственной власти, что на протяжении уже многих лет является переходящей из документа в документ целью и (или) задачей²².

Давая общую характеристику рассматриваемого правового явления, следует согласиться с доктринальной оценкой, в соответствии с которой действующее законодательство, в том числе экологическое, практика его применения и эколого-правовые исследования не содержат ответов на ряд вопросов, возникающих в связи с осуществлением государственного экологического управления на федеральном, региональном и местном уровнях. Существующая система экологического управления требует совершенствования применительно к решению текущих управленческих задач²³.

Согласно официальной позиции, на современном этапе эффективным способом достижения указанной цели («совершенствование системы

²⁰ См.: *Голиченков А.К.* Экологический контроль: теория, практика правового регулирования. Дис. ... докт. юрид. наук. М., 1992. 325 с.; *Ерофеев Н.И.* Планирование в области охраны окружающей среды (организационно-правовые вопросы). Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Киев, 1985. 19 с.; *Савин А.В.* Проблемы совершенствования государственного экологического контроля в Российской Федерации. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. 24 с.; *Широбоков А.С.* Правовое регулирование нормирования в области охраны окружающей среды. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. 23 с.

²¹ См.: *Круглов В.В.* Организационно-правовые проблемы охраны окружающей среды в промышленности в современный период. Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Екатеринбург, 1999. 47 с.; *Лисина Н.Л.* Проблемы правовой охраны окружающей среды в городах. Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2022. 61 с.

²² См.: Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года.

²³ См.: *Жочкина И.Н., Клочкова А.В.* Государственное экологическое управление на региональном уровне (по результатам экспертного опроса) // Экологическое право. 2017. № 2. С. 19–27.

государственного экологического управления»)), способным обеспечить сочетание экологических, экономических и социальных интересов, должно стать внедрение в сферу экологического управления инструментов цифровой экономики²⁴.

При этом и экология, и цифровая экономика являются самостоятельными направлениями государственного развития, они – элементы одной системы национальных целей, где достижение одного показателя поставлено в зависимость от другого: одна цель является инструментом, способом достижения другой.

В 2018 году для осуществления прорывного научно-технологического и социально-экономического развития Российской Федерации, увеличения численности населения страны, повышения уровня жизни граждан, создания комфортных условий для их проживания, а также условий и возможностей для самореализации и раскрытия таланта каждого человека были определены двенадцать национальных целей, среди которых обозначены экология (цель номер пять) и цифровая экономика (цель номер девять)²⁵.

Два года спустя число национальных целей с двенадцати было сокращено до пяти: а) сохранение населения, здоровье и благополучие людей; б) возможности для самореализации и развития талантов; в) комфортная и безопасная среда для жизни; г) достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство; д) цифровая трансформация.

Цели были сформулированы по-другому, укрупнены. Так, например, экологические цели вошли в цель (стали подцелью) «комфортная и безопасная среда для жизни». «Цифровая экономика» трансформировалась (здесь нельзя

²⁴ См.: Указ Президента Российской Федерации от 09.05.2017 № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы».

²⁵ См.: Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». Следует отметить, что в названном Указе не определена какая-либо иерархия национальных целей или, иными словами, не указано, что какая-то цель имеет приоритет перед другой. Однако представляется неслучайным их перечисление именно в таком порядке.

избежать тавтологии) в «цифровую трансформацию», в рамках которой необходимо достичь, среди прочего, «цифровой зрелости» ключевых отраслей экономики, социальной сферы, а также государственного управления²⁶.

Цифровые технологии будут внедряться во многие сферы общественной жизни. Государственное экологическое управление, судя по названным выше национальным целям развития Российской Федерации, не будет исключением.

Распоряжением Правительства Российской Федерации утверждено стратегическое направление в области цифровой трансформации государственного управления²⁷. В основу разработки документа лег перечень поручений Президента Российской Федерации по итогам конференции по искусственному интеллекту²⁸.

Документ определяет, что цифровая трансформация государственного управления признается необходимым условием для достижения национальных целей. В свою очередь, целями трансформации названы: «социально-экономическое развитие Российской Федерации, выраженное в росте реальных доходов и повышении покупательской способности граждан Российской Федерации, повышение инвестиционной привлекательности государства, обеспечение национальной безопасности и личной безопасности граждан Российской Федерации». Для этого необходимо обеспечить повышение качества и системности исполнения: государственного регулирования и выработки государственной политики в отраслях экономики и социальной сфере; предоставления государственных и муниципальных услуг; осуществления контрольной и надзорной деятельности; управления

²⁶ См.: Указ Президента Российской Федерации от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года».

²⁷ См.: распоряжение Правительства Российской Федерации от 22.10.2021 № 2998-р «Об утверждении стратегического направления в области цифровой трансформации государственного управления» (утратило силу) // СЗ РФ. 2021. № 44. Ст. 7467.

²⁸ См.: перечень поручений Президента Российской Федерации от 31.12.2020 № Пр-2242 по итогам конференции «Путешествие в мир искусственного интеллекта», состоявшейся 04.12.2020 // СПС «КонсультантПлюс».

государственным имуществом; обеспечения безопасности государства в целом и граждан в частности (разд. II).

В научной правовой литературе все чаще дается оценка масштаба «цифровых» преобразований как значительного. Н.Г. Жаворонкова и Ю.Г. Шпаковский отмечают, что на современном этапе невозможно ограничиться лишь констатацией воздействия технологического фактора на общественные экологические отношения – цифровые технологии изменяют устоявшиеся государственные и общественные институты²⁹.

Преобразования в обществе представляются настолько существенными, что позволяют ученым³⁰ именовать его «информационным обществом» и (или) «цифровым обществом»³¹. В.В. Блажеев, справедливо указывает, что в таком обществе роль права как ключевого механизма регулирования общественных отношений резко возрастает. Однако это общество развивается такими стремительными темпами, что право значительно отстает от тех общественных отношений, которые являются определяющими для его функционирования³².

Процессы глобализации, цифровой трансформации социально-экономических отношений являются вызовами для существующей системы правового регулирования на базисе традиционных для правовой доктрины механизмов и представлений, «оказывают влияние не только на формы реализации таких отношений, но и на их сущностное содержание и субъектно-объектный состав»³³.

²⁹ См.: Жаворонкова Н.Г., Шпаковский Ю.Г. Цифровизация в сфере экологической безопасности: административно-правовые аспекты // Юрист. 2019. № 4. С. 14–19.

³⁰ См., напр.: Постников Е.А. Конституционная модель политической системы России в условиях развития «цифрового общества» // Журнал российского права. 2020. № 5. С. 38–49.

³¹ См. подроб. § 2 гл. 1 настоящей работы.

³² См.: Цифровое право: учебник / под общ. ред. В.В. Блажеева, М.А. Егоровой. М.: Проспект, 2020. С. 8.

³³ См.: Ефремов А.А. Информационно-правовой механизм обеспечения государственного суверенитета. Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2021. С. 3; Koulu R., Kallio L., Hakkarainen J. Law and digitalization – an agenda for the future. 2017 [Электронный ресурс] // URL: https://www.researchgate.net/publication/331379845_Law_and_digitalization_-_an_agenda_for_the_future (дата обращения: 10.10.2023).

Так, базовым направлением программы «Цифровая экономика Российской Федерации» являлось «правовое регулирование». По указанному направлению предполагалось:

- создание постоянно действующего механизма управления изменениями и компетенциями (знаниями) в области регулирования цифровой экономики;
- снятие ключевых правовых ограничений и создание отдельных правовых институтов, направленных на решение первоочередных задач формирования цифровой экономики;
- формирование комплексного законодательного регулирования отношений, возникающих в связи с развитием цифровой экономики;
- создание методической основы для развития компетенций в области регулирования цифровой экономики и другое³⁴.

В настоящее время по экспертным оценкам отраслевое законодательство, несмотря на постепенное «прорастание» в него нового «цифрового» правового регулирования, связанного с внедрением цифровых технологий, пока еще не сформировало устойчивые правовые механизмы, призванные обеспечить баланс интересов государства, общества и личности с учетом тех проблем, которые возникают в формирующемся цифровом обществе³⁵.

³⁴ См.: программа «Цифровая экономика Российской Федерации» (утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 28.07.2017 № 1632-р (утратила силу) // СЗ РФ. 2017. № 32. Ст. 5138); постановление Правительства Российской Федерации от 02.03.2019 № 234 «О системе управления реализацией национальной программы “Цифровая экономика Российской Федерации” (вместе с Положением о системе управления реализацией национальной программы “Цифровая экономика Российской Федерации”)» (с послед. изм. и доп., внесенными постановлением Правительства Российской Федерации от 13.05.2022 № 864 // СЗ РФ. 2019. № 11. Ст. 1119; 2022. № 21. Ст. 3443); паспорт национального проекта «Национальная программа “Цифровая экономика Российской Федерации”» (утв. президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 04.06.2019 № 7 [Электронный ресурс] // URL: <https://digital.gov.ru>).

³⁵ См.: *Постников Е.А.* Указ. соч. С. 38–49.

Н.В. Кичигиным было предложено соотношение влияния информационных технологий³⁶ и права на общественные процессы, складывающиеся в настоящее время в экологической сфере, представить в виде трех моделей: «право проигрывает», «право отстает», «право идет в ногу со временем».

Первая модель, по его мнению, заключается в том, что регулятивный потенциал права оказывается менее эффективным, чем цифровые технологии. В результате совершенствование законодательства не приводит к повышению его эффективности. В свою очередь, использование таких технологий позволяет достичь целей, которые ставятся перед соответствующим нормативным правовым актом.

Вторая модель, характеризующая ситуацию, когда право не успевает за развитием технологий, наиболее распространена в различных сферах правового регулирования, что обусловлено более консервативной природой права как регулятора общественных отношений.

Третья модель, когда право идет в ногу со временем, лишь иллюстрируется Н.В. Кичигиным единичным примером – формирующийся правовой институт информационных моделей в сфере проектирования и строительства, введенный в градостроительное законодательство в 2019 году³⁷.

Для того, чтобы право «шло в ногу» с процессами цифровизации или даже могло их опережать, по мнению Н.Г. Жаворонковой и Ю.Г. Шпаковского, необходимо формирование комплексной отрасли цифрового права, в которой самостоятельным элементом должен быть институт «право

³⁶ В настоящей работе «цифровые технологии» рассматриваются как разновидность «информационных технологий». В связи с чем, в случаях, когда употреблен термин «информационные технологии», в их числе подразумеваются и «цифровые технологии», если иное не оговорено специально. О подробном соотношении указанных терминов см. § 2 гл. 1 настоящей работы.

³⁷ См.: Тихомиров Ю.А., Кичигин Н.В., Цомартова Ф.В., Бальхаева С.Б. Право и цифровая трансформация // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2021. № 2. С. 4–23.

цифрового государственного управления», что предполагает не только использование цифровых сетей передачи данных в качестве канала передачи данных при традиционном государственном управлении, но и изменение характера и структуры управленческих процессов в рассматриваемой сфере за счет внедрения, например, технологий блокчейн, технологий «больших данных», технологий искусственного интеллекта³⁸.

Дискуссионность предложения о выделении в качестве самостоятельной отрасли цифрового права не исключает целесообразности обращения к вопросам юридической терминологии, необходимость осмысления которой существует всегда, и особенно в периоды преобразований, которым, безусловно, является период цифровизации.

Как писал О.С. Колбасов, «необходимость осмысления юридической терминологии существует всегда. Но знание этой необходимости повышается в периоды, когда происходят существенные структурные изменения в праве, обусловленные историческими потребностями. В эти периоды приходится особенно тщательно обдумывать и смысл происходящих перемен, и значение сопутствующих им терминологических преобразований»³⁹.

Актуальность обращения к вопросам терминологии в условиях цифровизации может быть проиллюстрирована тем, что даже в двух названных выше указах Президента Российской Федерации употреблено минимум три термина, значение которых применительно к общественным экологическим отношениям в сфере государственного управления неочевидно: «цифровая экономика», «цифровая трансформация» и «цифровая зрелость». При этом один термин пришел на смену другому: «цифровая экономика» превратилась в «цифровую трансформацию», в качестве критерия реализации которой обозначена «цифровая зрелость».

³⁸ См.: Жаворонкова Н.Г., Шпаковский Ю.Г. Указ. соч. С. 14–19.

³⁹ Колбасов О.С. Терминологические блуждания в экологии // Государство и право. 1999. № 10. С. 27.

Общеизвестно, что в праве и законодательстве точное и недвусмысленное употребление юридических терминов играет важную роль. Юридический термин, являясь видимым объектом, несущим вполне конкретную правовую нагрузку, опосредованно, с помощью юридического понятия, отражает саму суть правового явления или процесса. В.Ю. Турагин указывал, что юридическая терминология является «заветной дверцей» в самую суть права⁴⁰.

Вынесенное в название настоящего параграфа словосочетание «цифровизация государственного экологического управления» не только не является легальным термином, но и не является термином, который употребляется и исследуется в достаточной степени в научной правовой литературе. Несмотря на то что вопросы государственного экологического управления в условиях цифровизации, в том числе правовые, официально обозначены в числе приоритетных национальных проектов, в современных научных правовых исследованиях им практически не уделяется внимания.

Разбирая отдельные составляющие рассматриваемого словосочетания, следует отметить, что термин «государственное экологическое управление»⁴¹ практически не употребляется и в экологическом законодательстве, в котором для обозначения соответствующей сферы общественных отношений в подавляющем большинстве случаев подлежит употреблению термин «государственное управление в области охраны окружающей среды» (ст. 5, 8,

⁴⁰ См.: Турагин В.Ю. Юридическая терминология в современном российском законодательстве (теоретико-правовое исследование). Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Белгород, 2017. С. 16.

⁴¹ Общая характеристика государственного экологического управления дана и применяется в настоящей работе с использованием результатов изучения автором такой его функции как «государственный экологический контроль (надзор)». См.: Заславская Н.М. Правовое регулирование государственного экологического надзора в Российской Федерации. Труды Юридического факультета. Отдел 1. Моск. Гос. Ун-т имени М.В. Ломоносова. М: Правоведение, 2014. С. 19–157; Заславская Н.М. Место и роль государственного экологического надзора в эколого-правовом механизме // Экологическое право. 2014. № 5. С. 39–42; Заславская Н.М. Теория и практика осуществления государственного земельного надзора: новые подходы и старые проблемы // Экологическое право. 2015. № 3. С. 18–23; Заславская Н.М. История правового регулирования государственного контроля за использованием и охраной водных объектов // Экологическое право. 2015. № 4. С. 3–8.

32, 50, 63.1, 78, 78.2, 80.2 Федерального закона «Об охране окружающей среды»⁴²).

Характеристика соотношения терминов «экологическое управление» и «управление в области охраны окружающей среды» не является задачей настоящего исследования во многом в связи с тем, что оно уже было проведено, в том числе и в историческом контексте⁴³, а также в связи с тем, что применительно к настоящему исследованию эти термины рассматриваются как синонимичные.

Нормативным подтверждением обоснованности такого подхода является то, что хотя в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» употребляется только термин «управление в области охраны окружающей среды», применительно к отдельным функциям (направлениям деятельности) такого управления употребляются как равнозначные оба термина: государственный экологический мониторинг (государственный мониторинг окружающей среды), контроль в области охраны окружающей среды (экологический контроль) (ст. 1 названного Федерального закона).

Основываясь на предложенной Н.В. Кичигиным характеристике термина «муниципальный экологический контроль» и применяя ее к характеристике термина «государственное экологическое управление», можно сделать вывод, что термин «государственный» в исследуемом словосочетании определяет внешнюю форму, «экологический» определяет содержание деятельности, «управление» опосредует функциональное назначение этого вида деятельности, определяет общие принципы, формы, методы осуществления. При этом экологический компонент является

⁴² Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды». С послед. изм. и доп., внесенными Федеральным законом от 25.12.2023 № 677-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133; [Электронный ресурс] // URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 29.12.2023).

⁴³ См.: *Ефимова Е.И.* Правовой институт «экологическое управление» в эколого-правовых исследованиях // *Экологическое право.* 2006. № 1. С. 2–10.

определяющим, основным в данной системе, он придает специфику иным компонентам системы⁴⁴.

Предметная сфера экологического управления, так же, как и сам предмет экологического права⁴⁵, может рассматриваться как в узком, так и в широком смысле. В узком смысле (в «природоохранительном значении») под экологическим управлением понимается только управление в области охраны окружающей среды, а в широком значении в экологическое управление, помимо управления в области охраны окружающей среды, включается также управление в области использования и охраны отдельных компонентов природной среды и управление в области обеспечения экологической безопасности человека и иных объектов⁴⁶. Для того чтобы очертить границы настоящего исследования, следует отметить, что несмотря на то, что государственное экологическое управление понимается в нем в узком значении, в работе, учитывая взаимосвязь всех природных процессов, а также позиции автора по ряду вопросов⁴⁷, имеет место обращение к правовым аспектам управления за использованием и охраной природных ресурсов.

Отличительными чертами государственного экологического управления (от других видов экологического управления) является то, что такое управление: осуществляется от имени государства специально уполномоченными органами исполнительной власти и их должностными лицами; носит вне- и надведомственный характер; представляет собой совокупность функций (направлений деятельности); сопряжено с

⁴⁴ См.: *Кичигин Н.В.* Правовые проблемы муниципального экологического контроля. Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 71.

⁴⁵ См., напр.: *Бринчук М.М.* Экологическое право (право окружающей среды): Учебник для высших юридических учебных заведений. М.: Юристъ, 1998. С. 76; *Голиченков А.К.* Эколога-правовой словарь // Экологическое право. 2005. № 4. С. 48–52; *Дубовик О.Л.* Экологическое право: Учебник, 2-е изд., перераб. И доп. М.: Эксмо, 2007. С. 10, 12; *Крассов О.И.* Экологическое право: Учебник. М.: Дело, 2001. С. 39; Экологическое право: учебник для вузов / под ред. С.А. Боголюбова. М.: Высшее образование, 2006. С. 28.

⁴⁶ См.: *Голиченков А.К.* Экологическое право России: Словарь юридических терминов: Учебное пособие для вузов. М.: Издательский Дом «Городец», 2008. 448 с.

⁴⁷ См., напр., § 1 гл. 3, гл. 2, § 1 гл. 5 настоящей работы.

применениями в необходимых случаях мер принуждения⁴⁸. Иными словами, термин «государственное» в рассматриваемом словосочетании определяет такие характеристики этой деятельности как: круг управляющих субъектов, характер их полномочий, круг управляемых субъектов, их права и обязанности, методы и форму управления⁴⁹.

Таковы в самом общем виде подходы к пониманию государственного экологического управления вне цифрового контекста. Как меняется правовое регулирование государственного экологического управления в условиях цифровизации? Что такое цифровая трансформация государственного экологического управления? Каковы критерии или признаки цифровой зрелости государственного экологического управления? Ответы на эти вопросы через призму эколого-правовых подходов входят в число задач настоящего исследования, но невозможны без уяснения значения и «неэкологических» составляющих указанных терминов.

Следует согласиться с теми представителями правовой науки, кто констатирует, что понятие «цифровая экономика» и, соответственно, все от него производные термины в настоящее время не употребляются в едином понимании, во многом в связи с тем, что место цифровой экономики в системе общественного производства при замещении классической экономики не определено⁵⁰.

Согласно Указу Президента Российской Федерации от 9 мая 2017 г. «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы», под «цифровой экономикой» понимается «хозяйственная деятельность, в которой ключевым фактором производства являются данные

⁴⁸ См.: *Дубовик О.Л.* Указ. соч. С. 318; Комментарий к закону города Москвы «О государственном экологическом контроле в городе Москве» / под ред. О.Л. Дубовик, О.Н. Кузнецовой. М., 2007. С. 15.

⁴⁹ См.: *Голиченков А.К.* Экологический контроль: теория, практика правового регулирования. Дис. ... докт. юрид. наук. С. 121–122.

⁵⁰ См.: *Синицын С.А.* Гражданское право в современных социально-экономических условиях // Журнал российского права. 2021. № 1. С. 8–15.

в цифровом виде, обработка больших объемов и использование результатов анализа которых по сравнению с традиционными формами хозяйствования позволяют существенно повысить эффективность различных видов производства, технологий, оборудования, хранения, продажи, доставки товаров и услуг»⁵¹.

«Цифровое государственное управление» с момента утверждения паспорта одноименного федерального проекта⁵² стало легальным термином, определять который предлагается через установленные показатели, достижение которых будет свидетельствовать о выполнении целей проекта. В числе таких показателей названы «внедрение цифровых технологий и платформенных решений в сферах государственного управления и оказания государственных услуг».

Среди характеристик цифрового государственного управления, указанных в документе, следует отметить такие как: реестровая модель, проактивность, экстерриториальность, типизация и стандартизация, многоканальность, единая система сбора обратной связи, а также исключение участия человека в процессе принятия решения при предоставлении приоритетных государственных услуг.

Часто используемым термином для обозначения процесса перехода экономики и государственного управления к цифровому состоянию стал термин «цифровизация»⁵³. Президент Российской Федерации в посланиях Федеральному Собранию, начиная с 2016 года, говорил о цифровизации во

⁵¹ См.: Указ Президента Российской Федерации от 09.05.2017 № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы».

⁵² См.: паспорт федерального проекта «Цифровое государственное управление» (утв. Президиумом Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности, протокол от 28.05.2019 № 9) [Электронный ресурс] // URL: [http:// digital.gov.ru](http://digital.gov.ru) (дата обращения: 25.12.2023).

⁵³ См.: *Козырев А.Н.* Цифровая экономика и цифровизация в исторической ретроспективе // *Цифровая экономика*. 2018. № 1. С. 5–19.

всех областях как о первоочередном условии прорывного развития⁵⁴. При этом указанный термин не имеет легального определения.

Правовые исследования в ряде случаев, следуя заданному вектору и используя термин «цифровизация», не раскрывают его значение⁵⁵. Многие авторы при характеристике цифровизации сопоставляют ее с процессом механизации⁵⁶ и отмечают, что внедрение автоматизированных систем управления на предприятиях, в организациях и отдельных отраслях народного хозяйства, механических устройств и агрегатов, электронно-вычислительных машин являлось прародителем современных цифровых процессов⁵⁷.

Часто, говоря о цифровизации, имеют в виду процесс внедрения информационно-коммуникационных и (или) цифровых технологий в деятельность граждан, организаций и органов государственной власти, результатом которого является принципиальное изменение способов получения, обработки и обмена информацией⁵⁸.

В научных исследованиях распространено сопоставление цифровизации с информатизацией и роботизацией. Авторы рассматривающие цифровизацию в узком смысле слова, то есть исключительно как преобразование информации

⁵⁴ См.: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 01.12.2016, от 01.03.2018, от 20.02.2019 // СПС «КонсультантПлюс».

⁵⁵ См., напр.: *Карпышева Ю.О.* Проблемы и перспективы использования государственной автоматизированной системы правовой статистики в работе прокурора // *Законность*. 2021. № 12. С. 25–27; *Спицына Т.В.* Планы на ближайшие три года: налоговая политика до 2023 года // *Актуальные вопросы бухгалтерского учета и налогообложения*. 2020. № 11. С. 10–21; *Шохин С.О.* Цифровизация в сфере государственного финансового контроля // *Финансовое право*. 2021. № 6. С. 7–10 и др.

⁵⁶ См.: *Бачило И.Л., Бродский И.Л., Венгеров А.Б., Вишняков В.Г.* и др. Организационно-правовые проблемы АСУ / отв. ред. И.Л. Бачило, Ю.А. Тихомиров. М., 1979. С. 101–116.

⁵⁷ См.: *Зубарев С.М.* Правовые риски цифровизации государственного управления // *Актуальные проблемы российского права*. 2020. № 6. С. 23–32.

⁵⁸ См., напр.: *Кабытов П.П., Стародубова О.Е.* Влияние цифровизации на реализацию полномочий органов исполнительной власти // *Журнал российского права*. 2020. № 11. С. 113–126; *Хабриева Т.Я., Черногор Н.Н.* Право в условиях цифровой реальности // *Журнал российского права*. 2018. № 1. С. 85–102; *Юридическая концепция роботизации: монография / Антонова Н.В., Бальхаева С.Б., Гаунова Ж.А.* и др. / отв. ред. Ю.А. Тихомиров, С.Б. Нанба. М.: Проспект, 2019. 240 с. и др.

в цифровую форму, отождествляют эти понятия⁵⁹, или, в таком случае, говорят об обратном их соотношении – информатизация более широкое понятие, а цифровизация – ее вид или часть⁶⁰.

Цифровизация в своем изначальном (техническом) значении – это перевод информации из аналоговой в цифровую форму на основе двоичного кода (оцифровка данных), который увеличивает объем, скорость передачи информации, обеспечивает возможность передачи и воспроизведения сигнала с абсолютной точностью, без искажения, при переносе с одного носителя на другой⁶¹.

При понимании цифровизации в широком смысле, информатизация и роботизация включаются в нее в качестве составных элементов, которые в совокупности с иными инструментами внедряются во все общественные сферы (в государственное управление, промышленность, предпринимательство, науку и образование, медицину и другие), что приводит к повышению эффективности экономики и улучшению качества жизни⁶². Именно в широком понимании цифровизация – это процесс интеграции цифровых технологий в повседневную жизнь общества, что и является тенденцией общемирового развития на современном этапе⁶³.

В научной литературе отмечается, что как в России, так и в зарубежных странах, одним из основных объектов цифровизации является государственное управление. Рассматривая практику внедрения информационно-коммуникационных технологий в указанной сфере как часть

⁵⁹ См.: *Халин В.Г., Чернова Г.В.* Цифровизация и ее влияние на российскую экономику и общество: преимущества, вызовы, угрозы и риски // *Управленческое консультирование.* 2018. № 10. С. 46–47.

⁶⁰ См., напр.: *Изотов А.В.* Цифровизация налоговых правоотношений: теоретико-правовой аспект // *Финансовое право.* 2021. № 1. С. 28–31.

⁶¹ См.: *Зубарев С.М.* Указ. соч. С. 23–32.

⁶² См., напр.: *Brennen S., Kreiss D.* Digitalization. *International encyclopedia of communication theory and philosophy.* 2016. 23. P. 1–11.

⁶³ См.: *Данилова Л.Н., Ледовская Т.В., Сольнин Н.Э., Ходырев А.М.* Основные подходы к пониманию цифровизации и цифровых ценностей // *Вестник Костромского государственного университета. Серия: Педагогика. Психология. Социокинетика.* 2020. Т. 26. № 2. С. 5–12.

процесса цифровизации, исследователи отсчитывают начало этого процесса фактически со второй половины XX века, а юридически – с даты включения⁶⁴ цели цифровизации экономики в число приоритетов государственной политики⁶⁵.

Одним из наиболее распространенных предложений отечественной доктрины является рассмотрение цифровизации государственного управления как деятельности исполнительных органов государственной власти («всего властного аппарата») по управлению («по целенаправленному воздействию») соответствующими сферами общественных отношений и секторами экономики («всех вопросов внешней и внутренней политики») с использованием цифровых технологий⁶⁶. Разделение процесса управления на функции (на «целеполагание, планирование, организацию, мотивацию, учет, мониторинг, аудит и контроль») позволяет утверждать, что направлением цифровизации государственного управления является цифровизация реализации самих управленческих функций⁶⁷.

Отличать «цифровизацию» от «цифровой трансформации» или «диджитализации» предлагается исходя, как минимум, из двух предложенных в науке подходов: 1) исходя из того, что цифровая трансформация (в отличие от цифровизации) предполагает не только перевод информации с аналоговых носителей в цифровой формат, но и изначальное создание нового продукта в цифровой форме, или 2) исходя из того, что цифровизация – это процесс применения цифровых технологий в различных сферах, тогда как цифровая трансформация предполагает наступление конкретных результатов от их

⁶⁴ См.: распоряжение Правительства Российской Федерации от 28.07.2017 № 1632-р «Об утверждении программы “Цифровая экономика Российской Федерации”» (утратило силу); паспорт национального проекта «Национальная программа “Цифровая экономика Российской Федерации”».

⁶⁵ См. подроб. § 3 гл. 1 настоящей работы.

⁶⁶ См.: Цифровая трансформация. Термины и определения: СТБ 2583-2020. Введ. 2021–03–01. Минск, 2020 [Электронный ресурс] // URL: <http://multilang.pravo.by/ru/Term/Index/31426?size=25&т ур=3&langName=ru> (дата обращения: 10.10.2023).

⁶⁷ См.: Кабытов П.П., Стародубова О.Е. Указ. соч. С. 113–126.

применения⁶⁸. Так, цифровая трансформация отрасли экология и природопользование изначально виделась во внедрении таких технологий, как: «искусственный интеллект; дистанционное зондирование Земли; беспилотный летательный аппарат; технология интернет вещей; большие данные; аналитическая обработка данных; цифровой двойник»⁶⁹.

Высказывается мнение, что в современный период цифровизация государственного управления происходит именно в форме цифровой трансформации, которая, как пишут А.Ю. Демидов и А.И. Лукашов, «...заключается в создании единого государственного цифрового пространства, в котором при оказании государственных услуг и реализации своих полномочий будут взаимодействовать цифровые двойники государственных органов и государственных гражданских служащих с возможностью подключения к этому информационному пространству субъектов хозяйственной деятельности, некоммерческих организаций, жителей страны и их объединений»⁷⁰.

Такое понимание «цифровой трансформации», во-первых, не в полной мере отражает лексическое значение самого термина «трансформация» (под которым понимается превращение одного в другое или его преобразовывание⁷¹), а, во-вторых, в таком понимании цифровая трансформация имеет содержательные пересечения с пониманием термина «цифровая зрелость», которая в нормативных правовых актах, как правило, рассматривается в качестве целевого показателя «цифровой трансформации».

Так, согласно Указу Президента Российской Федерации «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030

⁶⁸ См.: *Зубарев С.М.* Указ. соч. С. 23–32.

⁶⁹ См.: распоряжение Правительства Российской Федерации от 08.12.2021 № 3496-р «Об утверждении стратегического направления в области цифровой трансформации отрасли экологии и природопользования» (утратило силу).

⁷⁰ *Демидов А.Ю., Лукашов А.И.* Отдельные подходы к цифровой трансформации государственного управления // Государственная служба. 2021. № 1 (129). С. 28–34.

⁷¹ См.: Толковый словарь С.И. Ожегова [Электронный ресурс] // URL: <http://dic.academic.ru/dic.nsf/ogegova/244290> (дата обращения: 10.10.2023).

года», именно «цифровая зрелость» ключевых отраслей экономики и социальной сферы должна стать конечным результатом цифровой трансформации государственного управления.

Термин «цифровая зрелость» с иными рассмотренными терминами объединяет то, что при постоянном легальном употреблении его определение также отсутствует. Ни применительно к экономике, ни к социальной сфере, ни к государственному управлению не даны общие критерии, наличие или отсутствие которых позволяло бы делать вывод о цифровой зрелости или, соответственно, незрелости того или иного процесса или его результата.

Ряд ведомственных актов предлагает определение «цифровой зрелости» для соответствующих отраслей⁷². Например, согласно Стратегии цифровой трансформации обрабатывающих отраслей промышленности, под «цифровой зрелостью» промышленных предприятий следует понимать их готовность встраивания в новый технологический уклад, использующий новейшие достижения цифровых технологий. В некоторых таких документах определяются критерии «цифровой зрелости» (наличие техники, подготовленных кадров и другие) и дается им оценка⁷³.

В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2021 г. «Об утверждении стратегического направления в области цифровой трансформации отрасли экологии и природопользования» для достижения «цифровой зрелости» отрасли предполагалось решить следующие задачи: обеспечение качественных изменений в бизнес-процессах и (или) способах осуществления экономической деятельности (бизнес-моделях) в результате внедрения цифровых технологий, приводящих к значительным

⁷² См., напр.: Стратегия цифровой трансформации обрабатывающих отраслей промышленности в целях достижения их «цифровой зрелости» до 2024 года и на период до 2030 года (утв. Министерством промышленности и торговли Российской Федерации) // СПС «КонсультантПлюс».

⁷³ См., напр.: Ведомственная программа цифровой трансформации Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки на 2021–2023 годы (утв. Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки); Ведомственная программа цифровой трансформации Министерства иностранных дел Российской Федерации на 2021–2023 годы (утв. Министерством иностранных дел Российской Федерации) // СПС «КонсультантПлюс».

социально-экономическим эффектам; увеличение в отрасли доли массовых социально значимых услуг, доступных в электронном виде; формирование новых сервисов и цифровых форм и каналов взаимодействия населения, бизнеса, общественных организаций и государства; обеспечение увеличения открытости и доступности необходимых информационных данных для участников отрасли по таким областям, как гидрометеорология, лесной комплекс, недропользование, обращение с отходами, водные ресурсы, поддержка и развитие экологического туризма.

В распоряжении Правительства Российской Федерации от 15 декабря 2023 г. «Об утверждении стратегического направления в области цифровой трансформации отрасли экологии и природопользования, относящейся к сфере деятельности Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации» обеспечение цифровой зрелости названо целью указанного стратегического направления, достижение которой должно осуществляться за счет внедрения и последующего углубленного использования цифровых технологий в рамках создания и развития государственных информационных систем⁷⁴.

Сопоставление приведенных подходов позволяет определить, что под цифровизацией государственного экологического управления следует понимать процесс внедрения в деятельность исполнительных органов государственной власти цифровых технологий, позволяющих обеспечивать качественные изменения осуществления функций государственного экологического управления. Это процесс формирования нового подхода к государственному экологическому управлению, в основе которого принципиально иные – цифровые способы его осуществления.

⁷⁴ См.: распоряжение Правительства Российской Федерации от 15.12.2023 № 3664-р «Об утверждении стратегического направления в области цифровой трансформации отрасли экологии и природопользования, относящейся к сфере деятельности Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации» [Электронный ресурс] // URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 25.12.2023).

Готовность государственного экологического управления к цифровой трансформации – нормативное, программное, техническое обеспечение, подготовка кадров и прочее, следует именовать цифровой зрелостью такого управления. Необходимо учитывать, что именно цифровая зрелость является необходимым условием, в этом смысле – его ключевым элементом (а не целью), цифровой трансформации.

При этом цифровая трансформация государственного экологического управления подразумевает под собой качественно новое состояние рассматриваемого вида управления, которое характеризуется наступлением конкретных социально значимых результатов от применения цифровых технологий.

В качестве таких результатов в отрасли экология и природопользование официально были обозначены такие как: формирование и развитие цифровой платформы услуг мониторинга состояния окружающей среды, обеспечивающей управление природоохранной деятельностью и экологической безопасностью; создание, внедрение и развитие в сферах отрасли эффективных цифровых решений (платформ), в том числе на основе новых цифровых технологий; повышение доли российских цифровых решений и доступности российских цифровых технологий⁷⁵.

Следует отметить, что в юридической доктрине встречается подход, согласно которому цифровая экономика, переход к ней, не является значимым событием, а также не порождает появление каких-либо новых, отличных от существующих, объектов правового регулирования, и, соответственно, имеющееся правовое регулирование не нуждается в перестройке.

⁷⁵ См.: распоряжение Правительства Российской Федерации от 08.12.2021 № 3496-р «Об утверждении стратегического направления в области цифровой трансформации отрасли экологии и природопользования» (утратило силу); распоряжение Правительства Российской Федерации от 15.12.2023 № 3664-р «Об утверждении стратегического направления в области цифровой трансформации отрасли экологии и природопользования, относящейся к сфере деятельности Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации».

Как отмечает, например, С.А. Сеницын, «вследствие неопределенности отличительных признаков и качественного наполнения в юридической и экономической методологии отсутствуют средства, позволяющие четко идентифицировать “цифровую экономику” как объект правового регулирования и разновидность нового экономического строя и уклада»⁷⁶.

Как бы ни относиться к подобному утверждению – соглашаться с ним или нет, очевидно одно: состояние «неопределенности» должно еще больше привлекать внимание к научному правовому изучению этих вопросов в целях выработки подходов к упорядочению соответствующих отношений. Такого мнения придерживается большинство представителей правовой науки, работы которых в целом или в частности касаются вопросов цифровизации и ее влияния на общественные отношения.

Так, Ю.А. Тихомиров указывает, что влияние цифровизации заключается в том, что будут иметь место «изменения в целях, объеме и методах деятельности государств в экономической, социальной, политической, экологической и международной жизни»⁷⁷.

Абанина Е.Н. и Сухова Е.А. выявление влияния цифровых технологий на трансформацию системы государственного экологического управления и правовое регулирование цифровизации экологической безопасности называют актуальными научными и практическими проблемами, требующими комплексного изучения на основе междисциплинарного подхода и

⁷⁶ См.: *Сеницын С.А.* Гражданское право в современных социально-экономических условиях. С. 8–15.

⁷⁷ *Тихомиров Ю.А.* Влияние цифровизации на компетенцию федеральных органов исполнительной власти // *Законы России: опыт, анализ, практика.* 2018. № 12. С. 90–94.

применения сравнительного анализа публичных и частных (корпоративных, предпринимательских) правовых инструментов⁷⁸.

В научной литературе отмечается, что «проблема воздействия новых технологий на социальные и правовые институты не нова. Технологическое развитие во все времена оказывало существенное влияние на жизнедеятельность общества, государство и право. Однако теперь, в период так называемой четвертой промышленной революции, характер этого влияния значительно усложнился»⁷⁹.

Подход, согласно которому обозначенные изменения в общественных отношениях не считаются достаточными для их специального особого рассмотрения, как с теоретической, так и с практической точек зрения, не выдерживает критики. Подтверждением тому является, например, почти полная пробельность действующего законодательства по вопросам цифровизации. Ввиду того, что юристы не понимают или не хотят понимать значимости происходящих процессов тогда, когда право должно взять на себя ведущую роль, право отстает, а соответствующие общественные отношения развиваются хаотичным образом.

В отдельных исследованиях, несмотря на отсутствие терминов «цифровизация», «цифровое общество» и иных производных от них слов, поднимаются вопросы, имеющие «фундаментальное значение для российской правовой системы» – создание «эколого-правового механизма инновационного развития». Под инновационным предлагается понимать такое развитие, в процессе которого происходят разработка, внедрение, производство новой (улучшенной), продукции, технологии, модернизации

⁷⁸ См.: *Сухова Е.А., Абанина Е.Н.* Правовые проблемы цифровой трансформации системы управления природопользованием как механизма обеспечения экологической безопасности // *Российская юстиция.* 2020. № 8. С. 17–20; *Егорова М.А.* Современные правовые проблемы права и экологии в условиях цифровой трансформации общественных отношений, предпринимательской деятельности и глобальных климатических изменений // *Предпринимательское право.* 2023. № 1. С. 2–7.

⁷⁹ *Кабытов П.П., Стародубова О.Е.* Указ. соч. С. 113–126.

производства, технических процессов. Отмечается, что «на современном этапе развития человечество сталкивается с новыми вызовами, обусловленными как интенсивным научно-техническим прогрессом, так и изменениями окружающей среды. В совокупности это приводит к острой необходимости формирования качественно нового подхода к развитию общества, основанного на интеграции экологических, экономических и социальных приоритетов»⁸⁰.

Предвосхищая детальный анализ тенденций развития правового регулирования государственного экологического управления, тезисно необходимо констатировать то, что каждый элемент (стадия) в его механизме модифицируется в условиях цифровизации общественных отношений. В его правовом регулировании происходят следующие изменения.

Изменяется содержание и характер предмета правового регулирования государственного экологического управления, – соответствующих общественных отношений, в свою очередь являющиеся разновидностью экологических отношений. Как известно, одной из основных особенностей таких отношений является то, по поводу чего они складываются: природные объекты (земля, недра, почвы, поверхностные и подземные воды, атмосферный воздух, растительный, животный мир), обеспечивающие в совокупности благоприятные условия для существования жизни на Земле. Отличительными признаками таких объектов В.В. Петров называл естественный источник их происхождения, неизменное состояние в экологической системе природы и социально-экономическая ценность для общества⁸¹.

Объектами, по поводу которых складываются управленческие экологические отношения при цифровизации, в дополнение к перечисленным,

⁸⁰ Болтанова Е.С., Имекова М.П., Мельникова В.Г. Эколого-правовой механизм инновационного развития России: монография. М.: Юстицинформ, 2021. С. 6.

⁸¹ См.: Петров В.В. Экология и право: монография. М.: Юридическая литература, 1981. С. 24.

будут также цифровые двойники окружающей среды, отдельных ее компонентов – природных объектов, для формирования которых существенным образом должен измениться порядок поиска, сбора, хранения, обработки, предоставления и распространения экологической информации (информации о состоянии окружающей среды).

Субъектный состав участников экологических правоотношений в условиях цифровизации также не остается без изменений: кроме появления во всех областях таких участников, как, например, разработчики программ и операторы цифровых платформ, в государственном экологическом управлении к числу управляющих субъектов добавляются негосударственные участники, например, граждане. Их участие в принятии экологически значимых решений уже на протяжении длительного времени предусмотрено экологическим законодательством, однако реальная возможность такого участия появляется в условиях цифрового государственного экологического управления. Субъекты государственного экологического управления в большинстве случаев будут взаимодействовать друг с другом посредством цифровых технологий. Это повлечет изменение содержания отношений в сфере государственного экологического управления, заключающегося в корреспондирующих правах и обязанностях сторон таких отношений.

Изменяются средства, способы и методы правового регулирования отношений в сфере государственного экологического управления. Так, например, в настоящее время преобладающим методом правового регулирования экологических отношений, тем более отношений в сфере государственного экологического управления, является императивный метод. В условиях цифровизации с появлением негосударственных субъектов управления, усилением их значения и роли как в выработке правил поведения, так и в их реализации, все большее применение будет иметь диспозитивный метод правового регулирования: государственные и негосударственные субъекты управления во многих случаях будут выступать как равные

субъекты, действующие совместными усилиями в решении поставленных задач.

Неизменной при осуществлении государственного экологического управления с использованием цифровых технологий должна оставаться только конечная цель всей экологической деятельности – достижение баланса между человеком, обществом и окружающей средой, необходимого для реализации целей устойчивого развития, или, как отметил О.С. Колбасов, – «установление постоянной гармонии между прогрессивным развитием человека и благоприятным состоянием природы»⁸².

⁸² Колбасов О.С. Избранное. М.: РГУП, 2017. С. 44.

§2. Цифровизация общественных отношений⁸³ как фактор современного развития правового регулирования государственного экологического управления⁸⁴

Содержание. Понятие и характерные черты цифрового общества, его влияние на правовое регулирование государственного экологического управления, цифровой экологический конфликт.

Постановка проблемы. Ученые расходятся во мнении как о наименовании самого современного общества, его стадии развития (постиндустриальное, информационное, программированное, цифровое и др.), так и в определении места этого общества в эволюционном процессе (самостоятельный этап: аграрное – индустриальное – постиндустриальное – цифровое, или часть постиндустриального периода). Но оказались едины в описании его характерных черт, а также в том, что в обозримом будущем «информационность» станет центральным понятием в моделировании социальной реальности, подавляющее большинство процессов в которой будут происходить в цифровой форме.

Начиная с конца XX века – начала XXI века, внимание многих исследователей (в первую очередь социологов и философов) оказалось обращено на качественные преобразования, которые начали совершаться в

⁸³ Несмотря на то что, здесь и далее словосочетание «цифровизация общественных отношений» не взято в кавычки, оно употребляется условно – в смысле развития общественных отношений в условиях цифровизации и влияния этих условий на субъектов, объекты и содержание таких отношений.

⁸⁴ Данный параграф подготовлен на основе следующих публикаций автора настоящей диссертации: Заславская Н.М. Эколого-правовые конфликты: понятие, классификация, особенности правового регулирования // Экологическое право. 2021. №. 5. С. 9–15; Юридическая конфликтология: теория и методология исследования / под ред. М.Н. Марченко. Дерябина Н.Е., Заславская Н.М., Корнев В.Н., Коновалов С.Г., Кремнев П.П. и др. М.: Норма, 2022. 296 с.

обществе во многом в связи с изменением роли и порядка получения, анализа и распространения информации⁸⁵.

Происходящие модификации общества оказались столь значимыми, что дали основания рассуждать о новом его названии. Предлагались различные наименования такого общества: информационное (Г. Бехманн, А. Дафф, М. Кастельс, Р.С. Меликян, Э. Тоффлер, Ф. Уэбстер, Г. Шиллер⁸⁶)⁸⁷, сетевое (З. Бауман, Я. Дейк, М. Туроф, Р. Хилц⁸⁸), электронное, мобильное (Я.Н. Засурский, Дж. Урри⁸⁹), неоинформационное (Д.В. Иванов, Л.М. Землянова⁹⁰), постинформационное (А.Ю. Внутских, И.Я. Мацевич, А.А. Моргунов⁹¹), глобальное информационное (А.А. Чернов⁹²), общество знаний (И.Ю.

⁸⁵ Отдельные работы по этой теме были опубликованы ранее указанного периода. См., напр.: Шиллер Г. Манипуляторы сознанием / пер. с англ.; науч. ред. Я.Н. Засурский. М.: Мысль, 1980. 287 с.; Hiltz R., Turoff M. The Network Nation. MA.: Addison-Wesley. 1978. 291 p.

⁸⁶ См.: Бехманн Г. Современное общество: общество риска, информационное общество, общество знаний / пер. с нем. А.Ю. Антоновского, Г.В. Гороховой, Д.В. Ефременко, В.В. Каганчук, С.В. Месяц. М.: Логос, 2010. 248 с.; Duff A.S. Information society studies. London: Psychology Press. 2000. 204 p.; Кастельс М. Информационная эпоха: экономика, общество и культура / пер. с англ., под науч. ред. О.И. Шкаратана. М.: ГУ ВШЭ. 2000. 608 с.; Власть коммуникации. М.: Изд. Дом Высшей школы экономики, 2016. 564 с.; Меликян Р.С. Концептуальные основания информационного общества: проблемы и перспективы // Вестник РАУ. 2007. № 2. С. 68–75; Тоффлер Э. Третья волна. М.: АСТ, 2004. 781 с.; Уэбстер Ф. Теории информационного общества. М.: Аспект Пресс, 2004. 400 с.

⁸⁷ Здесь и далее в скобках указаны не только основоположники соответствующих теорий, но и авторы, чьи работы вызвали интерес.

⁸⁸ См.: Бауман З. Текущая современность / пер. с англ. С.А. Комарова / под ред. Ю.В. Асочакова. СПб.: Питер, 2008. 240 с.; Dijk van J. The Network Society: Social Aspects of New Media. London, 2006. 304 p.

⁸⁹ См.: Засурский Я.Н. От электронного общества к мобильному // Информационное общество. 2008. № 5–6. С. 34–36; Урри Дж. Мобильности. М.: Праксис, 2012. 576 с.

⁹⁰ См.: Иванов Д.В. Виртуализация общества. Версия 2.0. СПб.: Петербургское Востоковедение, 2002. 96 с.; Общество как виртуальная реальность // Информационное общество: сборник. М.: АСТ, 2004. С. 355–427; Землянова Л.М. Медиатизация культуры и компаративизм в современной коммуникативистике // Вестник Московского университета. Серия 10. Журналистика. 2002. № 5. С. 83–97.

⁹¹ См.: Внутских А.Ю. От nanoиндустрии к постинформационному обществу // Вестник вятского государственного университета. 2011. № 2 (1). С. 6–11; Мацевич И.Я. Феномен «постинформационного общества» как объект концептуализации // Медиафилософия. 2009. Т. 2. № 2. С. 106–113; Моргунов А.А. Информационное общество и перспективы его трансформации: философско-культурологический анализ: дис. ... канд. филос. наук. Самара, 2016. 188 с.

⁹² См.: Чернов А.А. Становление глобального информационного общества: проблемы и перспективы. М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К°», 2003. 232 с.

Алексеева, Д.В. Ефременко, А.И. Ракитов⁹³), гибридное (О.Н. Яницкий⁹⁴) и другие.

О соотношении названных терминов высказываются различные мнения: кто-то противопоставляет, кто-то сопоставляет их. Одни считают, что все перечисленные выше названия олицетворяют самостоятельные стадии развития общества, как правило, следующие одна за другой, в связи с чем они не имеют соотношения «общее – частное», «род – вид».

Другие исследователи придерживаются подхода, согласно которому для всех указанных терминов существует один, их объединяющий. Часть сторонников этой позиции таким термином считает «постиндустриальное общество» (Д. Белл, В.Л. Иноземцев, Й. Масуда и др.⁹⁵), другая – «информационное общество» (Г. Бехманн и др.⁹⁶).

В последнем приведенном подходе, несмотря на наличие вариативности, отсутствует противоречие, так как первый в качестве характеризующего признака определяет период времени, когда происходят общественные преобразования (постиндустриальное общество то, которое включает любую

⁹³ См.: Алексеева И.Ю. Что такое общество знаний? М.: Когито-Центр. 2009. 96 с.; Концепция «общества знаний» в современной социальной теории: сб. науч. тр. / РАН. ИНИОН. Центр социал. науч.-информ. исслед. отд. социологии и социал. психологии / отв. ред. Д.В. Ефременко. М.: 2010. 234 с.

⁹⁴ См.: Яницкий О.Н. Информационное общество: проблемы и методы их решения // Власть. 2016. № 7. С. 90–96.

⁹⁵ См.: Белл Д. Социальные рамки информационного общества / пер. с англ. Ю.В. Никуличева // Новая технократическая волна на Западе: сборник статей / отв. ред. П.С. Гуревич. М.: Прогресс. 1986. С. 330–342; Грядущее постиндустриальное общество. Опыт социального прогнозирования. М.: Academia, 2004. 788 с.; Bell D. The coming of post-industrial society: A venture in social forecasting. N.Y.: Basic Books Publ., 1976. 616 p.; Bell D. The social framework of the information society. In: The computer age: A 20 year view. Cambridge, MA: The MIT Press Publ., 1979. P. 500–549; Иноземцев В.Л. Перспективы постиндустриальной теории в меняющемся мире. Новая постиндустриальная волна на Западе. М.: Academia, 1999. 956 с.; Современное постиндустриальное общество: природа, противоречия, перспективы. Учеб. пособие для студентов вузов. М.: Логос, 2000. 304 с.; Masuda Y. The Information Society as Post-Industrial Society. Washington: World Future Society, 1981. 171 p.; Полатайко С.В., Галимова А.М. Постиндустриальное общество и воздействие информационных потоков на качество жизни // Научный журнал НИУ ИТМО. Серия «Экономика и экологический менеджмент». 2015. № 2. С. 160–166; Post-industrial society. The choice between innovation and tradition / edited by Julia Kovalchuk. M.: Springer International Publishing, 2020. 281 p.

⁹⁶ См.: Бехманн Г. Современное общество: общество риска, информационное общество, общество знаний. 248 с.

модификацию общества, следующую за индустриальным этапом), а второй – ту или иную черту общественного развития, отличающую его от предшествующего состояния.

Следует отметить, что и у тех, кто рассматривает «электронное общество», «мобильное общество», «сетевое общество» и прочие в качестве стадий его развития, и у тех, кто ищет родовое для них понятие, есть как минимум два объединяющих момента: информационная составляющая и то, что современное общество находится в состоянии перехода от индустриальной к следующей («только возникающей») стадии развития.

В научной литературе вопрос о сущности нового этапа общественного развития относят к важнейшим вопросам социальной теории в современных условиях. Его главной отличительной особенностью называют то, что «информация и знания выступают в новой для них роли системообразующих ценностей, определяющих суть всех происходящих изменений, переходных состояний в отношениях, связях, структуре современного общества». Указывается на интенсивный рост процессов, «в которых знания играют ключевую роль: формируется экономика, основанная на знаниях, связанная с “интеллектуализацией” используемых технологий и доминированием на рынке интеллектуальных товаров и услуг; происходит изменение социальной структуры общества, вызванное ростом количества занятых в сфере услуг; совершенствуются формы организации науки; обновляется образовательная система»⁹⁷.

Г. Бехманн выделяет несколько основных концепций понимания информационного общества⁹⁸. В основе первой концепции рассмотрение информационного общества, в первую очередь, как информационной

⁹⁷ Журавлева И.А. К проблеме демаркации между концепциями постиндустриального общества, информационного общества и общества знаний в современной социальной теории // Вестник ЧитГУ. 2011. № 1. С. 22.

⁹⁸ Далее дано по: Бехманн Г. Концепции информационного общества и социальная роль информации // Политическая наука. 2008. № 2. С. 10–28.

экономики. Здесь два среза – «промышленный» и «профессиональный». При рассмотрении информационной экономики с промышленной точки зрения «подчеркивается последовательный переход от сельскохозяйственного к промышленному сектору экономики, а от него – к информационному как ведущему в современном обществе». «Профессиональный подход» основывается на анализе структуры такого общества. Информационный сектор экономики добавляется к сельскохозяйственному, промышленному и иным, а в его структуре выделяются в качестве самостоятельных субъектов, например, производители и потребители информации.

Вторая концепция, выделяемая Г. Бехманном вслед за Д. Беллом, рассматривает информационное общество как постиндустриальное общество. Согласно этой концепции, постиндустриальное общество связано в основном с производством и использованием информации с помощью интеллектуальных технологий, базирующихся на компьютерной обработке информации, в отличие от индустриального общества, главными отличительными чертами которого являются производство товаров с помощью машин и частная собственность.

Согласно третьей концепции, информационное общество – это общество знания. И здесь «акцент делается не только на рост значения теоретического знания в социальном познании, но и на социально детерминированные процессы распределения и воспроизведения, причем не только научно созданного, но и общепризнанного знания».

«Конец общества массового производства» представляет собой четвертую концепцию информационного общества. Вне информационного общества на промышленных предприятиях возможно производство только массовых стандартизированных товаров. Доминантной профессиональной группой при таком подходе являются промышленные рабочие. Информационная экономика существенным образом изменяет подход и организационную структуру производственного предприятия, которое под

давлением потребителя и международной конкуренции переходит на рельсы «индивидуализированного массового производства». Информационные технологии (поиск, сбор, хранение, обработка, предоставление и распространение информации), сокращая разрыв между производителем и потребителем, создают основу для индивидуализации продуктов (товары производятся под желания конкретных потребителей), состоящих в то же самое время из стандартизованных компонентов. Такой подход меняет процесс производства и, соответственно, всю структуру и организацию работы промышленного предприятия.

Еще одной (в дополнение к двум, названным ранее, – информационная составляющая и переходный период) характерной чертой всех описываемых авторами видов общественного состояния в настоящее время является их динамизм. На смену всем вышеперечисленным наименованиям и соответствующим им содержаниям уже предлагается новое, качественно иное наименование, понимание общества и происходящих в нем процессов – цифровое (Д.Е. Добринская, Т.В. Казарова, Р.Р. Мурзагулов, Д. Тапскотт⁹⁹ и др.).

Исходным тезисом, объединяющим представителей этого подхода, является то, что, как они утверждают, «цифровой прогресс преобразует социальную реальность»¹⁰⁰. Так, например, У. Бек называет цифровизацию

⁹⁹ См.: Добринская Д.Е. Указ. соч. С. 112–129; Агеев А.И., Аверьянов М.А., Евтушенко С.Н., Кочетова Е.Ю. Цифровое общество: архитектура, принципы, видение // Экономические стратегии. 2017. № 1 (143). С. 114–125; Жулего В.Г., Балякин А.А., Нурбина М.В., Тараненко С.Б. Цифровизация общества: новые вызовы в социальной сфере // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2018. № 9–2. С. 36–43; Казарова Т.В. Цифровое общество как уникальный культурно-исторический феномен // Цифровое общество как культурно-исторический контекст развития человека. Сборник научных статей и материалов международной конференции / под общ. ред. Р.В. Ершовой. Коломна: Государственный социально-гуманитарный университет, 2016. С. 161–166; Тапскотт Д. Электронно-цифровое общество: Плюсы и минусы эпохи сетевого интеллекта / пер. с англ. И. Дубинского / под ред. С. Писарева. Киев; М.: INT Пресс; Релф бук, 1999. 432 с.; Мурзагулов Р.Р. Цифровое общество середины XXI века как новый этап цивилизационного развития. Социально-философский анализ. М.: Издательские решения. 2018. 96 с.; Харари Ю.Н. Номо Деус: Краткая история будущего / пер. с англ. А. Андреева. М.: Синдбад, 2018. 492 с.; Чернавин Ю.А. Цифровое общество: теоретические контуры складывающейся парадигмы // Цифровая социология. 2021. Т. 4. № 2. С. 4–12.

¹⁰⁰ Добринская Д.Е. Указ. соч. С. 112.

«метаморфозой», вызывающей шок и уничтожающей антропологические константы привычного существования и устоявшегося понимания мира.

Следует отметить, что в представлении обывателей (под которыми в данном случае понимаются лица, специально не изучающие это явление) само словосочетание «цифровое общество» или, более того, «цифровой мир» и все образуемые от них термины (к примеру, «цифровизация общественных отношений», «цифровой человек» и другие) вызывает если и не шок, то точно недоумение и стойкое убеждение, что цифровизация – это всего лишь оболочка.

Объясняется это, возможно, тем, что термин «цифровой» наиболее распространен со значением «противоположный аналоговому», то есть «цифровизация» (или «оцифровка») – это технический процесс перевода информации из аналоговой в цифровую форму, процесс преобразования данных (от англ. digitization).

В то время как в словосочетании «цифровое общество» рассматриваемому термину придается иное значение (от англ. digitalization) – создание среды (цифрового пространства), в которой люди взаимодействуют друг с другом посредством цифровых технологий, что порождает новые социальные практики, новые социальные связи и отношения. Цифровизация в таком понимании – это проникновение и интеграция цифровых технологий в различные сферы общественной жизни.

Сопоставляя «общество» с «цифровым обществом», необходимо отметить, что, с одной стороны, следуя формальной логике, данные понятия должны соотноситься как род и вид, как общее и частное (в таком понимании цифровое общество – это разновидность общества), но, с другой стороны, цифровизация вытесняет традиционное общество с его классическими формами. Период глобальной изоляции, связанной с преодолением распространения пандемии, наглядно продемонстрировал, что описанная

общественная коммуникация – уже объективная реальность, и, более того, катализировал эти процессы.

В настоящее время выделяют четыре технологии, имеющие серьезные социальные последствия: сетевые коммуникации, технологии больших данных, алгоритмы и платформы¹⁰¹, а процессы, происходящие под их воздействием в обществе, именуют соответственно – сетевизация, датификация, алгоритмизация и платформизация.

Сети создают инфраструктуру цифрового общества, преодолевая территориальные и институциональные границы, позволяют социальной коммуникации быть быстрой и открытой. Согласно отчету Global Digital 2023, около 65 % мирового населения имеют доступ в информационно-телекоммуникационную сеть «Интернет» (далее также – сеть «Интернет») (5,16 из 8 миллиардов человек), социальные сети насчитывают 4,76 миллиарда пользователей, что составляет чуть менее 60 % от общей численности населения Земли¹⁰².

Основным источником производства и распределения социального знания являются технологии больших данных. Первоначальные данные в сети вносят ее пользователи, профессиональные субъекты, а также специальные технологии. Примером такой специальной технологии является интернет вещей – информация в сеть поступает со специальных датчиков-сенсоров, встроенных одновременно и в сеть, и в окружающую среду, что позволяет конструировать в сети прообраз окружающей среды по заранее определенным характеристикам, а также осуществлять взаимодействие между миром цифровым и реальным.

¹⁰¹ В настоящей работе в качестве термина их объединяющего употребляется термин «цифровые технологии». Термины «цифровые технологии», «цифровые инструменты», «цифровые средства» отождествляются.

¹⁰² См.: Digital 2023: Global overview report [Электронный ресурс] // URL: <http://datareportal.com/reports/digital-2023-global-overview-report> (дата обращения: 10.10.2023).

Далее посредством алгоритмов (программного обеспечения) данные в сети аккумулируются, анализируются для того, чтобы в дальнейшем быть использованными в установленных целях.

Для структурирования и систематизации данных организации пользователей сети используют цифровые платформы, под которыми обычно понимают так называемых цифровых посредников, соединяющих участников (индивидуального пользователя, государственные органы, бизнес-сообщества и всех иных), информацию, товары и услуги.

Таким образом, под цифровым обществом понимают такое общество, «инфраструктура которого функционирует посредством цифровых технологий (технологии больших данных и искусственного интеллекта, алгоритмов и алгоритмических систем, облачных вычислений и других), а базовой формой организации и социального взаимодействия являются сетевые структуры и платформы»¹⁰³. И с этой точки зрения понятие цифровое общество не входит в информационное общество, а является качественно иной его характеристикой¹⁰⁴.

Как написал К. Шваб в предисловии к своей работе «Четвертая промышленная революция», «мы стоим у истоков революции, которая фундаментально изменит нашу жизнь, наш труд и наше общение. По масштабу, объему и сложности это явление ... не имеет аналогов во всем предыдущем опыте человечества. Нам еще только предстоит осознать всю полноту темпов развития и размаха новой революции»¹⁰⁵.

Трансформация социального уклада, которая начала происходить под воздействием названных технологий и вызываемых ими процессов,

¹⁰³ Добринская Д.Е. Указ. соч. С.113–114.

¹⁰⁴ Обращает на себя внимание тот факт, что вошедшим в употребление для обозначения цифровой платформы является термин «экосистема». См., напр.: Акаткин Ю.М., Карпов О.Э., Коняевский В.А., Ясиновская Е.Д. Цифровая экономика: концептуальная архитектура экосистемы цифровой отрасли // Бизнес-информатика. 2017. № 4 (42). С. 17–28.

¹⁰⁵ Шваб К. Четвертая промышленная революция. М.: Эксмо, 2016. 138 с.

формулирует современные вызовы не только для социологии или философии, но и для всех других общественных наук¹⁰⁶, в том числе, и не в последнюю очередь, для права. Перед ними стоит задача осуществления регулирующего воздействия на новые «цифровые» общественные отношения. Модификация действующих правил поведения или выработка принципиально иных обусловлены необходимостью обобщения уже имеющихся эмпирических данных, определения тенденций общественного развития и на их основании правового моделирования.

Специалисты, отмечают, что несмотря на то, что «готовность» разных государств, а также разных сфер деятельности внутри каждого государства к переходу в цифровую стадию различна, это всего лишь вопрос времени – разница заключается исключительно в том, что одни быстрее, другие дольше будут осуществлять этот переход¹⁰⁷.

Термин «цифровое общество» начинает использоваться¹⁰⁸ и рассматриваться в юридической литературе¹⁰⁹. Даже тогда, когда словосочетание «цифровое общество» не называется прямо, для характеристики современных тенденций общественного развития употребляют такие словосочетания, как: «деятельность в условиях

¹⁰⁶ Влияние цифровизации широко исследуется, например, в экономической теории. Термин «цифровая экономика» для экономистов является уже общеупотребительным.

¹⁰⁷ См.: *Кастельс М.* Указ. соч. 608 с.

¹⁰⁸ При этом следует отметить, что в некоторых работах он употребляется в кавычках (см., напр.: *Постников А.Е.* Указ. соч. С. 38–49), что, видимо, означает некоторую условность его употребления авторами, а в ряде случаев встречается рассмотрение нескольких терминов сразу в качестве синонимов – например, «цифровое (сетевое) общество» (см., напр.: *Жильцов Н.А., Свистунов А.А., Чердаков О.И.* Концепция цифрового (сетевого) общества и общества знания – идеологема XXI века // *Юрист.* 2022. № 10. С. 2–8).

¹⁰⁹ См., напр.: *Антонович Е.К.* Правовая помощь по уголовным делам в цифровом обществе // *Актуальные проблемы российского права.* 2021. № 11. С. 167–173; *Филипова И.А.* Трудовое право при переходе к цифровому обществу: происходящие изменения и контуры будущего // *Журнал российского права.* 2021. № 3. С. 92–105.

цифровизации»¹¹⁰, «информационно-цифровое развитие общества»¹¹¹, «этап цифровой трансформации общества»¹¹² или «современные социально-экономические условия»¹¹³.

Более распространенным в юридических исследованиях в настоящее время является термин «информационное общество»¹¹⁴. Это может быть обусловлено тем, что юридическая наука только начинает рассмотрение правовых вопросов цифровых общественных отношений, а также тем, что, в отличие от многих других, термин «информационное общество» – это легальный термин¹¹⁵.

Согласно Указу Президента Российской Федерации «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы», информационное общество – это общество, в котором информация и уровень ее применения и доступности кардинальным образом влияют на экономические и социокультурные условия жизни граждан, а информационное пространство понимается как совокупность информационных ресурсов, созданных субъектами информационной сферы,

¹¹⁰ См., напр.: *Егорова М.А.* Особенности фундаментальных правовых основ «зеленой» экономики в контексте концепции устойчивого развития для целей совершенствования предпринимательской деятельности в условиях цифровизации // *Предпринимательское право.* 2022. № 4. С. 13–22.

¹¹¹ См., напр.: *Никурадзе Н.О.* Актуальные вопросы обеспечения в уголовно-правовой сфере конституционных прав под влиянием информационно-цифрового развития общества // *Российский следователь.* 2022. № 10. С. 44–47.

¹¹² См., напр.: *Нансо М.Д., Нансо М.Б.* Тренды цифровой трансформации общества: актуальные проблемы реализации прав индивида в сфере информации // *Журнал российского права.* 2021. № 10. С. 85–97; *Попов О.В., Прокопенко А.Н.* Особенности правового регулирования использования биометрических персональных данных в системе государственного управления на современном этапе цифровой трансформации общества // *Административное право и процесс.* 2023. № 2. С. 22–24.

¹¹³ См., напр.: *Синицын С.А.* Указ. соч. С. 8–15.

¹¹⁴ См., напр.: *Никодимов И.Ю., Земсков Ю.В., Мотякова О.А., Кочеткова Е.В.* Проблемы внедрения цифровых прав при реализации концепции информационного общества в Российской Федерации // *Административное право и процесс.* 2022. № 9. С. 28–31.

¹¹⁵ Указанный термин употреблен и в иных документах, см., напр.: Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы (утв. Президентом Российской Федерации 07.02.2008 № Пр-212), распоряжение Правительства Российской Федерации от 20.10.2010 № 1815-р «О государственной программе Российской Федерации “Информационное общество (2011–2020 годы)”» (утратило силу).

средств взаимодействия таких субъектов, их информационных систем и необходимой информационной инфраструктуры¹¹⁶.

В экологической правовой доктрине практически не употребляется и не исследуется ни термин «информационное общество», ни тем более «цифровое общество», соответственно, и не рассматриваются эколого-правовые проблемы, с ними связанные. Фактически общество уже более 20 лет испытывает на себе цифровизационные преобразования, в России идет процесс формирования нормативной правовой основы информационного права¹¹⁷, а большинство юристов-экологов до сих пор отрицают (не видят) влияние этих процессов на экологические отношения¹¹⁸.

Перед экологическим правом в целом, правовым регулированием государственного экологического управления в частности в рассматриваемый период перехода к цифровому обществу стоит задача повышенной сложности. Связано это с тем, что цифровое общество, базируясь на высоких технологиях, производстве и потреблении информации, повышении ценности предназначенных для этого знаний и умений, в любом случае не сможет существовать без удовлетворения материальных потребностей, которые лишь

¹¹⁶ Еще одним термином, используемым в названном документе для характеристики общества, является словосочетание «общество знаний», имеющее отличное от информационного общества определение и означающее общество, в котором преобладающее значение для развития гражданина, экономики и государства имеют получение, сохранение, производство и распространение достоверной информации с учетом стратегических национальных приоритетов Российской Федерации.

¹¹⁷ См., напр.: *Букалерева Л.А.* Информационные преступления в сфере государственного и муниципального управления: законотворческие и правоприменительные проблемы. Автореф. ... дис. докт. юрид. наук. М., 2007. С. 3.

¹¹⁸ Не меняет ситуацию и наличие примеров влияния цифровых технологий на развитие науки экологического права. Например, представленный в 1972 году Римским клубом доклад «Пределы роста», который был основан на результатах именно компьютерного моделирования, изменил взгляды и определил направления работы многих ученых и, в том числе юристов-экологов. Тогда для конструирования прообраза будущего состояния окружающей среды Д. Форрестером был предложен метод системной динамики, базирующийся на специализированном языке программирования. Сопоставляемыми параметрами были выбраны: население, производство сельскохозяйственной и промышленной продукции, природные ресурсы и загрязнение окружающей среды. См.: Медоуз Д., Рандерс Й., Медоуз Д. Пределы роста. 30 лет спустя / пер. с англ. М.: ИКЦ «Академкнига», 2007. 342 с.

возрастают, что, в свою очередь, обуславливает рост негативного воздействия на окружающую среду. Более того, сами цифровые технологии создают угрозу причинения существенного экологического вреда¹¹⁹.

К числу достижений современного общественного развития следует отнести три аксиомы: невозможно бесконечно расширять сферу влияния в ограниченном пространстве, невозможно удовлетворять бесконечно растущие потребности в условиях ограниченности ресурсов, экосистемы Земли взаимосвязаны¹²⁰.

Надо понимать, что цифровые технологии, подлежащие разработке, созданию и внедрению в условиях цифрового общества, и являющиеся необходимым атрибутом такого общества, вступают в конфликт (от лат. *conflictus* – столкновение, противостояние сторон¹²¹), присоединяются к уже существующему экологическому (от др.-греч. οἶκος – обиталище, жилище, дом, имущество и λόγος – понятие, учение, наука¹²²) конфликту – конфликту человека с окружающей его средой, который только усугубляется на протяжении всей истории их взаимодействия.

Будучи частью природы, человек одновременно выступает основным субъектом воздействия на нее. В подавляющем большинстве случаев такое воздействие является негативным. С течением времени и повышением потребностей человечества в использовании ресурсов природы (выбросы, сбросы загрязняющих веществ, изъятие природных компонентов и др.), противопоставление и даже противоречие интересов общества и природы, а также интересов внутри общества по поводу природы, отдельных ее

¹¹⁹ См. подроб. § 4 гл. 1 настоящей работы.

¹²⁰ См. подроб.: *Егорова М.А.* Указ. соч. С. 13–22.

¹²¹ См., напр.: Большой энциклопедический словарь [Электронный ресурс] // URL: <http://474.slovaronline.com> (дата обращения: 10.10.2023).

¹²² См., напр.: Википедия. Свободная энциклопедия [Электронный ресурс] // URL: <http://ru.wikipedia.org/wiki> (дата обращения: 10.10.2023).

компонентов, их использования и охраны, возрастает, а в условиях цифровизации скорость роста такого воздействия увеличивается.

Согласно Оценочному докладу Межправительственной группы экспертов по изменению климата в Российской Федерации¹²³, широкомасштабные неблагоприятные воздействия на окружающую природную среду привели к антропогенному изменению климата, выходящему за рамки естественной изменчивости климата. Риски, связанные с такого рода воздействиями на природу, становятся все более сложными для управления. Прогнозируется (с высокой степенью достоверности) еще большее ухудшение состояния окружающей среды, обусловленное кумулятивным эффектом от накопления негативных воздействий, их взаимодействия друг с другом, что приведет к усугублению общего риска и «каскадному» распространению рисков в секторах и регионах¹²⁴.

Цифровой экологический конфликт обусловлен тем, что, с одной стороны, использование, применение цифровых технологий, должно решить названные проблемы (например, создание цифрового двойника окружающей среды позволит в режиме реального времени отслеживать происходящие в природе изменения и принимать своевременные управленческие решения), и ввиду этого обстоятельства они должны (и будут) применяться, а, с другой стороны, разработка, создание и эксплуатация таких технологий – это самостоятельный и очень весомый (как с точки зрения разновидностей, так и с точки зрения количества) источник негативного воздействия на окружающую среду¹²⁵.

¹²³ См.: Доклады по вопросам климата [Электронный ресурс] // URL: <http://un.org/ru/climatechange/reports> (дата обращения: 10.10.2023).

¹²⁴ См. также: *Kalymbek B., Yerkinbayeva L., Bekisheva S., Saipinov D.* The Effect of Digitalization on Environmental Safety. JEMT. 2021. Vol 12. № 5 (53). P. 1299-1306 [Электронный ресурс] // URL: <https://journals.aserspublishing.eu/jemt/article/view/6357> (дата обращения: 10.10.2023); *Xu J., She S., Liu W.* Role of digitalization in environment, social and governance, and sustainability: Review-based study for implications. *Frontiers in Psychology*. 2022. Volume 13. P. 1–15 [Электронный ресурс] // URL: https://www.researchgate.net/publication/365895398_Role_of_digitalization_in_environment_social_and_governance_and_sustainability_Review-based_study_for_implications(дата обращения: 10.10.2023).

¹²⁵ См. подроб. об этом § 4 гл. 1 настоящей работы.

В общественных науках экологический конфликт рассматривают как разновидность социального конфликта, который в общем виде представляет собой процесс или ситуацию, где одна сторона находится в состоянии противостояния или борьбы с другой, поскольку ее цели, задачи и интересы в отношении окружающей среды воспринимаются как противоречащие собственным. Таким конфликтам свойственна распространенность и массовость, глобальность возможных последствий, связанность с иными видами конфликтного поведения и их причинами¹²⁶.

Социологическая конфликтология выделяет различные основания классификации общественных конфликтов: по уровню (от столкновения отдельных личностей до межгосударственных конфликтов, между находящимися в непосредственном взаимодействии группами или личностями, а также межгрупповыми, межличностными или внутриличностными), по характеру преследуемых целей (победа одной из противостоящих сторон, достижение консенсуса, выработка результата с определенными компромиссами, состояние постоянного противостояния) или средств, используемых при разрешении конфликта (предотвращение, сотрудничество, эскалация, применение властных полномочий), по характеру отношений, лежащих в основе конфликта между участвующими сторонами (идеологические, политические, экономические, экологические и другие).

Многие исследователи считают одним из предназначений права разрешение конфликтов как реальных (уже существующих), так и потенциальных. В таком понимании юридический конфликт – способ, метод, форма возникновения (предотвращения), существования, изменения и прекращения (разрешения) конфликтов, в основе которых идеологические, политические, экономические, экологические и иные противоречия.

¹²⁶ См.: Дубовик О.Л. Экологическая конфликтология (предупреждение и разрешение эколого-правовых конфликтов). М.: Норма, 2019. С. 38.

По мнению В.В. Касьянова и В.Н. Нечипуренко, юридический конфликт — это вторичное образование, в основе которого лежат обычные социальные, политические, семейные, экономические, идейные и иные конфликты, то есть обычный социальный конфликт становится юридическим, когда стороны так или иначе нарушают существующие правовые нормы¹²⁷. Право как регулятор¹²⁸, руководствуясь принципом справедливости, призвано разрешать возникшее противоречие, определять, является ли поведение участников конфликта правомерно-дозволенным или юридически недозволенным, запрещенным, и на этом основании определять обязательные юридические последствия, связанные с решением данной жизненной ситуации.

Как отмечает С.Ю. Мирхусеева, право, являясь неотъемлемой частью любого общества, регулирует общественные отношения, в том числе коллизийные и конфликтные отношения, с помощью правовых средств. Основным условием, позволяющим влиять на процесс зарождения, развития и разрешения конфликта с помощью правовых инструментов является перевод его в «правовую плоскость». Наличие юридической составляющей «окрашивает» фактический социальный конфликт в правовой или юридический¹²⁹.

Однако наиболее распространенным является подход, согласно которому юридические (правовые) конфликты являются одной из разновидностей социальных конфликтов. Признавая обоснованность такого понимания природы юридического конфликта, необходимо обратить внимание на следующее.

Юридический конфликт в чистом виде (в узком смысле) либо непосредственно связан с правовыми отношениями сторон и представляет

¹²⁷ См.: Родионова А.С. Понятие юридического конфликта // Молодой ученый. 2016. № 10. С. 1035–1036.

¹²⁸ См.: Алексеев С.С. Право: азбука – теория – философия. Опыт комплексного исследования. М.: Статут, 1999. С. 313–315.

¹²⁹ См.: Мирхусеева С.Д. Спор о праве как разновидность социального конфликта // Историческая и социальная мысль. 2013. № 1. С. 249–252.

собой противоборство субъектов права с противоречивыми правовыми интересами, либо (в широком смысле) должен изначально иметь два и более элементов юридического характера (субъект, объект, субъективную сторону (мотивацию) или объективную сторону (противодействия), при котором стороны конфликта либо третьи лица обязательно прибегают к необходимой юридической процедуре, позволяющей в дальнейшем его завершение (приостановление, прекращение, разрешение) юридическим способом¹³⁰.

В юридической науке встречаются различные определения понятия «конфликт». Наиболее распространенным является подход к определению юридического конфликта через противоречие. Представители названного подхода рассматривают соотношение понятий «противоречие» и «конфликт» как целое и часть, так как, с одной стороны, эти понятия не могут рассматриваться как синонимы, но в то же время они не могут быть противопоставлены друг другу. Противоречия превращаются в конфликт только тогда, когда начинают взаимодействовать стороны, являющиеся носителями противоположных интересов. Таким образом, противоречия являются необходимыми, но не достаточными условиями конфликта¹³¹.

А.В. Дмитриев под правовым конфликтом понимает проявление объективных или субъективных противоречий, выражающихся в противоборстве сторон¹³². Т.В. Худойкина рассматривает юридический конфликт как противоборство двух или нескольких субъектов, обусловленное противоположностью (несовместимостью) их интересов¹³³.

¹³⁰ См.: Родионова А.С. Указ. соч. С. 1035–1036.

¹³¹ См.: Бахтанова А.Г. К вопросу о понятии юридического конфликта // Вестник ТГУ. 2011. № 6. С. 252–256.

¹³² См.: Дмитриев А.В. Конфликтология: Учеб. Пособие для студентов вузов. М.: Гардарики, 2000. 318 с.

¹³³ См.: Худойкина Т.В. Юридическая конфликтология в условиях государственно-правовых и общественных преобразований в России: постановка проблемы, теоретические и социологические аспекты // Сибирский юридический вестник. 1998. № 3. С. 10–13.

Следует отметить, что не каждое противоречие будет конфликтом. Конфликт – это предельное обострение противоречий между участниками взаимодействия, проявляющееся в их противоборстве. Некоторые противоречия изначально существуют в бесконфликтной форме, а некоторые противоречия вообще к конфликту не имеют никакого отношения. В качестве наиболее яркого примера таких изначально «бесконфликтных» противоречий традиционно называют противоречия между человеком и природой¹³⁴.

В правовой литературе природа и содержание конфликта были неоднократно исследованы как в рамках общей теории права, так и в качестве самостоятельного объекта исследования¹³⁵. Несмотря на то что многие исследователи отмечают конфликтность как черту, присущую экологическому праву¹³⁶, в эколого-правовой доктрине проблематика экологического конфликта поднималась нечасто, специальные научные правовые исследования по вопросам экологического конфликта единичны¹³⁷.

¹³⁴ См.: Конфликтология: учебник для студентов высших учебных заведений, обучающихся по специальностям экономики и управления и гуманитарно-социальным специальностям / [В.П. Ратников и др.] / под ред. В.П. Ратникова. 3-е изд., перераб. и доп. - Москва ЮНИТИ, 2012. 543 с.

¹³⁵ См.: Юридическая конфликтология / *Бойков О.В., Варламова Н.Н., Дмитриев А.В.* и др. / отв. ред. В.Н. Кудрявцев; Рос. АН, Центр конфликтол. исслед. М.: Ин-т государства и права, 1995. 316 с.; *Худойкина Т.В.* Юридический конфликт: Теоретико-прикладное исследование. Дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.01. Нижегород. акад. МВД России. Нижний Новгород, 2002. 488 с.; *Кузьмина М.Н.* Юридический конфликт: теория и практика разрешения. М.: Юрлитинформ, 2008. 251 с.; Юридический конфликт = Legal conflict: монография / *Акопян О.А., Бальхаева С.Б., Головина А.А.* и др. / отв. ред. Ю.А. Тихомиров. Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: ИНФРА-М, 2017. 310 с.

¹³⁶ См.: *Колбасов О.С.* Экология: политика – право. Правовая охрана природы в СССР. М.: Наука, 1976. 230 с.; *Иконницкая И.А.* Проблемы эффективности в земельном праве. М.: Наука, 1979. 183 с.; *Дубовик О.Л.* Механизм действия права в охране окружающей среды. М.: Наука, 1984. 168 с.; *Петров В.В.* Правовая охрана природы в СССР: Учеб. для вузов по спец. «Правоведение». М.: Юрид. лит, 1984. 384 с.; Экологическое право России: Учебник для вузов. М.: Изд-во БЕК, 1995. 557 с.; *Дубовик О.Л., Жалинский А.Э.* Причины экологических преступлений. М.: Наука, 1988. 240 с.; Право и чрезвычайные ситуации: сб. ст. Рос. АН, Ин-т государства и права / отв. ред. О.С. Колбасов, М.М. Бринчук. М.: ИГПАН, 1992. 210 с.; Эффективность юридической ответственности в охране окружающей среды: Сб. ст. / АН СССР, Ин-т государства и права / отв. ред. О.С. Колбасов, Н.И. Краснов. М.: Наука, 1985. 226 с.

¹³⁷ См.: *Демчук А.Л.* Управление экологическими конфликтами: критерии оценки эффективности // Экологическое право. 2016. № 4. С. 37–42; *Дубовик О.Л.* Правовое регулирование экологических конфликтов: некоторые исходные положения // Lex russica. 2016. № 6. С. 48–60; *Хлуденева Н.И.* Эффективность правового регулирования охраны окружающей среды в России: от «конфликта целей» к экологическому правопорядку // Журнал российского права. 2017. № 12. С. 141–150;

В основе понимания эколого-правового конфликта лежат общетеоретические взгляды на юридическую конфликтологию как составную часть предмета общей теории права, выявляющую противоположные, полностью либо частично исключаящие друг друга интересы сторон правовых отношений.

Эколого-правовой конфликт от имманентного «конфликта» между человеком и природой отличает то, что первый, в отличие от второго, – это общественное отношение, урегулированное или не урегулированное (как в случае с цифровизацией государственного экологического управления) правом, в котором субъекты, имея противоречивые интересы по поводу охраны окружающей среды в целом или отдельных ее компонентов, противостоят (открыто или скрыто, активно или пассивно) друг другу.

Сторонники выделения эколого-правовых конфликтов в качестве самостоятельных правовых явлений отмечают, что такие конфликты являются многоаспектными и в зависимости от тех или иных критериев, от того, какие свойства в данный момент представляют наибольший интерес, возможна различная их классификация. В основу классификации могут быть положены причины возникновения конфликта, характер его протекания, участвующие в нем субъекты, их цели и задачи, содержание деятельности, характер взаимоотношений, юридические последствия конфликта и другие критерии, представляющие интерес и необходимость познания.

Наиболее распространенной классификацией конфликтов является классификация в зависимости от участвующих в нем субъектов. С этой точки зрения эколого-правовые конфликты могут быть разделены на: международные и национальные (глобальные и региональные), с участием

Дубовик О.Л. Современные эколого-правовые конфликты в области охраны климата и борьбы с глобальным потеплением // Экологическое право. 2018. № 5. С. 37–42; *Дубовик О.Л.* Экологическая конфликтология (предупреждение и разрешение эколого-правовых конфликтов). М.: Норма, 2019. 280 с.

государственных органов и без такового участия, двух- и многосторонние, одиночные и групповые.

Отличительной чертой эколого-правовых конфликтов является то, что в подавляющем большинстве случаев в таких конфликтах участвует государство (в лице уполномоченных органов) как суверен, как управомоченный на охрану окружающей среды субъект и (или) как собственник природных ресурсов.

Среди экологических конфликтов с участием государственных органов можно выделить те конфликты, которые возникли и развиваются в процессе осуществления государственного экологического управления. Это могут быть конфликты между различными органами государственной власти, их должностными лицами или конфликты между органами государственной власти, их должностными лицами с одной стороны, и гражданами, юридическими лицами с другой стороны. К названным субъектам экологических конфликтов при цифровизации государственного экологического управления на стороне управляющего лица добавляются негосударственные участники (разработчики цифровых технологий, их владельцы, а также все те, кто обеспечивает применение указанных технологий).

Экологические конфликты с участием государств в ряде случаев приобретают статус межгосударственных или международных. Как правило, в таких конфликтах противоречия сторон носят настолько значительный характер, что могут повлечь или уже повлекли экологические, а также сопряженные с ними экономические, политические, социальные, демографические или иные последствия для всего мирового сообщества или его части. Участниками таких конфликтов, наряду с государствами, обычно являются и международные организации, а их атрибуты – международные конференции и международные договоры. В качестве примера такого конфликта – вопросы изменения климата из-за выбросов парниковых газов.

По времени возникновения эколого-правовые конфликты подразделяют на прошлые, настоящие и будущие, по времени наступления последствий – на конфликты, последствия которых наступают незамедлительно, и конфликты, последствия которых станут очевидны по истечении времени. То, что последствия эколого-правовых конфликтов в виде причиненного вреда окружающей среде очевидны не сразу, воспринято и законодателем – в соответствии со ст. 78 Федерального закона «Об охране окружающей среды» иски о компенсации вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, могут быть предъявлены в течение 20 лет.

Последствия эколого-правовых конфликтов прошлого со временем могут не только не терять актуальности, но и становиться еще более значимыми. К числу таких экологических конфликтов относятся, например, те, которые возникали по поводу ликвидации накопленного экологического вреда. Проблемы накопленного экологического вреда на протяжении долгого времени усугублялись отсутствием правового регулирования соответствующих общественных отношений. В связи с этим экологический конфликт между государством, природопользователями и иными юридическими лицами и гражданами по поводу устранения экологических последствий прошлой хозяйственной деятельности, возмещения вреда окружающей среде фактически существовал, но разрешался крайне проблематично.

Эколого-правовые конфликты как прошлого, так и настоящего, могут быть быстротечными или длительными, существовать на протяжении всего времени в острой или латентной фазах, или в двух этих фазах, поочередно сменяющих одна другую. Эколого-правовые конфликты могут быть реальными и формальными, скрытыми и явными, объективными, то есть вызванными внешними обстоятельствами, и субъективными, зависящими главным образом от особенностей характера и поведения их участников.

В современной научной правовой литературе признаками реального экологического конфликта называют: а) степень противостояния сторон в решении вопроса о судьбе природных объектов; б) характер значимых для сторон целей, которые в таком конфликте соотносятся с рациональным использованием и более эффективной охраной окружающей среды. Формальный экологический конфликт состоит в противостоянии сторон, рассматривающих экологическое состояние этого объекта не как основание и цель конфликта, а как аргумент для противостояния. Примером формальных экологических конфликтов могут служить конфликты по поводу эксплуатации нефтяных месторождений и возможного ущерба для окружающей среды, возникающие при решении вопроса о предоставлении лицензии¹³⁸.

Наряду с классификацией эколого-правовых конфликтов по субъектному критерию очевидной является классификация таких конфликтов по объекту. По названному основанию классификации эколого-правовые конфликты могут быть разделены на возникающие в связи с использованием и охраной водных объектов, лесов и иной растительности, животного мира, биоразнообразия и генетических ресурсов, почв, недр, атмосферного воздуха и климата, то есть в зависимости от компонента окружающей среды, на который оказывается антропогенное воздействие. При этом необходимо обратить внимание, что компоненты окружающей среды, будучи составными элементами единой экологической системы, находятся в непосредственном взаимодействии, в связи с чем воздействие на одну составляющую (один элемент) неминуемо оказывает воздействие на другие компоненты и всю систему, в связи с чем экологический конфликт, если и не прямо, то косвенно, всегда связан с окружающей средой в целом.

Традиционным является разделение всех экологических отношений, а, соответственно, и эколого-правовых конфликтов, по сфере их проявления в

¹³⁸ См.: Юридическая конфликтология / Бойков О.В., Варламова Н.Н., Дмитриев А.В. и др. / отв. ред. В.Н. Кудрявцев. С. 148.

зависимости от видов деятельности на экологические отношения, возникающие, например, в сфере промышленности, сельского хозяйства, энергетики, строительства. Так, в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» требования в области охраны окружающей среды сформулированы в зависимости от сферы, а также от стадий хозяйственной и иной деятельности (гл. VII).

По указанному основанию классификации, учитывая тенденции общественного развития, следует выделять в качестве самостоятельных и конфликты, возникающие в сфере цифровизации, разновидностью которых, в свою очередь можно назвать конфликты, связанные с цифровизацией государственного экологического управления¹³⁹.

Суть таких конфликтов, как было указано выше, заключается в том, что постоянно возрастает количество цифровых технологий, которое в дальнейшем будет увеличиваться еще более значительными темпами. Этот процесс имеет две стороны. С одной – он направлен на привнесение положительных качественных преобразований в экологическую сферу. С другой – причиняет существенный экологический вред через, например, потребление ресурсов для производства цифровых технологий, выбросы в атмосферу CO₂ при выработке электроэнергии в процессе создания и обеспечения их работы, растущий объем отходов электронного и электрического оборудования¹⁴⁰.

Цифровизация государственного экологического управления призвана предвосхитить или разрешить как описанный экологический конфликт, так и все иные: автоматизация осуществления функций управления, сокращение дискреционных полномочий, открытость результатов управления и прочее – все это должно способствовать обозначенной цели.

¹³⁹ Далее по тексту конфликты в сфере цифровизации государственного экологического управления будут подразумеваться всегда, когда речь будет идти о цифровых экологических конфликтах.

¹⁴⁰ См. подроб. § 4 гл. 1 настоящей работы.

Однако в условиях отсутствия нормативного обеспечения процесс цифровизации государственного экологического управления уже сам собой представляет длящийся (протяженный во времени) конфликт. В качестве примера можно привести практику осуществления Федеральной службой по надзору в сфере природопользования государственного экологического контроля (надзора) в форме виртуальных проверок. Пробельность экологического законодательства в этой части не позволяет как природопользователям защищать свои права и законные интересы, так и органам государственного экологического контроля (надзора) эффективно выполнять возложенные на них обязанности¹⁴¹. Это конфликт одновременно реальный и формальный, он явный и скрытый, объективный и субъективный, настоящий и будущий (если он не будет разрешен).

В доктрине встречается подход, согласно которому эколого-правовые конфликты в зависимости от интересов – разнонаправленных, а часто и противоположных, – целесообразно делить на публичные и частные, индивидуальные и групповые, государственные и общественные, экологические и экономические, а в конечном счете – экологические и все иные.

Признавая обоснованность и допустимость применения практически любых оснований классификации эколого-правовых конфликтов, представляется, что классификация по любому выбранному основанию должна быть произведена наиболее полным, исчерпывающим образом. Несмотря на возможные пересечения, наложения, условность выбранного основания, каждая попытка классификации видов поведения, явлений, ситуаций способствует исследованию таких конфликтов¹⁴².

¹⁴¹ См. подроб. § 3 гл. 5 настоящей работы.

¹⁴² См.: Дубовик О.Л. Указ. соч. С. 104.

Одной из основных мотиваций изучения эколого-правовых конфликтов является поиск путей и способов их предупреждения, выявления и решения¹⁴³.

О.Л. Дубовик в развитии эколого-правового конфликта выделяла стадии возникновения конфликта, оформления предмета эколого-правового конфликта и формирования позиций, выявления позиций и возникновения противоборства, стадию осуществления действий по усилению позиций и стадию решения конфликта¹⁴⁴.

Для стадии возникновения характерно посягательство на окружающую среду, нарушающее или создающее опасность нарушения экологических прав и интересов индивида, группы, общества, либо явное, имеющее нормативный характер решение, высказывание, иное намерение совершить в будущем действия такого рода.

Стадия оформления предмета эколого-правового конфликта и формирования позиций выявляет их содержательное и формальное определение.

На стадии выявления позиций и возникновения противоборства происходит выяснение того, кто является участниками конфликта, в чем заключаются их интересы, чем они обосновывают свои действия и решения. Формы выявления позиций сторон конфликта могут быть самыми разными: словесные высказывания, пассивные действия, угрозы, применение насилия, распространение информации, касающейся возникшего конфликта, направление жалоб и заявлений в органы государственной власти, полицию, прокуратуру, суд.

На стадии осуществления действий по усилению позиций осуществляется давление различной степени интенсивности на оппонента и

¹⁴³ В литературе отмечается, что эффективное экологическое управление является основой уменьшения негативного воздействия окружающей среды на здоровье человека. См., напр.: *Bouchoucha N. The Effect of Environmental Degradation on Health Status: Do Institutions Matter? J Knowl Econ.* 2021. 12. P. 1618–1634 [Электронный ресурс] // URL: <https://doi.org/10.1007/s13132-020-00680-y> (дата обращения: 10.10.2023).

¹⁴⁴ Далее дано по: *Дубовик О.Л.* Указ. соч. С. 151–155.

приобретение дополнительных союзников. Нередко уже на этой стадии стороны обращаются за юридической помощью, формулируют правовые, экономические, морально-этические и иные аргументы. Иногда оно оказывается эффективным, и противостоящая сторона уступает, отказываясь от своих прав, убеждений, и конфликт прекращается. В этом смысле граница между данной стадией и стадией решения конфликта расплывчата.

Стадия решения конфликта может заключаться в принуждении одной из сторон к отказу от собственной позиции, в сближении позиций и принятии компромиссного решения. Существуют различные пути решения экологических конфликтов. Они во многом схожи с разрешением всех иных социальных конфликтов (переговоры, медиация, устранение противоречий, участие арбитра и др.).

Предложенную О.Л. Дубовик структуру экологических конфликтов представляется необходимым дополнить стадией зарождения конфликта. На этой стадии возникают причины эколого-правового конфликта, и только потом он возникает, развивается и решается тем или иным образом.

Выяснение причин конфликтной ситуации и мотивов поведения конфликтующих сторон является первостепенным для успешного разрешения конфликта. Это позволяет спрогнозировать течение и последствия конфликта. Не требует дополнительного обоснования утверждение о том, что наиболее эффективным и желательным является купирование конфликта на стадии его предупреждения.

Эффективной мерой предупреждения эколого-правовых конфликтов является участие всех заинтересованных сторон в принятии эколого-значимых решений, особенно на стадии планирования какой-либо деятельности. В качестве примеров, закрепленных действующим законодательством, можно привести такой способ предупреждения конфликта как выяснение мнения общественности по вопросам охраны окружающей среды (общественные обсуждения проектов федеральных законов, публичные слушания,

общественная экологическая экспертиза и другие). Проведение названных процедур позволяет как реально прояснить мнение общества в целом или отдельных групп людей, в связи с чем иметь возможность скорректировать планируемые действия или бездействия, так и примирить интересы участвующих сторон еще на этой стадии.

В отношении цифровых экологических конфликтов можно говорить об еще одной стадии их течения в настоящее время – стадии осознания существования таких конфликтов, их важности, понимания того, что цифровизация – это новый вызов, зарождающийся экологический конфликт глобального (общемирового) масштаба, который необходимо предупредить (и тем самым отчасти разрешить) настолько, насколько это возможно, используя уже имеющийся инструментарий и создавая новый (или переосмысливая «старый»). По этому поводу И.А. Филипова со ссылкой на зарубежных исследователей пишет о необходимости развеивания «мифа об экологической нейтральности» цифровых технологий и оценки экологической устойчивости информационного общества¹⁴⁵.

Как справедливо отмечала О.Л. Дубовик, «констатация существования экологических конфликтов порождает необходимость специфического вмешательства со стороны заинтересованных сил (общества, государства, государственных структур, социальных групп), основанного на праве и использующего его возможности»¹⁴⁶.

Разрешение цифровых экологических конфликтов должно осуществляться исходя из того, что, с одной стороны, эти конфликты имеют сущностные черты и механизм развития, присущие любому социальному конфликту, а с другой стороны, они обладают одновременно весьма

¹⁴⁵ См.: *Филипова И.А.* Искусственный интеллект и экологическое право: точки пересечения и развитие // *Экологическое право.* 2023. № 2. С. 19–22.

¹⁴⁶ *Юридическая конфликтология / Бойков О.В., Варламова Н.Н., Дмитриев А.В. и др. / отв. ред. В.Н. Кудрявцев.* С. 145.

существенной спецификой: своеобразны их предмет, процессы возникновения, протекания и разрешения, особыми являются последствия этих конфликтов, весьма опасна их неосознанность, непонятость¹⁴⁷.

«Возможности права» при разрешении цифровых экологических конфликтов, в первую очередь, видятся в правовом регулировании этих отношений, которое «по своей природе является специфической разновидностью социального регулирования, нацеленной на достижение определенных результатов в жизни общества, и осуществляется при помощи целостной системы средств, реально выражающих саму материю позитивного права как нормативного институционального образования – регулятора»¹⁴⁸.

Как и цифровой экологический конфликт, его правовое регулирование, распадается на несколько стадий или элементов: 1) юридические нормы (стадия формирования юридических норм, как основ правового регулирования, «когда на уровне позитивного права закрепляются в абстрактном виде типизированные возможности и необходимость определенного поведения субъектов»); 2) правовые отношения (стадия возникновения прав и обязанностей конкретных субъектов, когда при наличии конкретных жизненных обстоятельств (юридических фактов) «абстрактные возможности и необходимость» переводятся «на плоскость конкретных, адресных субъективных юридических прав и обязанностей»); 3) акты реализации прав и обязанностей (стадия, на которой «наступает запрограммированный в позитивном праве результат в жизни общества, решается ситуация»); 4) индивидуальные предписания, акты применения права (факультативная стадия, на этой стадии «в ткань правовой системы включаются новые элементы – властные индивидуальные предписания»)¹⁴⁹.

¹⁴⁷ См.: Дубовик О.Л. Указ. соч. С. 52.

¹⁴⁸ Алексеев С.С. Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования. С. 348.

¹⁴⁹ См.: Алексеев С.С. Указ. соч. С. 364–365.

Следует отметить, что результативное правовое воздействие на общественные отношения во многом обусловлено четкой последовательностью развертывания элементов (наступлению стадий) механизма правового регулирования. Процесс формирования юридических норм должен предшествовать, быть хронологически первым по отношению ко всем иным этапам.

Давая характеристику правовому регулированию цифровых экологических конфликтов, следует отметить, что на современном этапе описанная выше «логика права» в определенной степени нарушена. Юридические нормы, призванные закрепить общеобязательные для всех в условиях цифровизации правила поведения (установить субъектов, на которых эти правила распространяется, их права и обязанности, определить основания возникновения, изменения и прекращения правоотношений) находятся только в процессе создания, точнее сказать – в стадии зарождения¹⁵⁰, во многом в связи с чем в настоящее время на первый план рассматриваемого механизма правового регулирования вышла его факультативная завершающая стадия – акты применения права¹⁵¹, по сути, подменив собой первую. Именно на их основе в подавляющем большинстве случаев происходит возникновение прав и обязанностей конкретных субъектов общественных «цифровых» экологических отношений, такие акты лежат в основе фактического поведения субъектов.

Основываясь на взглядах В.В. Петрова о выделении «экологического права бумажного» и «экологического права реального», современный период может быть охарактеризован следующим образом: экологические цифровые отношения уже существуют (это реальность), но при этом экологическое

¹⁵⁰ См. подроб. § 3 гл. 1 настоящей работы.

¹⁵¹ В данном случае термин «акты применения права» является условным: в общеупотребительном понимании «применение права – это основанные на государственно-властных предписаниях действия компетентных органов компетентных органов по претворению юридических норм в жизнь» (Алексеев С.С. Указ соч. С 366.), здесь же имеется ввиду действия компетентных органов, которые не имеют нормативного основания.

право «бумажное», их регулирующее (в смысле действующих законов), у нас отсутствует, что безусловно усиливает состояние конфликта (противостояния) участвующих в нем лиц.

Институционализация является важным приемом (этапом) предупреждения конфликта. Это также позволяет упорядочить течение конфликта, подчинить его определенным правилам. Экологические нормы призваны организовать общественные экологические отношения в условиях цифровизации, установить единые требования ко всем участникам таких отношений, задать вектор цифровой трансформации и должны быть направлены на достижение социально полезного результата, который в данном случае видится в сочетании обеспечения внедрения цифровых технологий с минимизацией их негативного воздействия на окружающую среду.

В научной правовой литературе указывается на актуальность конфликта права в целом и цифровых технологий, который возник и существует при их разнонаправленном регулирующем воздействии на общественные отношения, что приводит к деструктивному воздействию как на сами эти отношения, так и на общество в целом (способствуя, например, деформации правосознания по типу правового нигилизма)¹⁵².

Отличительной чертой экологических конфликтов является то, что они имеют экзистенциальный характер. В их предупреждении и оптимальном решении заинтересовано все общество. Так как причинение вреда окружающей среде затрагивает интересы неограниченного числа лиц, экологические конфликты должны разрешаться не в пользу одной из сторон конфликта, а для целей охраны окружающей среды.

¹⁵² См.: Амелин Р.В., Чаннов С.Е. Эволюция права под воздействием цифровых технологий. М.: НОРМА, 2023. 280 с. Электронная версия // СПС «КонсультантПлюс».

§3. Общая характеристика экологического законодательства в контексте цифровизации государственного экологического управления¹⁵³

Содержание. Государственная экологическая политика в цифровом обществе: особенности содержания и осуществления, федеральное и региональное экологическое законодательство в сфере цифровизации государственного экологического управления.

Постановка проблемы. В последнее время в Российской Федерации вопросам экологии уделяется большое внимание: их важность осознана, проводится большое количество различных мероприятий экологической направленности, в их числе совершенствование законодательства и государственного управления. Несмотря на это, по официальным оценкам, экологическая ситуация в стране характеризуется как неблагоприятная.

Существует множество определений термина «политика» и, как правило, эти определения переплетаются, они тесно связаны с государственным управлением. Например, толковый словарь В.И. Даля определяет политику как «науку государственного управленья; виды, намеренья и цели государя, немногим известные, и образ его действий при сем, нередко скрывающий первые»¹⁵⁴. Большой энциклопедический словарь

¹⁵³ Данный параграф подготовлен на основе следующих публикаций автора настоящей диссертации: *Заславская Н.М.* Механизм правового регулирования отношений в сфере экологической политики // *Экологическое право.* 2016. №. 3. С. 19–23; *Заславская Н.М.* Государственная экологическая политика: механизм реализации // *Актуальные проблемы соотношения международного и национального права в современном мире (к 70-летию Организации Объединенных Наций): сборник научных статей / Министерство образования и науки Российской Федерации, Алтайский государственный университет / под общ. ред. К.А. Ишекова. Барнаул: Он-пресс, 2016. С. 381–384; *Заславская Н.М.* Общая характеристика экологического законодательства в контексте цифровизации государственного экологического управления // *Экологическое право.* 2023. № 6. С. 10–16.*

¹⁵⁴ *Даль В.И.* Толковый словарь русского языка [Электронный ресурс] // URL:

дает такое определение: «Политика – сфера деятельности, связанная с отношениями между социальными группами, сутью которой является определение форм, задач, содержания деятельности государства»¹⁵⁵. Встречаются и иные определения.

В самом общем виде политика – это отношения между государством и обществом по поводу распределения властных полномочий с целью достижения заранее определенных целей. Это легальный термин. Наиболее часто подлежит употреблению в словосочетании «государственная политика», несмотря на то что в переводе с греческого *politika* – государственные дела (от *polis* – государство). Названное словосочетание встречается более чем в 6000 нормативных правовых актах¹⁵⁶.

Государственная политика в сфере «общество – природа» именуется по-разному: «политика в области экологического развития» (ст. 71 Конституции Российской Федерации¹⁵⁷), «государственная политика в области (в сфере) охраны окружающей среды» (ст. 114 Конституции Российской Федерации, ст. 22 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»¹⁵⁸, Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и другие акты); «государственная политика, направленная на обеспечение экологического равновесия» (ст. 13 Федерального закона «О развитии сельского хозяйства»¹⁵⁹), «государственная политика в области

<https://gufo.me/dict/dal/политика> (дата обращения: 10.10.2023).

¹⁵⁵ Большой энциклопедический словарь [Электронный ресурс] // URL: <http://474.slovaronline.com> (дата обращения: 10.10.2023).

¹⁵⁶ По данным СПС «КонсультантПлюс».

¹⁵⁷ Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12.12.1993. С учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 5.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ, от 14.03.2020 № 1-ФКЗ // Росс. газ. 1993. № 237; URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 10.10.2023).

¹⁵⁸ Федеральный конституционный закон от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 45. Ст. 7061.

¹⁵⁹ Федеральный закон от 29.12.2006 № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства». С послед. изм. и доп., внесенными Федеральным законом от 04.08.2023 № 485-ФЗ // СЗ РФ. 2007. № 1 (1 ч.); Ст. 27 2023. № 32 (ч. II). Ст. 6217.

экологического развития» (Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года), «государственная экологическая политика» (более 40 нормативных правовых актов)¹⁶⁰ и другие.

Наряду с вариативностью в наименовании, нет определенности и в том, какие документы относить к актам государственной экологической политики. Как справедливо отмечает С.А. Боголюбов, «проведение политики начинается с понимания, определения и формулирования содержания этой политики, способов, участников формирования и мест обнаружения, источников нахождения, расположения текстов положений этой экологической политики, в том числе использования наработанных и апробированных нормативных правовых материалов»¹⁶¹.

Определение государственной экологической политики через целеполагание деятельности предложено А.К. Голиченковым: «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»¹⁶².

В Российской Федерации принято большое количество актов, в которых определяются цели и содержание государственной политики в области охраны окружающей среды. К основным из них относятся: Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года, Экологическая доктрина Российской Федерации¹⁶³,

¹⁶⁰ Далее термины употребляются как синонимы.

¹⁶¹ *Боголюбов С.А.* Главное – прогнозирование реализации экологической политики // Экологическое право. 2011. № 6. С. 2–9.

¹⁶² *Голиченков А.К.* Государственная экологическая политика – «факторы успеха»: право, идеология // Экологическое право. 2016. № 6. С. 3–7.

¹⁶³ См.: распоряжение Правительства Российской Федерации от 31.08.2002 № 1225-р «Об Экологической доктрине Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 36. Ст. 3510.

Климатическая доктрина Российской Федерации¹⁶⁴, Стратегия экологической безопасности на период до 2025 года¹⁶⁵, Стратегия деятельности в области гидрометеорологии и смежных с ней областях на период до 2030 года¹⁶⁶, Основы государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в Российской Федерации на период до 2030 года¹⁶⁷, Энергетическая стратегия России на период до 2035 года¹⁶⁸, Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года¹⁶⁹, Концепции формирования системы мониторинга, отчетности и проверки объема выбросов парниковых газов в Российской Федерации¹⁷⁰ и другие¹⁷¹.

¹⁶⁴ См.: Указ Президента Российской Федерации от 26.10.2023 № 812 «Об утверждении Климатической доктрины Российской Федерации» // СЗ РФ. 2023. № 44. Ст. 7865.

¹⁶⁵ См.: Указ Президента Российской Федерации от 19.04.2017 № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2017. № 17. Ст. 2546.

¹⁶⁶ См.: распоряжение Правительства Российской Федерации от 03.09.2010 № 1458-р «Об утверждении Стратегии деятельности в области гидрометеорологии и смежных с ней областях на период до 2030 года (с учетом аспектов изменения климата)» (с изм. и доп., внесенными постановлением Правительства Российской Федерации от 13.10.2022 № 1817) // СЗ РФ. 2010. № 38. Ст. 4850; 2022. № 43. Ст. 7393.

¹⁶⁷ См.: распоряжение Правительства Российской Федерации от 26.09.2013 № 1724-р «Об утверждении Основ государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в Российской Федерации на период до 2030 года» // СЗ РФ. 2013. № 40 (ч. III). Ст. 5096.

¹⁶⁸ См.: распоряжение Правительства Российской Федерации от 09.06.2020 № 1523-р «Об утверждении Энергетической стратегии Российской Федерации на период до 2035 года» (с изм. и доп., внесенными распоряжением Правительства Российской Федерации от 25.12.2023 № 3892-р) // СЗ РФ. 2020. № 24. Ст. 3847; URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 29.12.2023).

¹⁶⁹ См.: Указ Президента Российской Федерации от 05.03.2020 № 164 «Об Основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года» (с изм. и доп., внесенными Указом Президента Российской Федерации от 21.02.2023 № 112) // СЗ РФ. 2020. № 44. Ст. 6970; 2023. № 9. Ст. 1463.

¹⁷⁰ См.: распоряжение Правительства Российской Федерации от 22.04.2015 № 716-р «Об утверждении Концепции формирования системы мониторинга, отчетности и проверки объема выбросов парниковых газов в Российской Федерации» (с изм. и доп., внесенными распоряжением Правительства Российской Федерации от 30.04.2018 № 842-р) // СЗ РФ. 2015. № 18. Ст. 2737; 2018. № 19. Ст. 2811.

¹⁷¹ См., напр.: распоряжение Правительства Российской Федерации от 08.01.2009 № 1-р «Об основных направлениях государственной политики в сфере повышения энергетической эффективности электроэнергетики на основе использования возобновляемых источников энергии на период до 2035 года» (с послед. изм. и доп., внесенными распоряжением Правительства Российской Федерации от 24.03.2022 № 594-р) // СЗ РФ. 2009. № 4. Ст. 515; 2022. № 13. Ст. 2157.

В последнее время количество документов экологической политики возрастает. Причины увеличения имеют как объективный, так и субъективный характер. К объективным относятся глобальные экологические проблемы, связанные с изменением климата, потерей биологического разнообразия, опустыниванием, возрастанием экологического ущерба от стихийных бедствий и техногенных катастроф, загрязнением атмосферного воздуха, поверхностных и подземных вод и другими негативными для окружающей среды процессами¹⁷².

Субъективной причиной является осознание важности указанных проблем. Как было отмечено в Государственном докладе «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2014 году»¹⁷³, наряду с уровнем доходов, занятостью населения и другими социальными вопросами «качество окружающей среды определяет возможность вести достойную и процветающую жизнь».

К импульсам формирования современной эколого-ориентированной государственной политики можно отнести заседание Совета Безопасности Российской Федерации, на котором была определена главная задача нынешнего этапа развития России – «создать действенную систему экологической безопасности в стране»¹⁷⁴.

¹⁷² См.: распоряжение Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (с послед. изм. и доп., внесенными постановлением Правительства Российской Федерации от 28.09.2018 № 1151) // СЗ РФ. 2008. № 47. Ст. 5489; 2018. № 41. Ст. 6246.

¹⁷³ См.: государственные доклады о состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации [Электронный ресурс] // URL: https://www.mnr.gov.ru/docs/gosudarstvennye_doklady (дата обращения: 10.10.2023).

¹⁷⁴ Заседание Совета Безопасности по вопросу обеспечения экологической безопасности России 30.01.2008 [Электронный ресурс] // URL: http://archive.kremlin.ru/appears/2008/01/30/1557_type63378type82634_158674.shtml (дата обращения: 10.10.2023). Ранее обращение к этим вопросам носило фрагментарный характер. См., напр.: заседание президиума Государственного Совета № 29 «Об оздоровлении экологической обстановки в Российской Федерации» (04.06.2003) [Электронный ресурс] // URL: <http://archive.kremlin.ru/text/stcdocs/2003/06/52003.shtml> (дата обращения: 10.10.2023).

После этого: были проведены два заседания Президиума Государственного совета Российской Федерации (2010 год¹⁷⁵ и 2011 год)¹⁷⁶, Международный экологический конгресс¹⁷⁷, Заседание Совета по развитию гражданского общества и прав человека (2012 год)¹⁷⁸; 2013 год был объявлен Годом охраны окружающей среды¹⁷⁹, 2017 год – Годом экологии¹⁸⁰; ежегодные послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию содержат обращения к вопросам охраны окружающей среды, рационального природопользования и обеспечения экологической безопасности¹⁸¹.

Как уже было отмечено, в настоящее время основным инструментом достижения национальных целей развития Российской Федерации объявлена цифровизация, а одним из основных ее объектов выступает государственное управление¹⁸². Точкой отсчета политического курса на цифровизацию государственного управления называют включение в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию в 2016 году задачи цифровизации экономики в число приоритетов государственной политики¹⁸³.

¹⁷⁵ См.: Заседание президиума Государственного совета по вопросам совершенствования государственного регулирования в сфере охраны окружающей среды 27.05.2010 [Электронный ресурс] // URL: <http://kremlin.ru/catalog/persons/59/events/7872> (дата обращения: 10.10.2023).

¹⁷⁶ См.: заседание президиума Государственного совета Российской Федерации по экологии 09.06.2011 «О мерах по обеспечению экологической безопасности и ликвидации накопленного ущерба» [Электронный ресурс] // URL: <http://mnr.gov.ru/mnr/minister/statement/detail.php?ID=126466> (дата обращения: 10.10.2023).

¹⁷⁷ См.: Экология: право, а не привилегия [Электронный ресурс] // URL: <http://ecocongress.info/congress> (дата обращения: 10.10.2023).

¹⁷⁸ См.: Заседание Совета по развитию гражданского общества и правам человека 15.03.2012 [Электронный ресурс] // URL: <http://newsbabr.com/baik/?IDE=103817> (дата обращения: 10.10.2023).

¹⁷⁹ См.: Указ Президента Российской Федерации от 10.08.2012 № 1157 «О проведении в Российской Федерации Года охраны окружающей среды» // СЗ РФ. 2012. № 33. Ст. 4634.

¹⁸⁰ См.: Указ Президента Российской Федерации от 05.01.2016 № 7 «О проведении в Российской Федерации Года экологии» (с изм. и доп., внесенными Указом Президента Российской Федерации от 03.09.2016 № 453) // СЗ РФ. 2016. № 2 (ч. I). Ст. 321; 2016. № 36. Ст. 5394.

¹⁸¹ См., напр.: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 12.12.2013 // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁸² См.: Губин А.М. Роль цифровизации в создании новой экологической политики // Юрист. 2022. № 9. С. 19–23. Со ссылкой на: Добролюбова Е.И., Южаков В.Н., Ефремов А.А. и др. Цифровое будущее государственного управления по результатам. М., 2019. С. 8–12.

¹⁸³ См.: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 01.12.2016 [Электронный ресурс] // URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/41550> (дата обращения: 10.10.2023).

Это послужило основанием для разработки и принятия в дальнейшем программы «Цифровая экономика Российской Федерации»¹⁸⁴, национального проекта «Национальная программа “Цифровая экономика Российской Федерации”»¹⁸⁵ со специальным федеральным проектом «Цифровое государственное управление».

Сопоставление документов экологической политики и тех, в которых выражается политика цифровизации, показало, что, несмотря на актуальность в повестке обоих направлений – признание в качестве национальных целей, их взаимосвязь прямо не закреплена. В подавляющем большинстве документов экологической политики прямо не указана цифровизация, и, соответственно, в перечисленных выше документах о цифровизации – практически нет экологической проблематики. Это одна из характерных черт современного состояния выражения государственной политики – множественность документов по всем направлениям и их разобщенность.

Как справедливо отмечает И.О. Краснова, правовую природу большинства политических документов определить представляется затруднительным¹⁸⁶ – доктрины, стратегии, проекты, программы, планы действий и другие, не всегда официально опубликованы, не всегда можно определить орган, принявший документ или его компетенцию. Однако, учитывая, что в ряде случаев такие документы являются единственными источниками, содержащими характеристику подходов государства к охране окружающей среды, игнорировать их не представляется возможным.

Примером (он же пример исключения из сделанного ранее утверждения о том, что документов, посвященных собственно вопросам цифровизации в

¹⁸⁴ См.: распоряжение Правительства Российской Федерации от 28.07.2017 № 1632-р «Об утверждении программы “Цифровая экономика Российской Федерации”» (утратило силу).

¹⁸⁵ Утв. президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 04.06.2019 № 7) [Электронный ресурс] // URL: <http://digital.gov.ru> (дата обращения: 10.10.2023).

¹⁸⁶ См.: Краснова И.О. Правовая природа и система актов государственной экологической политики // Актуальные проблемы российского права. 2022. № 1. С. 164–177.

сфере охраны окружающей среды, практически нет) является Стратегическое направление в области цифровой трансформации отрасли экологии и природопользования¹⁸⁷. Нет сомнений в его правовой природе – это официально опубликованный документ, принятый уполномоченным органом государственной власти. Но это единственное, что не вызывает вопросов. Наименование акта дословно звучит так: «Об утверждении стратегического направления в области цифровой трансформации отрасли экологии и природопользования». Одно ли такое стратегическое направление? Какое оно? В чем его суть? Есть ли другие, не стратегические, направления? Определить это из самого документа представляется затруднительным. Можно только предположить: Правительство Российской Федерации устанавливает, что цифровая трансформация отрасли экологии и природопользования является стратегическим направлением деятельности государства, которое планируется осуществлять.

Содержание документа представляет собой описание цифровых технологий и потенциальную возможность их применения к природным объектам, а также перечисление тех проблем отрасли, которые по мнению составителей документа являются обстоятельствами, препятствующими цифровизации. Нет конкретных предложений по устранению выявленных недостатков, нет предложений по формированию правовой базы. И это в условиях, когда отсутствуют иные специальные источники, регулирующие соответствующие экологические отношения.

К сожалению, это не вызывает удивления. Даже тогда, когда в документах экологической политики прописан механизм ее реализации, он не

¹⁸⁷ Следует отметить, что таких документов с почти идентичным названием уже два – один признан утратившим, другой принят вместо первого. См.: распоряжение Правительства Российской Федерации от 08.12.2021 № 3496-р «Об утверждении стратегического направления в области цифровой трансформации отрасли экологии и природопользования» (утратило силу); распоряжение Правительства Российской Федерации от 15.12.2023 № 3664-р «Об утверждении стратегического направления в области цифровой трансформации отрасли экологии и природопользования, относящейся к сфере деятельности Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации» [Электронный ресурс] // URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 29.12.2023).

функционален. Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года представляют правовой механизм реализации экологической политики как «цель – задачи – механизмы реализации – план действий – достижение цели». На первый взгляд все логично, в действительности же достижение цели не связано с реальным поведением участников общественных отношений.

В названной цепочке цель государственной политики в области экологического развития – это 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; реализацию права каждого человека на благоприятную окружающую среду; укрепление правопорядка в области охраны окружающей среды; обеспечение экологической безопасности.

Для достижения цели государственной политики в области экологического развития определено 13 задач. К задачам, например, отнесено:

формирование эффективной системы управления в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, предусматривающей взаимодействие и координацию деятельности органов государственной власти; совершенствование нормативно-правового обеспечения охраны окружающей среды и экологической безопасности; обеспечение экологически ориентированного роста экономики и внедрения экологически эффективных инновационных технологий и др.

Для каждой задачи определены основные механизмы ее реализации. Их всего 72. Например, при решении задачи формирования эффективной системы управления в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, предусматривающей взаимодействие и координацию деятельности органов государственной власти, используются следующие механизмы: а) совершенствование разграничения полномочий

органов государственной власти в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности; б) установление такого критерия оценки эффективности деятельности органов государственной власти, как состояние окружающей среды и экологической безопасности на соответствующих территориях, определяемого на основе системы объективных показателей и индикаторов; в) повышение эффективности государственного экологического надзора на федеральном и региональном уровнях; г) внедрение в систему управления качеством окружающей среды методологии определения и оценки экологических рисков с целью повышения обоснованности принятия управленческих решений.

Все 72 механизма должны осуществляться согласно Плану действий, утвержденному Правительством Российской Федерации¹⁸⁸. Целевые показатели решения основных задач определяются уже в основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации, концепциях долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на соответствующие периоды, а также в федеральных и региональных программах в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности.

Существует ли в реальности этап реализации экологической политики? Для ответа на этот вопрос рассмотрим, например, государственный экологический контроль (надзор). Иллюстрацию на примере цифровизации сделать невозможно, так как Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года даже не содержат такого термина.

¹⁸⁸ См.: распоряжение Правительства Российской Федерации от 18.12.2012 № 2423-р «Об утверждении Плана действий по реализации Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года» (с послед. изм. и доп., внесенными распоряжением Правительства Российской Федерации от 10.08.2016 № 1688-р) // СЗ РФ. 2012. № 52. Ст. 7561; 2016. № 34. Ст. 5264.

В числе запланированных мероприятий повышения эффективности государственного экологического надзора на федеральном и региональном уровнях можно назвать: совершенствование нормативной правовой базы в сфере государственного экологического надзора, разработка предложений по совершенствованию государственного экологического надзора (например, расширение прав инспекторов, в том числе путем восстановления прав на выдачу предписаний о приостановлении деятельности, осуществляемой в нарушение законодательства, и направление в кредитные и финансовые организации требований о прекращении финансирования, кредитования и иных финансовых операций, связанных с указанной деятельностью); разделение сфер федерального государственного экологического надзора (экологически опасные объекты) и регионального государственного экологического надзора (иные объекты); лабораторное, экспертное и информационное обеспечение федерального государственного экологического надзора и так далее. Например, в 2014–2015 годы по этим направлениям велась работа, но запланированные результаты не достигнуты¹⁸⁹, а реформа контрольно-надзорной деятельности, начатая в 2016 году, имела уже во многом противоположные цель и задачи¹⁹⁰.

Объяснить это возможно тем, что планирование и производимые на основании такого планирования преобразования в большинстве своем не имеют научного обоснования. В Программе Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012–2020 годы отмечено, что успешная реализация «требует научно-методического обеспечения государственного экологического надзора... выполнение научно-исследовательских работ, направленных на научно-методическое обеспечение государственного

¹⁸⁹ В названный период в экологическое законодательство внесены значительные изменения, в том числе и в части экологического надзора и контроля. Однако многие существующие проблемы так и остались неразрешенными.

¹⁹⁰ См.: *Браташова Ю.А.* Проблемы совершенствования системы государственного контроля в современных условиях // *Законы России: опыт, анализ, практика.* 2018. № 11. С. 28–34.

экологического надзора», а по данным СПС «КонсультантПлюс», вопросам государственного экологического надзора посвящено всего пять работ в разделе «Юридическая пресса», опубликованных в 2014–2015 годах.

Важность обращения юридической науки к вопросам реализации экологической политики состоит в том, что изучение обозначенного феномена предполагает расширение традиционного угла зрения: установление согласованности между определением основных направлений деятельности и непосредственным осуществлением запланированной деятельности, то есть выхода за пределы содержания собственно политических документов и обращения к реальной правовой действительности.

В сложившейся ситуации, содержание документов экологической политики с определенной долей условности можно относить к нормам-принципам, которые должны получить развитие в конкретных правилах поведения (нормы-приоритеты и нормы-императивы, экологизированные правовые нормы и нормы-гарантии), закрепленных преимущественно в экологическом законодательстве, что прямо подразумевается в целом ряде актов.

Так, согласно п. 6 Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года, эта политика основывается на федеральных конституционных законах, федеральных законах и законах субъектов Российской Федерации. В то же время в преамбуле Федерального закона «Об охране окружающей среды» закреплено, что «правовые основы государственной политики в области охраны окружающей среды, обеспечивающие сбалансированное решение социально-экономических задач, сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов в целях удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений, укрепления правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности» определены в названном законе.

В отношении подобных положений С.Н. Русин, рассуждая о содержании государственной экологической политики, справедливо отмечает, что отождествление экологической политики и законодательства, а также указание на то, что политика должна основываться на законодательстве, создает неправильное понимание их соотношения: «Вне всякого сомнения, политические решения должны основываться на действующем законодательстве, однако понимать ситуацию так, что политика вытекает из существующих законоположений, было бы неверным. Политика (экологическая политика) должна оказывать влияние на развитие законодательства. Политические решения должны получать формализацию путем включения их в тексты законов и иных нормативных правовых актов. В этом случае они подлежат реализации как органами государственной власти, так и иными субъектами»¹⁹¹.

В то же время, понимая экологическую политику как деятельность государства, протяженную во времени, – от целеполагания к конкретным шагам, нельзя не согласиться с И.О. Красновой в том, что в широком смысле «система актов государственной экологической политики включает Конституцию Российской Федерации в части экологических положений, федеральные законы, указы Президента Российской Федерации и нормативные акты Правительства Российской Федерации»¹⁹².

Подводя итог проведенного анализа документов государственной экологической политики и актов в сфере цифровизации, следует отметить, что политика в сфере цифровизации государственного экологического управления характеризуется: отсутствием единой системы целеполагания, многообразием задач, которые в ряде случаев формулируются противоречиво и даже

¹⁹¹ Русин С.Н. Экологическая политика и право. Проблемы формирования и реализации // Экологическое право. 2016. № 3. С. 9–15.

¹⁹² Краснова И.О. Правовая природа и система актов государственной экологической политики. С. 164–177. Аналогичный подход воспроизведен и в правоприменительной практике. См., напр.: решение Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 23.03.2021 по делу № А56-110333/2019 // СПС «КонсультантПлюс».

взаимоисключающе; отсутствием взаимного рассмотрения экологических и цифровых вопросов, комплексного подхода к их решению; недооценкой роли экономических и идеологических средств воздействия на общественные экологические отношения; множественностью документов (стратегии, доктрины, основные положения и прочие) нормативного и ненормативного характера как в сфере государственного экологического управления, так и в области цифровизации; декларативностью, бланкетностью положений названных документов.

Конституцией Российской Федерации «установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, научно-технологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации» (п. «е» ст. 71), «информационные технологии» (п. «и» ст. 71), «обеспечение безопасности личности, общества и государства при применении информационных технологий, обороте цифровых данных» (п. «м» ст. 71) отнесено к ведению Российской Федерации¹⁹³. Статьей 114 Конституции Российской Федерации определено, что Правительство Российской Федерации «обеспечивает государственную поддержку научно-технологического развития Российской Федерации, сохранение и развитие ее научного потенциала» (п. «в.1»).

Эти положения были включены в Основной закон в 2020 году¹⁹⁴ вместе с иными поправками, сделанными в целях совершенствования регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти. По мнению Т.Н. Затулиной, внесение указанных поправок, обозначивших

¹⁹³ В отличие от «природопользования; сельского хозяйства; охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности» (п. «д» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации), отнесенных к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. См. подроб. § 2 гл. 4 настоящей работы.

¹⁹⁴ См.: Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.

переходный путь формирования публичной власти, явилось следствием поиска оптимальной модели государственного управления на современном этапе. Она пишет, что это установило точку отсчета конституционным положениям с учетом цифровых трансформационных процессов, до этого не вводимых в государстве в предмет исключительного ведения Российской Федерации. Автор указывает, что «развитие новой доктрины публичной власти в условиях поиска сбалансированного взаимодействия с информационными цифровыми постулатами, лежащими в основе стратегических планов среднесрочного характера и на перспективу, формирует новый переходный формат юридических средств консолидации государственного управления по пути от электронного к цифровому»¹⁹⁵.

С.Н. Бабурин, обосновывая отнесение названных полномочий к федеральному ведению, со ссылкой на Д.А. Реут и В.В. Лазарева, отмечает, что современная техногенная цивилизация обострила проблему выживания человечества, а политико-экономическое единство нации в условиях роста цифровизации социальной жизни должно сохраняться и только крепнуть, поскольку «в новом обществе взаимных реальных и виртуальных коммуникаций цифра будет играть где-то даже ведущую роль, но будем надеяться, что право и закон усмирят ее непомерные аппетиты в защиту самого человека и всего человеческого»¹⁹⁶.

Несмотря на многочисленные дискуссии, возникшие после включения в Конституцию Российской Федерации вышеперечисленных положений (в том числе об употребленных терминах – «научно-технологическое развитие»),

¹⁹⁵ *Затулина Т.Н.* Государственное управление: современный вектор развития и реализация в цифровой парадигме публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 12. С. 8–10.

¹⁹⁶ *Бабурин С.Н.* Конституционная реформа 2020 года в Российской Федерации как путь укрепления нации // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 1. С. 3–6; *Реут Д.А.* Информационное общество и право на власть // Гражданин. Выборы. Власть. 2019. № 2. С. 18–27; *Лазарев В.В.* Право и закон в программируемом обществе. К 100-летию Даниэла Белла // Избранное последнего десятилетия. М.: ИЗиСП при Правительстве РФ: Норма, 2020. 360 с.

«информационные технологии» и «цифровые данные», об их значении и соотношении¹⁹⁷), бесспорным представляется то, что в целях разработки и применения единых подходов к правовому регулированию процессов цифровизации¹⁹⁸, эти вопросы были отнесены к исключительному ведению Российской Федерации, что означает принятие федеральных конституционных законов и федеральных законов, имеющих прямое действие на всей территории Российской Федерации (ст. 76 Конституции Российской Федерации).

На уровне федеральных конституционных законов вопросы цифровизации и охраны окружающей среды одновременно регулируются только в Федеральном конституционном законе от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», в статьях 22 и 23 которого перечислены соответственно полномочия Правительства Российской Федерации в области охраны окружающей среды и природопользования и в области обеспечения законности, прав и свобод человека и гражданина, борьбы с преступностью, в числе последних – осуществление мер по обеспечению безопасности личности, общества и государства при применении информационных технологий, обороте цифровых данных.

Федеральные законы, регулирующие экологические отношения, терминов «цифровизация», «цифровые данные» и производных от них не содержат. Точечные изменения и дополнения федерального экологического законодательства по обозначенным вопросам пока касаются только

¹⁹⁷ См., напр.: *Липень С.В.* Аспекты виртуализации политической жизни и виртуальное государство в современных юридических исследованиях // Актуальные проблемы российского права. 2022. № 1. С. 31–40; *Тереженко Л.К.* Трансформация понятийного аппарата информационного права в условиях цифровизации // Журнал российского права. 2022. № 12. С. 98–110.

¹⁹⁸ Нельзя однозначно утверждать, что цифровизация государственного управления входит хотя бы в одну из названных конституционных формулировок – «научно-технологическое развитие», «информационные технологии» и «цифровые данные». Только методом исключения – в связи с тем, что в иных положениях Конституции Российской Федерации о предметах ведения нет каких-либо еще об этом упоминаний, можно предположить, что правовое регулирование цифровизации государственного управления отнесено к ведению Российской Федерации.

экологической информации¹⁹⁹, а также организации и проведения межведомственного взаимодействия²⁰⁰.

Например, Федеральным законом «Об охране окружающей среды» наряду с бумажной формой документа в целом ряде случаев предусмотрена и электронная. Согласно ст. 31.2 названного закона декларация о воздействии на окружающую среду, которую представляют юридические лица, индивидуальные предприниматели, осуществляющие хозяйственную и (или) иную деятельность на объектах II категории, может быть подана как в письменной форме, так и в форме электронного документа, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью. Отчет об организации и о результатах осуществления производственного экологического контроля может быть предоставлен, в том числе в форме электронного документа, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью (п. 8 ст. 67).

В отличие от приведенных примеров, где речь идет как о бумажной, так и электронной форме документов, следует отметить, что по некоторым вопросам в области охраны окружающей среды уже предусмотрено создание и представление документов только в электронной форме²⁰¹. Так, в соответствии со ст. 14 Федерального закона «Об экологической экспертизе»²⁰² материалы необходимые для ее проведения в отношении объектов, указанных в названном законе, за некоторыми исключениями предоставляются в настоящее время только в электронной форме. Федеральным законом «Об отходах производства и потребления» для целого ряда документов установлена исключительно электронная форма: федеральная схема обращения с отходами I и II классов опасности формируется в электронном виде (ст. 14.2); информация для включения в Единую федеральную

¹⁹⁹ См. подроб. гл. 2 настоящей работы.

²⁰⁰ См. подроб. § 1 гл. 4 настоящей работы.

²⁰¹ См. подроб. § 3 гл. 5 настоящей работы.

государственную информационную систему учета отходов от использования товаров предоставляется поставщиком информации безвозмездно посредством информационно-телекоммуникационных сетей в форме электронного документа, который создается и направляется российскому экологическому оператору с использованием программных средств системы (ст. 24.4).

В отношении некоторых объектов хозяйственной и иной деятельности предусмотрено требование об установлении на них систем автоматического контроля (что также следует относить к цифровизации государственного экологического контроля) – комплекса технических средств, обеспечивающих автоматические измерения и учет показателей выбросов загрязняющих веществ и (или) сбросов загрязняющих веществ, фиксацию и передачу информации о показателях выбросов загрязняющих веществ и (или) сбросов загрязняющих веществ в государственный реестр объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду (ст. 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды»). Такие системы должны быть установлены на стационарных источниках выбросов загрязняющих веществ, сбросов загрязняющих веществ, образующихся при эксплуатации технических устройств, оборудования или их совокупности (установок), виды которых устанавливаются Правительством Российской Федерации, на объектах I категории (п. 9 ст. 67), запрещается ввод в эксплуатацию объектов капитального строительства, не оснащенных техническими средствами и технологиями, направленными на комплексное предотвращение и (или) минимизацию негативного воздействия на окружающую среду, не оснащенных средствами контроля за загрязнением окружающей среды, в том числе системами автоматического контроля (п.2 ст. 38).

Обращает на себя внимание то, что, несмотря на внедрение этих электронных (автоматических) систем, требования к ним в экологическом законодательстве практически не устанавливаются. Исключения единичны.

Так, Федеральным законом «Об охране атмосферного воздуха» определено, что программы для электронных вычислительных машин, используемые для расчетов рассеивания выбросов загрязняющих веществ в атмосферном воздухе (за исключением выбросов радиоактивных веществ), подлежат экспертизе, которая проводится федеральным органом исполнительной власти в области гидрометеорологии и смежных с ней областях, в целях признания соответствия указанных программ формулам и алгоритмам расчетов, включенным в утвержденные методы расчетов рассеивания выбросов загрязняющих веществ в атмосферном воздухе. Такая экспертиза проводится за счет средств правообладателя такой программы в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере охраны окружающей среды (ст. 5 и 12).

В качестве самостоятельной тенденции можно выделить те изменения действующего экологического законодательства, которыми устанавливаются обязанности органов публичной власти размещать определенные сведения в электронном виде. Например, п. 6.1 ст. 18 Федерального закона «Об экологической экспертизе» Федеральной службе по надзору в сфере природопользования (ее территориальным органам), уполномоченным органам исполнительной власти субъекта Российской Федерации предписано размещать на их официальных сайтах в сети «Интернет» сведения о заключении государственной экологической экспертизы с соблюдением требований законодательства Российской Федерации о государственной, коммерческой и (или) иной охраняемой законом тайне.

Федеральным законом от 30 декабря 2021 г. № 446-ФЗ²⁰³ в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» была включена ст. 56.6, установившая

²⁰³ См.: Федеральный закон от 30.12.2021 № 446-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об охране окружающей среды” и отдельные законодательные акты Российской Федерации». С

порядок межведомственного информационного взаимодействия, в том числе с использованием единой системы межведомственного электронного взаимодействия²⁰⁴. В таком порядке передаются сведения об отнесении: объекта недвижимости к отдельным производственным объектам для внесения в Единый государственный реестр недвижимости; юридического лица, индивидуального предпринимателя к юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, которым принадлежат отдельные производственные объекты, для внесения соответственно в единый государственный реестр юридических лиц, единый государственный реестр индивидуальных предпринимателей; опасного производственного объекта к отдельным опасным производственным объектам для внесения в государственный реестр опасных производственных объектов.

Процессы цифровизации правового регулирования государственного управления получили распространение и в актах природоресурсного законодательства.

Наиболее «цифровизированным»²⁰⁵ в настоящее время является Лесной кодекс Российской Федерации²⁰⁶. Внесенные в него за последние несколько лет изменения и дополнения закрепили исключительную электронную форму для значительного количества документов, предоставляемых как органами государственной и муниципальной власти, так и гражданами и юридическими лицами (акт заключительного осмотра лесосеки (ст. 23.2), таксационное описание лесосеки (ст. 23.3), сопроводительный документ на транспортировку древесины (ст. 50.4), отчет о древесине и продукции из нее (ст. 50.4-2),

послед. изм. и доп., внесенными Федеральным законом от 26.03.2022 № 71-ФЗ [Электронный ресурс] // URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 10.10.2023).

²⁰⁴ Далее под межведомственным информационным взаимодействием понимается, в том числе и электронное, и наоборот.

²⁰⁵ См. подроб.: *Жаворонкова Н.Г., Шпаковский Ю.Г.* Правовые аспекты цифровизации лесной отрасли // *Право и цифровая экономика.* 2021. № 4. С. 77–83.

²⁰⁶ См.: Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ. С послед. изм. и доп., внесенными Федеральным законом от 04.08.2023 № 486-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5278; 2023. № 32 (ч. II). Ст. 6218.

декларация о сделках с древесиной (ст. 50.5), акт лесопатологического обследования (ст. 60.6), отчет об охране лесов от загрязнения и иного негативного воздействия (ст. 60.15), лесоустроительная документация (ст. 67), проектная документация лесных участков (ст. 70.1).

В ст. 80 Лесного кодекса Российской Федерации закреплена электронная форма проведения аукциона на право заключения договора аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, либо на право заключения договора купли-продажи лесных насаждений. Исключения составляют только случаи, прямо предусмотренные названным кодексом.

Значимым этапом «цифровой трансформации управления лесным комплексом» является создание Федеральной государственной информационной системы лесного комплекса (далее – ФГИС ЛК), которая обеспечивает: ведение государственного лесного реестра в электронной форме, прослеживаемость древесины от ее заготовки до производства продукции переработки древесины, а в случае вывоза древесины и продукции ее переработки из Российской Федерации – до момента вывоза, предоставление государственных услуг в сфере лесного хозяйства в электронной форме посредством единого портала государственных и муниципальных услуг²⁰⁷. Создание ФГИС ЛК пришло на смену отраслевой

²⁰⁷ Согласно приказу Рослесхоза от 22.04.2021 № 372 «О создании федеральной государственной информационной системы лесного комплекса» такая система создается в соответствии с Федеральным законом от 04.02.2021 № 3-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования правового регулирования лесных отношений», Федеральным законом от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», Указом Президента Российской Федерации от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года», постановлением Правительства Российской Федерации от 06.07.2015 № 676 «О требованиях к порядку создания, развития, ввода в эксплуатацию, эксплуатации и вывода из эксплуатации государственных информационных систем и дальнейшего хранения содержащейся в их базах данных информации», национальной программой «Цифровая экономика Российской Федерации».

цифровой платформы «Цифровой лес», о создании которой был издан приказ Рослесхоза от 31 августа 2020 г. № 790.

В отличие от Лесного кодекса Российской Федерации, Водный кодекс Российской Федерации²⁰⁸, как справедливо отмечает С.А. Амашукели, «почти полностью игнорирует отношения, возникающие в области применения или с помощью использования цифровых технологий», и, как следствие, весь «неурегулированный информационно-цифровой аспект водных правоотношений подпадает под действие норм специальных нормативных правовых актов»²⁰⁹.

К таким источникам (помимо федеральных законов) следует отнести акты Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, а также документы федеральных органов исполнительной власти, посвященные как общим вопросам цифровизации государственного управления, так и специальным в рассматриваемой сфере.

Описанная система актов является одной из характерных черт всего современного экологического законодательства по вопросам цифровизации – пробельность на уровне федеральных законов, сопряженная с регулированием на «подзаконном» уровне. Все такие документы можно разделить на три блока: первый – документы стратегического развития отрасли, второй блок – акты, направленные на внедрение инновационных инструментов в процессы государственного управления, третий – документы ведомственной цифровой трансформации.

На примере водного законодательства это выглядит следующим образом. Согласно Водной стратегии, утвержденной распоряжением

Федерации» (утв. протоколом заседания президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам от 04.06.2019 № 7) и др.

²⁰⁸ См.: Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 № 74-ФЗ. С послед. изм. и доп., внесенными Федеральным законом от 25.12.2023 № 657-ФЗ // СЗ РФ, 2006. № 3. Ст. 2381; [Электронный ресурс] // URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 29.12.2023).

²⁰⁹ Амашукели С.А. Развитие цифровизации в сфере использования и охраны водных объектов // Актуальные проблемы российского права. 2022. № 3. С. 177–187.

Правительства Российской Федерации от 27 августа 2009 г. № 1235-р²¹⁰, совершенствование государственного управления водными ресурсами в Российской Федерации, в том числе посредством создания и использования информационно-аналитических систем, является одним из основополагающих факторов, способствующих выработке согласованных действий, ориентированных на реализацию принципов интегрированного управления (разделы 4 и 5 названной Стратегии).

Постановлением Правительства Российской Федерации²¹¹, принятым в целях повышения эффективности мероприятий по использованию информационно-коммуникационных технологий в деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов управления государственными внебюджетными фондами, установлен порядок разработки, утверждения и реализации указанными субъектами ведомственных программ цифровой трансформации, в том числе порядок предоставления ими сведений о мероприятиях по информатизации, порядок внесения изменений в программы, осуществления мониторинга хода реализации мероприятий программ, подготовки итогового отчета по результатам реализации программ, а также определена функциональная структура, полномочия участников системы управления процессами разработки и реализации программ, а также мониторинга реализации программ и информационное обеспечение указанной системы²¹².

²¹⁰ См.: распоряжение Правительства Российской Федерации от 27.08.2009 № 1235-р «Об утверждении Водной стратегии Российской Федерации на период до 2020 года» (послед. изм. и доп., внесенными распоряжением Правительства Российской Федерации от 17.04.2012 № 553-р) // СЗ РФ. 2009. № 36. Ст. 4362; 2012. № 17. Ст. 2096.

²¹¹ См.: постановление Правительства Российской Федерации от 10.10.2020 № 1646 «О мерах по обеспечению эффективности мероприятий по использованию информационно-коммуникационных технологий в деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов управления государственными внебюджетными фондами» (с послед. изм. и доп., внесенными постановлением Правительства Российской Федерации от 01.02.2023 № 145 // СЗ РФ. 2020. № 42 (ч. III). Ст. 6612; 2023. № 6. Ст. 977).

²¹² Следует отметить, что в названном нормативном правовом акте приведено значение некоторых употребляемых в нем терминов. В их числе термин «цифровая трансформация», под которым предлагается понимать совокупность действий, осуществляемых государственным органом,

На основании указанных документов принята ведомственная программа цифровой трансформации Федерального агентства водных ресурсов²¹³, в соответствии с которой осуществляется работа по формированию единого информационного пространства – цифровой платформы «Водные данные». Как указано на официальном сайте ведомства в сети «Интернет», платформа построена на принципах открытости и должна интегрировать (исключив дублирование информации и функций) все существующие системы, а именно: информационную систему «Планирование», информационную систему «Статотчетность», систему межведомственного электронного взаимодействия, автоматизированную информационную систему «Система государственного мониторинга водных объектов», автоматизированную информационную систему государственного водного реестра, информационную систему «Обработка сведений об использовании воды по форме 2-тп (водхоз) федерального государственного статистического наблюдения»²¹⁴.

Есть основания предполагать, учитывая общие тенденции унификации информационных систем в сфере «общество-природа», что платформа «Водные данные», создаваемая как интегрированная государственная

направленных на изменение (трансформацию) государственного управления и деятельности государственного органа по предоставлению им государственных услуг и исполнению государственных функций за счет использования данных в электронном виде и внедрения информационных технологий в свою деятельность в следующих целях: а) повышение удовлетворенности граждан государственными услугами, в том числе цифровыми, и снижение издержек бизнеса при взаимодействии с государством; б) снижение издержек государственного управления, отраслей экономики и социальной сферы; в) создание условий для повышения собираемости доходов и сокращения теневой экономики за счет цифровой трансформации; г) повышение уровня надежности и безопасности информационных систем, технологической независимости информационно-технологической инфраструктуры от оборудования и программного обеспечения, происходящих из иностранных государств; д) обеспечение уровня надежности и безопасности информационных систем, информационно-телекоммуникационной инфраструктуры; е) устранение избыточной административной нагрузки на субъекты предпринимательской деятельности в рамках контрольной (надзорной) деятельности.

²¹³ См.: приказ Федерального агентства водных ресурсов от 16.12.2020 № 297 «Об утверждении ведомственной программы цифровой трансформации Федерального агентства водных ресурсов на 2021–2023 годы» // СПС «КонсультантПлюс».

²¹⁴ См.: Цифровая трансформация. [Электронный ресурс] // URL: <http://voda.gov.ru/tsifrovoe-agentstvo/tsifrovizatsiya/> (дата обращения: 10.10.2023).

информационная система в сфере использования и охраны вод, в свою очередь должна стать частью Федеральной государственной информационной системы состояния окружающей среды. Создание этой системы имеет целью обеспечение органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций и населения информацией о состоянии окружающей среды (экологической информацией), сбора, обработки и анализа такой информации, а также оценки состояния окружающей среды и прогнозирования его изменений под воздействием природных и (или) антропогенных факторов. В числе прочего эта информационная система должна будет содержать информацию о состоянии и загрязнении окружающей среды, включая состояние и загрязнение атмосферного воздуха, поверхностных вод водных объектов, почв и иных компонентов природной среды, о стационарных источниках, об уровне и (или) объеме или о массе выбросов, сбросов загрязняющих веществ, об обращении с отходами производства и потребления, о мероприятиях по снижению негативного воздействия на окружающую среду²¹⁵.

На примере цифровизации государственного управления водными ресурсами можно проиллюстрировать еще одну особенность современного законодательства – осуществление тех или иных управленческих мероприятий «в порядке эксперимента»²¹⁶.

²¹⁵ С 01.03.2024 гл. I Федерального закона «Об охране окружающей среды» дополняется ст. 4.4 «Федеральная государственная информационная система состояния окружающей среды». См.: Федеральный закон от 04.08.2023 № 450-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об охране окружающей среды” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» [Электронный ресурс] // URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 10.10.2023).

²¹⁶ Не тождественно «правовым экспериментам», рассматриваемым в § 2 гл. 4 настоящей работы, так как в данном случае речь идет о мероприятиях, осуществляемых в отсутствие правового регулирования.

Как указано в разных источниках²¹⁷, в настоящий момент «начат эксперимент по созданию первого в мире так называемого «цифрового двойника» речного Обь-Иртышского бассейна. На базе технологий цифровых двойников (Digital Twins) и больших данных (Big Data) планируется создать комплексную систему управления водными ресурсами в рамках речного бассейна, на основе которой можно будет принимать решения по использованию и охране водных объектов, а также по предотвращению негативного воздействия вод. Цифровой двойник бассейна будет действовать на единой цифровой платформе, технологии которой позволят выявлять источники загрязнения, нарушения объемов сбросов и забора воды, оценивать размер причиненного ущерба, определять водохозяйственные и водоохранные меры для восстановления состояния водного объекта, улучшения водохозяйственной обстановки, предотвращения возможных дальнейших нарушений экологического законодательства»²¹⁸.

По поводу таких амбициозных целей следует отметить, что в настоящее время проводимый эксперимент существует вне правового контекста, водное законодательство оказалось не готово к описанным процессам (не установлен порядок сбора информации, не предусмотрена возможность оперативного реагирования на информацию об изменениях состояния водного объекта, полученную от описанной системы, принятие и/или изменение управленческих решений на основе данных системы цифрового двойника и другое). Не смотря на то, что единственным документом, размещенным в СПС «КонсультантПлюс», в котором упоминается проект «Цифровой Обь-Иртышский бассейн», является постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 18 ноября 2020 г. № 493-

²¹⁷ См., напр.: Государство вплотную занялось водными ресурсами страны [Электронный ресурс] // URL: <https://ac.gov.ru/news/page/gosudarstvo-vplotnuu-zanalos-vodnymi-resursami-strany-26535> (дата обращения: 10.10.2023).

²¹⁸ *Амашукели С.А.* Указ. соч. С. 177–187.

СФ «О ходе реализации национального проекта “Цифровая экономика Российской Федерации”»²¹⁹, работы по созданию названного цифрового двойника уже проводятся²²⁰.

Законодательство субъектов Российской Федерации о цифровизации государственного экологического управления по структуре и состоянию аналогично федеральному.

Например, в Республике Татарстан утверждены: Концепция цифровой трансформации Республики Татарстан на 2021-2024 годы²²¹, Стратегия в области цифровой трансформации отраслей экономики, социальной сферы и государственного управления Республики Татарстан²²² и Программа цифровой трансформации Республики Татарстан²²³, определены вопросы Министерства цифрового развития государственного управления, информационных технологий и связи Республики Татарстан²²⁴, образована

²¹⁹ См.: постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 18.11.2020 № 493-СФ «О ходе реализации национального проекта "Цифровая экономика Российской Федерации"» // СЗ РФ. 2020. № 47. Ст. 7394.

²²⁰ См., напр.: Государство вплотную занялось водными ресурсами страны [Электронный ресурс] // URL: <https://ac.gov.ru/news/page/gosudarstvo-vplotnuu-zanalos-vodnymi-resursami-strany-26535> (дата обращения: 10.10.2023).

²²¹ См.: постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 29.01.2021 № 35 «Об утверждении Концепции цифровой трансформации Республики Татарстан на 2021–2024 годы» (послед. изм. и доп., внесенными постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 16.05.2023 № 597) [Электронный ресурс] // URL: https://pravo.tatarstan.ru/npa_kabmin/post/?npa_id=717663 (дата обращения: 10.10.2023).

²²² См.: постановление Кабинета министров Республики Татарстан от 18.08.2021 № 748 «О Стратегии в области цифровой трансформации отраслей экономики, социальной сферы и государственного управления Республики Татарстан» (с послед. изм. и доп., внесенными постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 22.06.2023 № 736) [Электронный ресурс] // URL: <https://eco.tatarstan.ru/realizatsiya-proektov-po-tsifrovoy-transformatsii.htm> (дата обращения: 10.10.2023).

²²³ См.: постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 29.12.2021 № 1314 «Об утверждении Программы цифровой трансформации в Республике Татарстан» (с послед. изм. и доп., внесенными постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 03.11.2023 № 1419) [Электронный ресурс] // URL: https://pravo.tatarstan.ru/npa_kabmin/post/?npa_id=946736 (дата обращения: 10.10.2023).

²²⁴ См.: постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 01.11.2019 № 997 «Вопросы Министерства цифрового развития государственного управления, информационных технологий и связи Республики Татарстан» (с послед. изм. и доп., внесенными постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 14.08.2023 № 975) [Электронный ресурс] // URL: <https://eco.tatarstan.ru/realizatsiya-proektov-po-tsifrovoy-transformatsii.htm> (дата обращения: 10.10.2023).

рабочая группа по реализации проектов в области цифровой трансформации Республики Татарстан²²⁵. В Республике Татарстан созданы: государственное казенное учреждение «Центр цифровой трансформации Республики Татарстан» как центр компетенций по реализации проектов цифровой трансформации и Ассоциация содействия цифровому развитию для системного взаимодействия государственных структур и частного бизнеса в сфере цифровой трансформации, а также для формирования единой методологии при выборе и создании цифровых решений. В Министерстве экологии и природных ресурсов Республики Татарстан определено ответственное лицо за реализацию проектов по цифровой трансформации²²⁶.

Согласно Стратегии в области цифровой трансформации отраслей экономики, социальной сферы и государственного управления Республики Татарстан (п. 4.12), проблемами отрасли экологии и природопользования, решаемых при цифровизации, являются: не использование больших данных, формируемых современными средствами измерения в сфере охраны окружающей среды и природопользования; отсутствие возможности контроля передвижения сырья; отсутствие автоматизации контрольно-надзорной деятельности в сфере регионального государственного экологического контроля (надзора) с созданием интерактивных сервисов обратной связи контрольно-надзорных органов с проверяемыми субъектами; невозможность оперативной фиксации нарушений природоохранного законодательства и составления административных материалов; отсутствие единого информационного пространства о результатах регионального государственного экологического контроля (надзора); отсутствие

²²⁵ См.: распоряжение Кабинета Министров Республики Татарстан от 10.04.2020 № 759-р «Об утверждении рабочей группы по реализации проектов в области цифровой трансформации Республики Татарстан» (с послед. изм. и доп., внесенными распоряжением Кабинета Министров Республики Татарстан от 22.06.2023 № 736) [Электронный ресурс] // URL: https://pravo.tatarstan.ru/rus/file/npa/2021-08/828959/npa_828960.pdf (дата обращения: 10.10.2023).

²²⁶ См.: Ответственное лицо за реализацию проектов по цифровой трансформации [Электронный ресурс] // URL: <https://eco.tatarstan.ru/otvetstvennoe-litso-za-realizatsiyu-proektov-po.htm> (дата обращения: 10.10.2023).

межведомственной интеграции центров метеонаблюдений. При этом вызовами отрасли определены: повышение уровня экологической безопасности; снижение уровня негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на особо охраняемые природные территории; сокращение объема незаконно добываемых полезных ископаемых.

В соответствии с информацией, размещенной на официальной странице Министерства экологии и природных ресурсов Республики Татарстан, в Республике разработана проектная документация и заключен государственный контракт на создание цифровой платформы отрасли экологии и природопользования²²⁷. Следует отметить, что при всех названных обстоятельствах законы Республики Татарстан²²⁸, по аналогии с федеральными, не содержит каких-либо изменений, связанных с процессами цифровизации в сфере государственного экологического управления²²⁹.

Проведенный анализ действующего законодательства позволяет заключить, что в настоящее время происходит формирование правового института «цифровое государственное экологическое управление». Это межотраслевой правовой институт. Он должен состоять не только из норм экологического права, но и конституционного, административного, гражданского, уголовного, финансового, информационного и иных отраслей права (экологизированных норм).

К эколого-правовым основам названного института следует отнести: обязательность установления требований в области охраны окружающей

²²⁷ См.: Реализация проектов по цифровой трансформации [Электронный ресурс] // URL: <https://eco.tatarstan.ru/realizatsiya-proektov-po-tsifrovoy-transformatsii.htm> (дата обращения: 10.10.2023).

²²⁸ См., напр.: Экологический кодекс Республики Татарстан от 15.01.2009 № 5-ЗРТ. С послед. изм. и доп., внесенными Законом Республики Татарстан от 02.11.2023 № 98-ЗРТ [Электронный ресурс] // URL: <https://docs.cntd.ru/document/545687754> (дата обращения: 10.11.2023).

²²⁹ См. также: *Харьков В.Н.* Актуальные вопросы развития экологического законодательства в контексте реализации научно-технической политики Российской Федерации // Экологическое право. 2021. № 4. С. 8–12; *Юн Л.В.* Актуальные вопросы взаимодействия цифровизации и экологического правосознания в XXI веке // Юрист. 2023. № 7. С. 38–42.

среды к цифровым технологиям – разработка, создание, эксплуатация и утилизация цифровых технологий возможны только при условии соблюдения требований в области охраны окружающей среды к таким технологиям²³⁰; обязательность установления пределов цифровизации государственного экологического управления – разумного (осознанного) и преднамеренного отказа от полной и (или) частичной цифровизации отдельных направлений деятельности как на этапе цифровизации, так и в условиях завершения этого процесса²³¹; обязанность опережающего предоставления экологической информации – обязанность субъектов государственного экологического управления, которые обладают информацией о состоянии окружающей среды, по размещению такой информации в форме открытых данных²³²; возможность выбора формы взаимодействия (с использованием цифровых технологий или без) – предоставление возможности осуществления прав и исполнения обязанностей субъектами государственного экологического управления в цифровой форме (без непосредственного взаимодействия друг с другом) только при условии их согласия на это и при условии сохранения альтернативной возможности взаимодействия без использования цифровых технологий²³³.

Давая характеристику видов эколого-правовых норм рассматриваемого института, следует отметить, что это должны быть и нормы-принципы (например, принцип опережающего предоставления экологической информации), нормы-приоритеты (в их числе приоритет охраны окружающей среды перед процессами цифровизации или приоритет качества окружающей среды перед количеством цифровых технологий), нормы-императивы (устанавливающие права и обязанности субъектов государственного экологического управления, систему и структуру органов в условиях

²³⁰ См. подроб. § 4 гл. 1 настоящей работы.

²³¹ См. подроб. § 3 гл. 5 настоящей работы.

²³² См. подроб. § 2 гл. 2 настоящей работы.

²³³ См. подроб. § 3 гл. 5 настоящей работы.

цифровизации, требования в области охраны окружающей среды к цифровым технологиям), нормы-гарантии (предоставляющие возможность выбора формы взаимодействия субъектов государственного экологического управления – с использованием цифровых технологий или без).

Нормами иной отраслевой принадлежности, регулируемыми данные отношения, должно быть определено: конституционное право – разграничение предметов ведения в сфере цифровизации государственного экологического управления; информационное право – общие требования к порядку поиска, сбора, хранения, обработки, предоставления и распространения экологической информации; финансовое право – экономическое стимулирование юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих хозяйственную и (или) иную деятельность, к участию в мероприятиях по цифровизации государственного экологического управления; административное, гражданское, уголовное право – основания и порядок привлечения к ответственности за нарушения требований экологического законодательства, возмещения вреда окружающей среде.

Резюмируя проведенный анализ, следует отметить, что именно акты государственной экологической политики и политические акты по вопросам цифровизации со всей присущей им спецификой в настоящее время составляют основу государственного экологического управления в условиях цифровизации.

В федеральные законы и законы субъектов Российской Федерации вносятся фрагментарные, точечные изменения и дополнения, не имеющие системного характера. Такие изменения и дополнения могут быть подразделены на две группы: первая группа – касающиеся порядка поиска, сбора, хранения, обработки, предоставления и распространения экологической информации; вторая – касающиеся организации и проведения межведомственного электронного взаимодействия.

Пробелы экологического законодательства в этой части восполняются появлением специальных, отличных от традиционных, с точки зрения позитивистского подхода, инструментов – правила и регламенты цифровых платформ, алгоритмы работы с цифровыми технологиями, инструкции по их эксплуатации, ESG-рейтинги и другие.

Целый ряд мероприятий, связанных с цифровизацией государственного экологического управления, проводится «в порядке эксперимента», то есть в отсутствие правового регулирования. От таких «неправовых» экспериментов, следует отличать установление экспериментальных правовых режимов, когда в соответствии с требованиями законодательства на территории одного или нескольких субъектов Российской Федерации вводятся особые правила поведения, отличные от существующих на территориях, не участвующих в эксперименте. Именно такой эксперимент следует использовать в целях развития экологического законодательства в связи с цифровизацией государственного экологического управления²³⁸.

²³⁸ См. подроб. § 2 гл. 4 настоящей работы.

§4. Правовые меры охраны окружающей среды в условиях цифровизации²³⁹

Содержание. Требования в области охраны окружающей среды при разработке, производстве, эксплуатации и утилизации цифровых технологий.

Постановка проблемы. Если экологические проблемы осознаны относительно давно, то значительность влияния цифровых технологий только в процессе осмысления. И еще менее уяснено их взаимное воздействие друг на друга²⁴⁰.

Влиянию цифровизации на правовую модернизацию государственного управления уже посвящен ряд научных исследований, в большинстве из которых описывается та или иная технология и положительный эффект от ее внедрения²⁴¹ – в основе современных исследований воздействия цифровизации заложено исходное предположение, что расширение доступа к цифровым технологиям и умение их использовать неизбежно ведут к

²³⁹ Данный параграф подготовлен на основе следующей публикации автора настоящей диссертации: *Заславская Н.М.* Требования в области охраны окружающей среды при цифровизации // Вестник Томского государственного университета. 2023. № 495. С. 197–205.

²⁴⁰ В одном из недавних обращений к Генеральной Ассамблее Организации Объединенных Наций Генеральный секретарь Организации назвал «экзистенциальный климатический кризис» и «темную сторону цифрового мира» двумя из «четырех всадников среди нас», «которые ставят под угрозу наше общее будущее» [Электронный ресурс] // URL: <https://un.org/sg/en/content/sg/statement/2020-09-22/secretary-generals-address-the-opening-of-the-general-debate-of-the-75th-session-of-the-general-assembly> (дата обращения: 10.10.2023).

²⁴¹ См., напр.: *Balogun A.-L., Marks D., Sharma R.* et al. Assessing the potentials of digitalization as a tool for climate change adaptation and sustainable development in urban centres. *Sustainable Cities and Society*. 2020. Vol. 53 [Электронный ресурс] // URL: https://www.researchgate.net/publication/337004111_Assessing_the_Potentials_of_Digitalization_as_a_Tool_for_Climate_Change_Adaptation_and_Sustainable_Development_in_Urban_Centres (дата обращения: 10.10.2023); *Ordieres-Meré J., Prieto Remón T., Rubio J.* Digitalization: An opportunity for contributing to sustainability from knowledge creation. *Sustainability*. 2020. 12(4): 1460 [Электронный ресурс] // URL: https://www.researchgate.net/publication/339417583_Digitalization_An_Opportunity_for_Contributing_to_Sustainability_From_Knowledge_Creation (дата обращения: 10.10.2023).

повышению благополучия как отдельного человека, так и общества в целом²⁴², что, безусловно, полезно и необходимо делать, но недостаточно, например, для отрасли экологического права.

В отличие от многих других сфер жизнедеятельности, повсеместное использование цифровых технологий оказывает не только положительное воздействие на состояние окружающей среды²⁴³. В то время как научное сообщество в основном обеспокоено потенциальными негативными последствиями развития и внедрения новых технологий (как истинными, так и мнимыми или, как минимум, отдаленными: от массовой безработицы до восстания машин, которые могут как наступить, так и не наступить или наступить в отдаленной перспективе), экологические последствия уже стали действительностью²⁴⁴.

²⁴² См., напр.: Цифровые технологии и общество: влияние на благополучие и качество жизни человека. Научный дайджест. 2022. № 7 (12) [Электронный ресурс] // URL:https://www.hse.ru/data/2022/07/22/1614459848/Human_Capital_NCMU_Digest_12_Digital_Technology_and_Society_2022.pdf?ysclid=lrs5h0a83h430365758 (дата обращения: 10.10.2023); *Lee J.W., Brahmasure T.* ICT, CO2 emissions and economic growth: evidence from a panel of ASEAN. *Global Economic Review*. 2014. Vol. 43. № 2. P. 93–109 [Электронный ресурс] // URL:<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/1226508X.2014.917803> (дата обращения: 10.10.2023); *Malmödin J., Lundén D.* The energy and carbon footprint of the global ICT and E& M sectors 2010–2015. *Sustainability*. 2018. Vol. 10. № 9 [Электронный ресурс] // URL: <https://www.mdpi.com/2071-1050/10/9/3027> (дата обращения: 10.10.2023).

²⁴³ См., напр.: *Bieser J.C.T., Hilty L.M.* Assessing indirect environmental effects of information and communication technology (ICT): a systematic literature review. *Sustainability*. 2018. Vol. 10. № 8 [Электронный ресурс] // URL: <https://www.mdpi.com/2071-1050/10/8/2662> (дата обращения: 10.10.2023); *Danish J.Z.B.W., Latif Z.* Towards cross-regional sustainable development: the nexus between information and communication technology, energy consumption, and CO2 emissions. *Sustainable Development*. 2019. Vol. 27. № 5. P. 990–1000 [Электронный ресурс] // URL: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/sd.2000> (дата обращения: 10.10.2023); *Feroz A.K., Zo H., Chiravuri A.* Digital transformation and environmental sustainability: a review and research agenda. *Sustainability*. 2021. Vol. 13. № 3 [Электронный ресурс] // URL: <https://www.mdpi.com/2071-1050/13/3/1530> (дата обращения: 10.10.2023); *Kunkel S., Matthess M.* Digital transformation and environmental sustainability in industry: putting expectations in Asian and African policies into perspective. *Environmental Science & Policy*. 2020. Vol. 112. P. 318–329 [Электронный ресурс] // URL:<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S146290112030157X?via%3Dihub> (дата обращения: 10.10.2023).

²⁴⁴ См., напр.: *Murugesan S.* Harnessing green IT: Principles and practices. *IT Professional*. 2008. 10 (1). P. 24–33 [Электронный ресурс] // URL: https://www.researchgate.net/publication/3426967_Harnessing_Green_IT_Principles_and_Practices (дата обращения: 10.10.2023).

Как пишут юристы-экологи, «цифровая индустрия не является нематериальной» – цифровое оборудование на всех этапах своего существования (от создания до утилизации) связано с отрицательным воздействием на окружающую среду (от изъятия компонентов окружающей среды при создании такого оборудования до размещения оборудования, утратившего свои потребительские свойства, в окружающей среде)²⁴⁵.

Есть данные о том, что запуск и обучение одной модели искусственного интеллекта приводит к выбросу углекислого газа в количестве, в пять раз превышающем выбросы от среднего американского автомобиля за весь срок службы, цифровое облако имеет больший углеродный след, чем вся авиационная отрасль, а один центр обработки данных может потреблять электроэнергию, эквивалентную потреблению 50 000 домов²⁴⁶.

В некоторых зарубежных странах приняты специальные акты, которыми определяется комплекс мер, направленных на снижение негативного воздействия цифровых технологий на окружающую среду. Так, в 2021 году во Франции был принят Закон об уменьшении воздействия цифровых технологий на окружающую среду. Он включает положения о мерах по повышению осведомленности пользователей о воздействии цифровых технологий на окружающую среду (ст. 1–4), об ограничении оборота терминалов (ст. 5–23), о развитии экологически рационального использования цифровых технологий (ст. 24–27), о продвижении центров обработки данных и сетей с более низким

²⁴⁵ См., напр.: *Абанина Е.Н., Сухова Е.А.* Правовое обеспечение экологической безопасности Российской Федерации: состояние и перспективы развития: монография. М.: Юстицинформ, 2022. Электронная версия // СПС «КонсультантПлюс»; *Santarius T., Pohl J., Lange S.* Digitalization and the decoupling debate: can ICT help to reduce environmental impacts while the economy keeps growing? *Sustainability*. 2020. Vol. 12. № 18 [Электронный ресурс] // URL: <https://www.mdpi.com/2071-1050/12/18/7496> (дата обращения: 10.10.2023); *Truong T.C.* The Impact of Digital Transformation on Environmental Sustainability. *Advances in Multimedia* 2022(3):1–12 [Электронный ресурс] // URL: https://www.researchgate.net/publication/360666644_The_Impact_of_Digital_Transformation_on_Environmental_Sustainability (дата обращения: 10.10.2023).

²⁴⁶ См.: *Green Intelligence: Why Data And AI Must Become More Sustainable* [Электронный ресурс] // URL: <https://forbes.com/sites/bernardmarr/2023/03/22/green-intelligence-why-data-and-ai-must-become-more-sustainable/?sh=45fe403a7658> (дата обращения: 10.10.2023).

энергопотреблением (ст. 28–33), о продвижении ответственной цифровой стратегии на территориях (ст. 34–36).

Названным законом предусмотрено создание Центра мониторинга воздействия цифровых технологий на окружающую среду. В задачи центра входит анализ прямого и косвенного воздействия цифровых технологий на окружающую среду, вклада, который цифровые технологии, особенно искусственный интеллект, вносят в экологический переход. Работа Центра является общедоступной и может содержать предложения по снижению воздействия цифровых технологий на окружающую среду. Он находится в ведении Агентства по охране окружающей среды и энергетическому контролю, а также Регулирующего органа по электронным коммуникациям, почте и распространению прессы. Закон оперирует понятием «цифровая трезвость», понимая под ним взвешенное разумное отношение к воздействию цифровых технологий на окружающую среду²⁴⁷.

Законодательство Российской Федерации в области охраны окружающей среды специальных требований к цифровым технологиям не содержит. Однако можно привести примеры санитарно-эпидемиологических правил и нормативов к подобного рода оборудованию.

Согласно п. 1.3. Санитарно-эпидемиологических правил и нормативов (далее также – СанПиН) 2.2.2/2.4.1340-03 «Гигиенические требования к персональным электронно-вычислительным машинам и организации работы», введенным в действие постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 3 июня 2003 г. № 118²⁴⁹, требования названных правил направлены на предотвращение

²⁴⁷ См.: Закон № 2021-1485 от 15 ноября 2021 г. об уменьшении воздействия цифровых технологий на окружающую среду во Франции [Электронный ресурс] // URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000044327272/> (дата обращения: 10.10.2023).

²⁴⁹ См.: постановление Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 03.06.2003 № 118 «Об утверждении санитарно-эпидемиологических правил и нормативов 2.2.2/2.4.1340-03 «Гигиенические требования к персональным электронно-вычислительным машинам и организации работы» (утратило силу) // СПС «КонсультантПлюс».

неблагоприятного влияния на здоровье человека вредных факторов производственной среды и трудового процесса при работе с персональными электронно-вычислительными машинами (далее также – ПЭВМ).

Правилами были определены требования: к проектированию, изготовлению и эксплуатации отечественных ПЭВМ, используемых на производстве, в обучении, в быту, игровых автоматах на базе ПЭВМ; к эксплуатации импортных ПЭВМ, используемых на производстве, в обучении, в быту и игровых комплексах (автоматах) на базе ПЭВМ; к проектированию, строительству и реконструкции помещений, предназначенных для эксплуатации всех типов ПЭВМ, производственного оборудования и игровых комплексов (автоматов) на базе ПЭВМ; к организации рабочих мест с ПЭВМ, производственным оборудованием и игровыми комплексами (автоматами) на базе ПЭВМ (п. 1.4.).

Требования распространялись на условия и организацию работы с ПЭВМ и на вычислительные электронные цифровые машины персональные, портативные; периферийные устройства вычислительных комплексов (принтеры, сканеры, клавиатура, модемы внешние, электрические компьютерные сетевые устройства, устройства хранения информации, блоки бесперебойного питания и пр.), устройства отображения информации (видеодисплейные терминалы (ВДТ) всех типов) и игровые комплексы на базе ПЭВМ.

СанПиНом были установлены допустимые уровни звукового давления и уровней звука, создаваемых ПЭВМ, временные допустимые уровни электромагнитных полей, создаваемых ПЭВМ, концентрации вредных веществ, выделяемых ПЭВМ в воздух помещений, мощность экспозиционной дозы мягкого рентгеновского излучения и др. (п. 2.2–2.8). Было принято, что каждый тип ПЭВМ подлежит санитарно-

эпидемиологической экспертизе с оценкой в испытательных лабораториях, аккредитованных в установленном порядке²⁵⁰.

В условиях увеличивающегося количества цифровых устройств, что обуславливает и увеличение негативного воздействия на окружающую среду²⁵¹, актуальной задачей науки экологического права является разработка мер правовой охраны окружающей среды при цифровизации, которые должны быть реализованы, в том числе в процессе государственного экологического управления.

В некоторых правовых исследованиях уже высказаны предложения о необходимости закрепления принципов применения цифровых технологий в управлении природопользованием и механизмов оценки их внедрения при ведении работ, связанных с использованием природных ресурсов, с позиций экономической целесообразности и экологической безопасности на основе принципа «польза-вред» именно со ссылкой на то, что далеко «не любые процессы цифровизации приводят к явным эффектам рационализации природопользования»²⁵². В других озвучены идеи о разработке отраслевых

²⁵⁰ См. также: постановление Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 28.09.2020 № 28 «Об утверждении санитарных правил СП 2.4.3648-20 “Санитарно-эпидемиологические требования к организациям воспитания и обучения, отдыха и оздоровления детей и молодежи”»; постановление Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 02.12.2020 № 40 «Об утверждении санитарных правил СП 2.2.3670-20 “Санитарно-эпидемиологические требования к условиям труда”» // URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 10.10.2023).

²⁵¹ См., напр.: *Añón Higón D., Gholami R., Shirazi F.* ICT and environmental sustainability: a global perspective. *Telematics and Informatics*. 2017. Vol. 34. № 4. P. 85–95 [Электронный ресурс] // URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0736585316305846?via%3Dihub> (дата обращения: 10.10.2023); *Haseeb A., Xia E., Saud S., Ahmad A., Khurshid H.* Does information and communication technologies improve environmental quality in the era of globalization? An empirical analysis. *Environmental Science & Pollution Research*. 2019. Vol. 26. № 9. P. 8594–8608 [Электронный ресурс] // URL: <https://link.springer.com/article/10.1007/s11356-019-04296-x> (дата обращения: 10.10.2023); *Krumay B., Brandtweiner R.* Measuring the environmental impact of ICT hardware. *International Journal of Sustainable Development and Planning*. 2016. Vol. 11. № 6. P. 1064–1076 [Электронный ресурс] // URL: <https://www.witpress.com/elibrary/sdp-volumes/11/6/1405> (дата обращения: 10.10.2023).

²⁵² *Купрюшина А.П., Луговской А.М.* Рациональное природопользование в контексте цифровой экономики // *Вестник Воронежского института экономики и социального управления*. 2019. № 1. С. 14–16.

программ, предусматривающих выявление цифровых возможностей (преимуществ) в различных отраслях природопользования, определения способов поддержки региональных и местных проектов внедрения цифровых технологических решений и цифровых платформ в качестве механизмов обеспечения рационального природопользования и экологической безопасности в качестве стимулирующих инструментов²⁵³. Ряд исследований посвящен вопросам совершенствования экологического законодательства Российской Федерации в сфере обращения с отходами электрического и электронного оборудования²⁵⁴.

Вместе с тем, проведенные исследования касаются только лишь отдельных правовых вопросов, связанных с негативным воздействием цифровизации на окружающую среду, что определяет необходимость комплексного рассмотрения обозначенных проблем. В качестве правовой меры охраны окружающей среды предлагается сформулировать и установить требования к цифровым технологиям. Эти требования должны учитывать совокупный эффект негативного воздействия таких технологий на окружающую среду от их разработки, создания, эксплуатации и утилизации.

Несмотря на то что установление требований в области охраны окружающей среды не относится к собственно функциям государственного экологического управления, рассмотрение этого вопроса имеет непосредственное отношение к заявленной теме исследования по ряду причин.

²⁵³ См.: *Абанина Е.Н., Сухова Е.А.* Правовое обеспечение экологической безопасности Российской Федерации: состояние и перспективы развития: монография. Электронная версия // СПС «КонсультантПлюс».

²⁵⁴ См., напр.: *Нагайцева Д.А.* Отходы электрического и электронного оборудования: актуальные проблемы текущего правового регулирования и перспективы развития // *Экологическое право.* 2022. № 5. С. 34–37; *Сухова Е.А.* Проблемы правового обеспечения экологической безопасности при обращении с электронными отходами // *Актуальные проблемы науки и практики: Гатчинские чтения – 2020: Сборник научных трудов по материалам VII Международной научно-практической конференции, Гатчина, 22.05.2020.* Гатчина: Государственный институт экономики, финансов, права и технологий, 2020. С. 104–108 и др.

Во-первых, согласно ст. 5 Федерального закона «Об охране окружающей среды», установление таких требований относится к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды²⁵⁵. Во-вторых, соблюдение требований в области охраны окружающей среды при осуществлении любой деятельности должно проверяться в рамках таких функций государственного экологического управления как государственная экологическая экспертиза, нормирование в области охраны окружающей среды, государственный экологический контроль (надзор). И, в-третьих, установление таких требований является неотъемлемой составляющей охраны окружающей среды на современном этапе, и в этом плане совпадает и с целями управленческой деятельности.

В первоочередном порядке следует определиться с терминологией. В действующем законодательстве употребляются разные термины для обозначения объекта, по поводу которого предлагается установить такие требования. Так, термин «информационно-коммуникационные технологии» (ИКТ) встречается в 5 275 документах, размещенных в СПС «КонсультантПлюс», из них 2 867 размещены в рубрике «Законодательство», среди которых 22 федеральных закона, но его легального определения нет. Документов, в тексте которых встречается термин «компьютерные технологии», – 6 430 (2 592 документа в рубрике «Законодательство», 10 в рубрике «Федеральные законы»). Несмотря на то что ежегодно на разработку «стратегических компьютерных технологий» выделяются значительные средства²⁵⁶, определение этого термина отсутствует. Термин «цифровые

²⁵⁵ Так, в некоторых нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации нормы об экологических требованиях помещены в раздел «Экологическое управление». См., напр.: Закон Республики Саха (Якутия) от 23.03.2023 № 26093 № 1129-VI «Экологический кодекс Республики Саха (Якутия)» [Электронный ресурс] // URL: <https://docs.cntd.ru/document/406578400?marker=2F58EUS§ion=text> (дата обращения: 10.10.2023).

²⁵⁶ См., напр.: Федеральный закон от 30.11.2011 № 371-ФЗ «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов» // СЗ РФ. 2011. № 49 (ч. 1). Ст. 7049.

технологии» также не имеет легального определения, но он присутствует в 29 297 документов (рубрика «Законодательство» – 12 134, 12 – федеральных законов). «Информационные технологии» – термин, употребленный в 126 917 документах, 52 860 из них помещены в раздел «Законодательство», 457 – в федеральных законах. Согласно ст. 2 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»²⁵⁷, под информационными технологиями понимаются процессы, методы поиска, сбора, хранения, обработки, предоставления, распространения информации и способы осуществления таких процессов и методов²⁵⁸.

Для целей Федерального закона «Об охране окружающей среды» ни один из названных терминов не является подходящим²⁵⁹, а точнее, достаточным для охвата всех аспектов воздействия цифровизации на окружающую среду. В качестве термина, подлежащего употреблению и включению в экологическое законодательство, наиболее полно отвечающего критерию «охват всех аспектов воздействия цифровизации на окружающую среду» предлагается термин «цифровые технологии».

Легального определения этого термина нет. Согласно Государственному стандарту Российской Федерации «Единый российский страховой фонд документации. Порядок создания страхового фонда документации, являющейся национальным научным, культурным и историческим

²⁵⁷ Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации». С послед. изм. и доп., внесенными Федеральным законом от 12.12.2023 № 588-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3448; 2023. № 51. Ст. 9161.

См. также региональное законодательство: напр., Закон Республики Татарстан от 13.11.2007 № 58-ЗРТ «Об информационных системах и информатизации Республики Татарстан» [Электронный ресурс] // URL: <https://digital.tatarstan.ru/zakon-rt-ob-informatsionnih-sistemah-i.htm> (дата обращения: 10.10.2023).

²⁵⁸ В работе все указанные термины, а также иные подобные термины отождествляются.

²⁵⁹ Следует отметить, что для экологического законодательства, тогда, когда речь идет об источнике воздействия на окружающую среду, в отношении которого устанавливаются природоохранные требования, наиболее распространенным термином является именно термин – «технологии», в который включается и оборудование.

наследием»²⁶⁰ цифровые технологии – это технологии, использующие электронно-вычислительную аппаратуру для записи кодовых импульсов в определенной последовательности и с определенной частотой.

Некоторые акты содержат термин ««сквозные» цифровые технологии». Создание таких технологий названо одной из задач федерального проекта «Цифровые технологии»²⁶¹. В документе под созданием «сквозных» цифровых технологий понимается реализация дорожных карт их развития, создание цифровых платформ исследований и разработок, создание и реализация программ и проектов по цифровой трансформации (раздел 4.5).

В соответствии с методикой расчета показателей названного федерального проекта²⁶² ««сквозная» цифровая технология – это часть технологического процесса производства товаров, оказания услуг и выполнения работ, представляющая собой совокупность процессов и методов поиска, сбора, хранения, обработки, предоставления и распространения информации, обеспечивающих в ходе хозяйственной деятельности по производству (поставке) товаров, оказанию услуг и выполнению работ: повышение результативности, точности или иных значимых характеристик технологического процесса; повышение качества или иных значимых характеристик производимых (поставляемых) товаров, оказываемых услуг и выполняемых работ (в том числе за счет сокращения брака); снижение

²⁶⁰ ГОСТ Р 33.505-2003. «Единый российский страховой фонд документации. Порядок создания страхового фонда документации, являющейся национальным научным, культурным и историческим наследием». Принят и введен в действие Постановлением Госстандарта России от 29.07.2003 № 255-ст. М.: ИПК Издательство стандартов, 2003.

²⁶¹ Несмотря на название федерального проекта – «Цифровые технологии», его паспорт не содержит определение заявленного термина. См.: Паспорт национального проекта Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации». Утв. президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 04.06.2019 № 7 [Электронный ресурс] // URL: // <https://digital.gov.ru/> (дата обращения: 10.10.2023).

²⁶² Приказ Минкомсвязи России от 23.04.2020 № 195 «Об утверждении методик расчета показателей федерального проекта “Цифровые технологии” национальной программы “Цифровая экономика Российской Федерации”» // СПС «КонсультантПлюс».

издержек при производстве (поставке) товаров, оказании услуг и выполнении работ».

В ряде документов предлагается перечисление видов цифровых технологий. Например, в соответствии с одним из таких документов²⁶³ направлениями разработки и развития перспективных «сквозных» цифровых технологий являются: искусственный интеллект; системы распределенного реестра; квантовые технологии; новые производственные технологии; компоненты робототехники и сенсорика; технологии беспроводной связи; технологии виртуальной и дополненной реальностей. В другом документе²⁶⁴ содержится другой их перечень: Интернет вещей, промышленный Интернет, облачные сервисы, «умные» комплексы; социальные сети; цифровые технологии идентификации и аутентификации.

В литературе отмечается, что под технологией следует понимать некое усовершенствование какого-либо процесса, цифровой же компонент в ней говорит о том, что задействованы механизмы компьютерной (машинной) обработки данных. В связи с чем предлагается следующее определение цифровых технологий – это методы, технические средства и решения по обработке и передаче данных посредством интерактивных каналов связи, позволяющие существенно улучшить качество обработки информации и релевантность выдачи результатов по запросу пользователей²⁶⁵.

Следует отметить, что доктринальные определения цифровых технологий в большинстве случаев даются через решаемые посредством таких технологий задачи. Например, указывается, что это «дискретные системы,

²⁶³ См.: Положение о проведении конкурсного отбора на предоставление государственной поддержки программ деятельности лидирующих исследовательских центров, реализуемых российскими организациями в целях обеспечения разработки и реализации дорожных карт развития перспективных «сквозных» цифровых технологий. Утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 03.05.2019 № 551 [Электронный ресурс] // URL: // // <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 10.10.2023).

²⁶⁴ См.: там же.

²⁶⁵ См.: *Сольцин Л.О.* Цифровые технологии: понятие, виды // СПС КонсультантПлюс.

основанные на методах кодировки и передачи информации, которые позволяют реализовывать множество различных задач за кратчайший период времени»²⁶⁶.

Для целей государственного управления, в том числе экологического под цифровыми технологиями в научной правовой литературе понимаются все цифровые технологии, использование которых направленно на повышение эффективности государственного управления²⁶⁷. Следует отметить, что в основе всех таких технологий цифровые способы поиска, сбора, хранения, обработки, предоставления и распространения информации. Под таким углом зрения цифровые технологии – это разновидность информационных технологий²⁶⁸.

Для целей охраны окружающей среды под цифровыми технологиями предлагается понимать – каждое в отдельности, а также совокупность цифрового оборудования и программного обеспечения, оказывающие или способные оказать негативное воздействие на окружающую среду.

В требованиях в области охраны окружающей среды к цифровым технологиям должен быть учтен совокупный показатель воздействия всего «жизненного цикла» таких технологий: разработка, создание, эксплуатация, утилизация²⁶⁹. Такие требования к цифровым технологиям не должны варьироваться в зависимости от сферы их применения. Для разработки этих

²⁶⁶ См.: Романова Т. Цифровые технологии – это будущее человечества [Электронный ресурс] // URL: <http://fb.ru/article/335698/tsifrovyye-tehnologii-eto-budushee-chelovechestva> (дата обращения: 10.10.2023).

²⁶⁷ См, напр.: Кузякин Ю.П., Кузякин С.В. Правовое регулирование цифровых технологий в государственном управлении // Административное право и процесс. 2023. № 3. С. 55–58.

²⁶⁸ См. напр.: Изотов А.В. Указ. соч. С. 28–31.

²⁶⁹ См., напр.: Andrae A. S. G., Vaija M. S. Precision of a streamlined life cycle assessment approach used in eco-rating of mobile phones. Challenges. 2017. Vol. 8. № 2 [Электронный ресурс] // URL: https://www.researchgate.net/publication/319217601_Precision_of_a_Streamlined_Life_Cycle_Assessment_Approach_Used_in_Eco-Rating_of_Mobile_Phones (дата обращения: 10.10.2023); André H., Ljunggren Söderman M., Nordelöf A. Resource and environmental impacts of using second-hand laptop computers: a case study of commercial reuse. Waste Management Series. 2019. Vol. 88. P. 268–279 [Электронный ресурс] // URL: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/31079639/> (дата обращения: 10.10.2023).

требований (для их определения) нужно понимать, какие последствия/негативные воздействия на окружающую среду могут возникнуть.

Стадия разработки цифровых технологий²⁷⁰ является хронологически первой стадией в их жизненном цикле. Именно на этой стадии разработчикам необходимо провести комплексную оценку воздействия на окружающую среду (ОВОС) предлагаемого к производству оборудования, его воздействия на окружающую среду на всех этапах функционирования и возможности использования на таком оборудовании определенного программного обеспечения. Разработанная заказчиком документация должна быть представлена на государственную экологическую экспертизу. Обязательным условием реализации и финансирования проекта должно являться положительное заключение экологической экспертизы, в основе которого лежит соотношение положительных эффектов (результатов) от предлагаемых к разработке цифровых технологий (решение определенной экологической проблемы, например) и тех негативных воздействий, которые предлагаемые технологии окажут на окружающую среду.

Действующее экологическое законодательство исходит из «презумпции экологической опасности планируемой хозяйственной и иной деятельности и обязательности оценки воздействия на окружающую среду²⁷¹ при принятии решений об осуществлении хозяйственной и иной деятельности» (ст. 3 Федерального закона «Об охране окружающей среды») или «презумпции потенциальной экологической опасности любой намечаемой хозяйственной и иной деятельности и комплексности оценки воздействия на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности и его последствий» (ст. 3

²⁷⁰ Сам процесс разработки цифрового оборудования или технологий в подавляющем большинстве случаев сопряжен с использованием аналогичного оборудования и технологий, которые, соответственно, также оказывают негативное воздействие на окружающую среду.

²⁷¹ См., подроб.: *Заславская Н.М., Воронцова А.А.* Совершенство правового регулирования в сфере экологической оценки // *Экологическое право*. 2016. № 6. С. 23–33.

Федерального закона «Об экологической экспертизе»). Также установлена обязательность проведения государственной экологической экспертизы до принятия решений о реализации объекта экологической экспертизы.

В соответствии со ст. 33 Федерального закона «Об охране окружающей среды» экологическая экспертиза проводится в целях установления соответствия документов и (или) документации, обосновывающих планируемую хозяйственную и иную деятельность, требованиям в области охраны окружающей среды, а порядок ее проведения устанавливается Федеральным законом «Об экологической экспертизе». В силу ст. 1 Федерального закона «Об экологической экспертизе» под такой экспертизой понимается установление соответствия документов и (или) документации, обосновывающих намечаемую в связи с реализацией объекта экологической 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.

Объекты государственной экологической экспертизы перечислены в ст. 11 и 12 Федерального закона «Об экологической экспертизе». На основании п. 5 ст. 11 названного закона 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 являются объектами государственной экологической экспертизы федерального уровня. При этом ни названный закон, ни иные нормативные правовые акты не раскрывают понятия «новые техника, технология, использование которых может оказать воздействие на окружающую среду».

Правоприменительная практика по этому вопросу противоречива: в основе абсолютно противоположных решений судов лежит одна и та же ссылка на позицию Минприроды России, изложенную еще в письме от 13 мая

2011 г. № 05-12-44/7250, согласно которой «“новой”²⁷²» является впервые предлагаемая к использованию на территории Российской Федерации и прошедшая апробацию техника и технология». Кроме того, что предложенный федеральным органом исполнительной власти комментарий законодательства не разъяснил, что относится к «технике, технологии, использование которых может оказать воздействие на окружающую среду»²⁷³, так он даже не внес ясности в понимание слова «новая» в рассматриваемом словосочетании²⁷⁴.

Следует отметить, что даже при буквальном толковании (не говоря уже о расширительном) п. 5 ст. 11 Федерального закона «Об экологической экспертизе», безусловно, цифровые технологии должны являться объектом государственной экологической экспертизы федерального уровня, что полностью соответствует современному развитию общественных отношений. Однако это не подтверждается практикой работы федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на проведение государственной экологической экспертизы федерального уровня, который такие экспертизы не проводит²⁷⁵.

Стадия создания цифровых технологий. «Изготовление цифрового оборудования требует огромного количества невозобновляемых природных ресурсов, некоторые из которых крайне редки. ООН подсчитала, что для производства среднего компьютера и монитора требуется 240 кг ископаемого

²⁷² Следует отметить, что на современном уровне развития новые цифровые оборудования и технологии – это, как правило, не то, что сделано впервые, а что-то ранее существовавшее, но пересмотренное, доработанное, переосмысленное и т.д.

²⁷³ Как отмечает Н.И. Хлуденева, противоречия действующего экологического законодательства приводят к «неоднозначному пониманию субъектами хозяйственной и иной деятельности, а также субъектами правоприменительной деятельности того, что именно является объектом государственной экологической экспертизы – сами пестициды и агрохимикаты, их техническая документация либо только техническая документация на пестициды и агрохимикаты с новыми действующими веществами» (Хлуденева Н.И. Дефекты правового регулирования охраны окружающей среды: Монография. Электронная версия // СПС «Консультант Плюс»).

²⁷⁴ См., напр.: определение Верховного Суда Российской Федерации от 29.10.2018 № 309-КГ18-17017 по делу № А60-54393/2017 // СПС «КонсультантПлюс».

²⁷⁵ См., напр., сведения о проведенных экспертизах центральным аппаратом Росприроднадзора [Электронный ресурс] // URL: <https://rpn.gov.ru/activity/services/28159/> (дата обращения: 10.10.2023).

топлива, 22 кг химикатов и 1,5 тонны воды. Согласно исследованию Университета Организации Объединенных Наций, 81 % энергии, необходимой компьютеру, расходуется именно на этапе производства, то есть для создания компьютера требуется больше энергии, чем для его работы в течение всего срока службы»²⁷⁶.

Кроме изъятия собственно компонентов природной среды и колоссального расхода электроэнергии, создание цифровых технологий сопряжено с выбросами и сбросами в окружающую среду загрязняющих веществ, образуемых при их производстве, а также непосредственным негативным воздействием на здоровье человека.

Как отмечают специалисты, большое количество процессов, операций и материалов, используемых при изготовлении электронных средств, оказывают негативное воздействие на окружающую среду. Так, при создании элементной базы электронных изделий, при обработке, выращивании полупроводниковых кристаллов, при изготовлении интегральных схем, в процессе гальванического производства образуются отходы в виде исходных материалов, утилизация которых часто происходит с низким коэффициентом использования, в связи с чем огромное количество загрязняющих веществ попадает в атмосферу, гидросферу, почву. Таким образом, в процессе создания цифровых технологий, наряду с истощением природных запасов дефицитных материалов, происходит загрязнение окружающей среды, что ведет к губельным последствиям для отдельных экосистем и биосферы в целом.

При производстве электронных продуктов и их компонентов (полупроводниковых чипов, компьютерных клавиатур, мониторов, устройств хранения информации) используется свыше 1000 различных материалов, включая растворы хлорированных веществ, бромированные препараты-

²⁷⁶ Абанина Е.Н., Сухова Е.А. Правовое обеспечение экологической безопасности Российской Федерации: состояние и перспективы развития: монография. Электронная версия // СПС «КонсультантПлюс».

гасители пламени, поливинилхлориды, тяжелые металлы, пластики, газы и пр., многие из которых способны причинять вред не только окружающей среде, но и здоровью задействованных на производстве работников. Значительный вред здоровью человека возникает на стадии сборки и монтажа электронного изделия, где используются расплавленные припои, лаки, краски и пластмассы, в которых содержатся токсичные добавки²⁷⁷.

В случае с цифровизацией следует учитывать совокупный эффект от выбросов, сбросов и иных негативных воздействий на окружающую среду от всех источников в пределах конкретной территории или акватории с учетом природных особенностей таких территорий или акваторий и устанавливаемых для каждого вида воздействия. В Федеральном законе «Об охране окружающей среды» такой комплексный показатель именуется нормативом допустимой антропогенной нагрузки (ст. 1 и 27). Такой норматив в настоящее время установлен для экологической системы озера Байкал²⁷⁸.

В доктрине отмечается, что разработка и применение названных нормативов имеет «высокий природоохранный потенциал», так как это позволяло бы определять оптимальный уровень антропогенной нагрузки на окружающую среду, однако, несмотря на это, подобные нормативы не применяются. В качестве одной из причин называется «неполнота правового регулирования». Н.И. Хлуденева отмечает, что «в Федеральном законе “Об охране окружающей среды” и подзаконных нормативных правовых актах, его конкретизирующих, не установлен порядок разработки указанных

²⁷⁷ См.: Патрушева Т.Н., Барашков В.А., Чурбакова О.В., Петрова С.К. Экологические проблемы производства и утилизации электронных средств // Journal of Siberian Federal University. Engineering & Technologies. 2018. № 11(6). С. 679–693.

²⁷⁸ См.: приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 21.02.2020 № 83 «Об утверждении нормативов предельно допустимых воздействий на уникальную экологическую систему озера Байкал и перечня вредных веществ, в том числе веществ, относящихся к категориям особо опасных, высокоопасных, опасных и умеренно опасных для уникальной экологической системы озера Байкал» (с изм. и доп., внесенными Приказом Минприроды России от 04.07.2022 № 451) [Электронный ресурс] // URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 10.10.2023).

нормативов, не установлены случаи, когда разработка и применение таких нормативов являются обязательным условием реализации хозяйственной и иной деятельности и др.»²⁷⁹.

О.Л. Дубовик, комментируя рассматриваемую норму, отмечала, что «установившаяся в Российской Федерации система экологического нормирования базируется на методической и эколого-экономической основе, сформированной в 1980-х годах, которая остается практически неизменной до настоящего времени. Кроме того, система экологического нормирования не подкреплена эффективными экономическими методами стимулирования субъектов хозяйственной и иной деятельности в целях снижения негативного воздействия такой деятельности на окружающую среду». По ее мнению, изменить систему устаревших правовых предписаний, не позволяющих обеспечить прозрачность процедуры экологического нормирования, снизить затраты природопользователей на получение индивидуальных разрешений на негативное воздействие на окружающую среду возможно только при установлении перечня наилучших существующих (доступных) технологий для каждой отрасли экономики и разработки на их основе технологических нормативов воздействия на окружающую среду²⁸⁰.

Следующей стадией жизненного цикла цифровых технологий является стадия их эксплуатации. На этой стадии оказывается не меньшее, а в целом ряде случаев – и более значительное негативное воздействие на окружающую среду, чем на стадии создания. По данным аналитического центра The Shift Project, в 2019 году на долю цифровых источников приходится около 4 % выбросов мировых парниковых газов, энергопотребление из-за цифровых технологий в среднем увеличивается на 9 % ежегодно, из которых 55 %

²⁷⁹ Хлуденева Н.И. Дефекты правового регулирования охраны окружающей среды: Монография. Электронная версия // СПС «Консультант Плюс».

²⁸⁰ См.: комментарий к Федеральному закону от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (постатейный) / отв. ред. О.Л. Дубовик Комментарий к ст. 27. Электронная версия // СПС «КонсультантПлюс».

расходуется при использовании цифровых технологий и 45 % – при производстве оборудования.

По самым оптимистичным прогнозам в ближайшей перспективе цифровой сектор будет увеличивать свои выбросы CO₂ на 8 % в год (в то время как он должен сокращать их на 5 % в год, чтобы обеспечить достижение заявленной мировым сообществом цели – не допустить повышения средней температуры на Земле более, чем на 1,5°C), и, например, в 2025 году будет выбрасывать столько же, сколько вся отрасль автомобильной промышленности²⁸¹.

Требования к цифровым технологиям также должны включать требования к продолжительности жизненного цикла цифровых технологий, требования к возможности их модернизации (что должно увеличить срок эксплуатации и позволить сократить постоянные замены цифровых технологий), требования к их переработке и последующему использованию для создания новых объектов²⁸².

Завершающей стадией, на которой осуществляется негативное воздействие цифровых технологий на окружающую среду, является стадия их утилизации. По подсчетам специалистов, «каждый год образуется примерно 50 миллионов тонн электронных отходов, эквивалентных по массе всем когда-либо построенным коммерческим самолетам, при этом только 20 % их официально перерабатываются». Несмотря на то что электронные отходы составляют около 2 % твердых отходов, более 70 % из них являются опасными, а при сохранении темпа накопления таких отходов к 2050 году их количество

²⁸¹ См.: Pollution Numérique: Comment Réduire son Empreinte Écologique? [Электронный ресурс] // URL: <https://www.pipiads.com/blog/%F0%9F%A4%96pollution-num%C3%A9rique--comment-r%C3%A9duire-son-empreinte-%C3%A9cologique-/> (дата обращения: 10.10.2023).

²⁸² При этом нужно учитывать, что реализация названных предложений приведет к значительному увеличению стоимости, в связи с чем должны быть разработаны и внедрены меры экономического и экологического стимулирования.

увеличится в мире до 120 миллионов тонн в год²⁸³. Также следует отметить, что значительная часть «цифровых отходов» образуется от производственной деятельности (промышленные отходы), и в меньшей степени такие отходы являются твердыми коммунальными отходами.

Термин «цифровые отходы» не является ни легальным, ни даже доктринальным (хотя, учитывая специфику этого вида отходов, такой термин должен быть введен). В настоящее время для обозначения отходов цифрового оборудования и технологий употребляют термин «электронные отходы», встречается также и использование термина «отходы электронного и электрического оборудования»²⁸⁴.

В Стратегии развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления на период до 2030 года²⁸⁵ говорится об «отходах электротехнического и электронного оборудования», количество и ассортимент которых ежегодно увеличивается и которые содержат значительные объемы токсичных материалов. Также отмечается недостаточный уровень переработки, связанный со многими факторами (сложная производственная специфика, высокие затраты труда, разнородность утилизируемых элементов по классам опасности, размерам, уровню востребованности на рынке сбыта и др.).

В Российской Федерации специальное комплексное правовое регулирование общественных отношений в сфере утилизации цифровых отходов отсутствует – не предусмотрен особый порядок сбора таких отходов, транспортировки, переработки (извлечения вторичных ресурсов) и

²⁸³ См.: *Абанина Е.Н., Сухова Е.А.* Правовое обеспечение экологической безопасности Российской Федерации: состояние и перспективы развития: монография. Электронная версия // СПС «КонсультантПлюс».

²⁸⁴ См., напр.: *Нагайцева Д.А.* Указ. соч. С. 34–37.

²⁸⁵ См.: распоряжение Правительства Российской Федерации от 25.01.2018 № 84-р «Об утверждении Стратегии развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления на период до 2030 года» (с изм. и доп., внесенными постановлением Правительства Российской Федерации от 13.10.2022 № 1817) // СЗ РФ. 2018. № 6. Ст. 920; 2022. № 43. Ст. 7393.

размещения. Принятые отдельные правовые нормы не разрешают существующие в данной области проблемы. Так, например, нормативно установленный с 1 января 2021 г. запрет на захоронение электронных отходов²⁸⁶ абсолютно нивелирован отсутствием обязанности отдельного сбора таких отходов и контролем за их обращением.

Как правило, в числе источников, регулирующих отношения в сфере обращения с отходами цифрового оборудования, называют Национальный стандарт Российской Федерации «Ресурсосбережение. Обращение с отходами. Руководство по безопасному сбору, хранению, транспортированию и разборке отработавшего электротехнического и электронного оборудования, за исключением ртутьсодержащих устройств и приборов» (ГОСТ Р 55102-2012)²⁸⁷, применение которого носит добровольный характер.

В отечественной научной правовой литературе активно изучается зарубежная практика (Соединенные Штаты Америки, Европейский Союз и другие) в целях выработки предложений по совершенствованию правового механизма охраны окружающей среды в рассматриваемой сфере. В качестве действенных мер называют: создание стимулирующих инструментов для бизнеса и населения для реализации отдельного сбора отходов; предусмотренные на стадии проектирования повторное использование, вторичная переработка и увеличение жизненного цикла электронного оборудования; организация циркулярного обращения с информационно-коммуникационными технологиями²⁸⁸.

²⁸⁶ См.: распоряжение Правительства Российской Федерации от 25.07.2017 № 1589-р «Об утверждении перечня видов отходов производства и потребления, в состав которых входят полезные компоненты, захоронение которых запрещается» // СЗ, 2017, № 32. Ст. 5107.

²⁸⁷ См.: ГОСТ Р 55102-2012. «Ресурсосбережение. Обращение с отходами. Руководство по безопасному сбору, хранению, транспортированию и разборке отработавшего электротехнического и электронного оборудования, за исключением ртутьсодержащих устройств и приборов». Утв. и введен в действие Приказом Росстандарта от 14.11.2012 № 803-ст. М.: Стандартинформ, 2014.

²⁸⁸ См.: *Абанина Е.Н., Сухова Е.А.* Правовое обеспечение экологической безопасности Российской Федерации: состояние и перспективы развития: монография. Электронная версия // СПС «КонсультантПлюс».

Специалисты указывают, что минимизировать воздействие IT-оборудования на окружающую среду в настоящее время могут практики ESG: достижение ESG-показателей связано с внедрением методов устойчивой экономики замкнутого цикла²⁸⁹. Не вдаваясь в технологические аспекты работы хозяйствующих субъектов в режиме «замкнутого цикла», следует отметить, что со стороны уполномоченных органов решение цифровых экологических проблем видится, во-первых, в деятельности негосударственных субъектов, которая, во-вторых, во многом, в свою очередь, также связана с использованием цифровых технологий²⁹⁰.

Методы экономического воздействия имеют в целом ряде случаев значительно больший потенциал с точки зрения эффективности влияния, чем императивные правила поведения, функционирующие без рычагов стимулирования. При этом как государственные регуляторы, так и иные субъекты имеют общую цель – устойчивое развитие, отвечающее потребностям настоящего времени без ущерба для способности будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности²⁹¹. Необходимость разработки и внедрения цифровых технологий, с одной стороны, является обязательным условием достижения заявленной цели, и, с другой стороны, одновременно эти же технологии – источник негативного воздействия на окружающую среду²⁹². Отмечается, что экспоненциальный рост объема данных и увеличение спроса на энергию, связанные с ними процессы могут

²⁸⁹ См.: Практики ESG минимизируют воздействие IT-оборудования на окружающую среду [Электронный ресурс] // URL: <https://vedomosti.ru/ecology/esg/articles/2022/09/13/940577-praktiki-esg-minimiziruyut-vozdeistvie-it-oborudovaniya-na-okruzhayuschuyu-sredu> (дата обращения: 10.10.2023).

²⁹⁰ См. подроб. §3 гл. 4 настоящей работы.

²⁹¹ См.: Brief for GSDR 2015. The Concept of Sustainable Development: Definition and Defining Principles [Электронный ресурс] // URL: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5839GSDR%202015_SD_concept_definiton_rev.pdf (дата обращения: 10.10.2023).

²⁹² См., напр.: Park Y., Meng F., Baloch M.A. The effect of ICT, financial development, growth, and trade openness on CO2 emissions: an empirical analysis. *Environmental Science & Pollution Research*. 2018. Vol. 25. P. 30708–30719 [Электронный ресурс] // URL: <https://link.springer.com/article/10.1007/s11356-018-3108-6> (дата обращения: 10.10.2023).

фактически противодействовать глобальному прогрессу в области изменения климата и даже препятствовать ему²⁹³.

Предлагаемые к внедрению требования в области охраны окружающей среды при разработке, производстве, эксплуатации и утилизации цифровых технологий представляется целесообразным закрепить в федеральном экологическом законодательстве – в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» в качестве самостоятельного структурного элемента. Также представляется необходимым сделать легальными для целей названного закона такие термины, как «цифровые технологии», «цифровые отходы» и определить их содержание.

Несмотря на ведущуюся разработку Цифрового кодекса Российской Федерации²⁹⁴, описанные выше изменения и дополнения следует вносить именно в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» как в специальный закон²⁹⁵, регулирующий отношения «в сфере взаимодействия общества и природы, возникающие при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, связанной с воздействием (в том числе цифровым – Н.З.) на природную среду как важнейшую составляющую окружающей среды, являющуюся основой жизни на Земле» (преамбула названного Федерального закона).

В качестве предложения по совершенствованию законодательства, сделанного на основании этого раздела диссертации в целях охраны окружающей среды от негативного воздействия цифровых технологий

²⁹³ См.: Green Intelligence: Why Data And AI Must Become More Sustainable [Электронный ресурс] // URL: <https://forbes.com/sites/bernardmarr/2023/03/22/green-intelligence-why-data-and-ai-must-become-more-sustainable/?sh=45fe403a7658> (дата обращения: 10.10.2023).

²⁹⁴ Ответственные за его разработку отмечают, что «создание цифрового кодекса соответствует общемировому тренду на появление глобальных документов, охватывающих все аспекты функционирования современного цифрового общества. Этот тренд появился много лет назад и сегодня набирает обороты. Так, в Европе уже приняты Акт о цифровых услугах и Акт о цифровых рынках». См.: В России появится цифровой кодекс [Электронный ресурс] // URL: <https://rg.ru/2023/04/09/elektronnnoe-pravo.html?ysclid=lrs7rxopfn605732062> (дата обращения: 10.10.2023).

²⁹⁵ Так, напр., Гражданский кодекс Российской Федерации был дополнен ст. 141.1 «Цифровые права».

предлагается в главу VII Федерального закона «Об охране окружающей среды» «Требования в области охраны окружающей среды при осуществлении хозяйственной и иной деятельности» включить нормы об установлении требований в области охраны окружающей среды к цифровым технологиям, определяющих совокупный эффект негативного воздействия таких технологий на окружающую среду от их разработки, создания, эксплуатации и утилизации.

Также в целях расширения терминологического аппарата экологического законодательства в статье 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды» предлагается закрепить понятие термина «цифровые технологии, оказывающие или способные оказать негативное воздействие на окружающую среду».

Также представляется целесообразным закрепление в качестве основного начала правового регулирования цифровизации государственного экологического управления установление «приоритета качества окружающей» перед количеством цифровых технологий²⁹⁶.

Не соблюдение установленных требований в области охраны окружающей среды при разработке, производстве, эксплуатации и утилизации цифровых технологий должно являться основанием привлечения к ответственности (имущественной, дисциплинарной, административной и уголовной), общие положения которой должны быть установлены соответствующим законодательством (ст. 75 Федерального закона «Об охране окружающей среды»). Так, например, в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях представляется целесообразным включить положения об ответственности за несоблюдение требований охраны окружающей среды при разработке, производстве, эксплуатации и утилизации цифровых технологий в качестве специальной нормы (например, ст. 8.1.1) или

²⁹⁶ См. подроб. § 3 гл. 5 настоящей работы.

дополнить соответствующими положениями действующие статьи (например, ст.ст. 8.2, 8.21 и другие). Для целей применения мер имущественного характера к причинителю вреда окружающей среде, возникшего при разработке, производстве, эксплуатации и утилизации цифровых технологий, привлечению таких лиц к уголовной ответственности, необходима разработка соответствующей методики исчисления размера вреда окружающей среде.

Установление требований в области охраны окружающей среды при разработке, производстве, эксплуатации и утилизации цифровых технологий, их реализация и проверка соблюдения в процессе осуществления государственного экологического управления является важной правовой мерой охраны окружающей среды от угроз негативного воздействия процессов цифровизации. Ее обеспечение носит комплексный характер, что должно быть отражено как в актах экологического законодательства, так и в актах иной отраслевой принадлежности.

Глава 2. Информационное обеспечение государственного экологического управления

§1. Понятие информационного обеспечения государственного экологического управления: правовые основы, цели и принципы осуществления²⁹⁷

Содержание. Понятие информационного обеспечения государственного экологического управления на современном этапе, информационный механизм охраны окружающей среды.

Постановка проблемы. Экологическое управление, в первую очередь – государственное, его эффективность во многом (возможно, даже больше, чем в других отраслях) зависит от объективности знания о количестве и качестве «объекта управления» – природы, а изменение порядка поиска, сбора, хранения, обработки, предоставления и распространения информации о состоянии окружающей среды предопределяет изменение порядка осуществления функций (направлений деятельности) такого управления. В условиях цифровизации кардинальные изменения происходят в порядке осуществления функций в сфере информационного обеспечения государственного экологического управления.

На современном этапе развития общества информация является одним из ключевых ресурсов²⁹⁸. Высказывается мнение, что «в XXI столетии

²⁹⁷ Данный параграф подготовлен на основе следующей публикации автора настоящей диссертации: Заславская Н.М. Информационное обеспечение в цифровом обществе (на примере государственного экологического управления) // Цифровые технологии и право: сборник научных трудов I Международной научно-практической конференции (город Казань, 23.09.2022) / под ред. И.Р. Бегешева, Е.А. Громовой, М.В. Залоило, И.А. Филиповой, А.А. Шутовой. Казань: Изд-во «Познание» Казанского инновационного университета, 2022. В 6 т. Том 1. С. 97–106.

²⁹⁸ См.: Козачок В.И., Власова С.А. Информация и ее значение в процессе развития современного общества // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2014. № 2. С. 109–115.

информация переходит в раздел наиболее востребованных товаров, предлагаемых к продаже или обмену»²⁹⁹. Для государственного управления в условиях цифровизации информационное обеспечение – это и направление государственной политики³⁰⁰, и основа эффективного осуществления деятельности³⁰¹, и в то же время одна из актуальных задач³⁰², стоящих перед всей системой такого управления³⁰³. По утверждению Г.В. Выпхановой, «экологическая информация – результат, условие и средство управленческой деятельности в сфере охраны окружающей среды»³⁰⁴.

Управление предполагает знание, которое приобретается не только ради самого знания, а прежде всего для последующего его использования и применения в целях освоения природного и социального бытия путем ориентации, организации людей, их поведения и деятельности. Конечно же в этих целях применяется не весь объем данных, а лишь тот круг, который именуется в современной науке информацией³⁰⁵. Смысл информации не

²⁹⁹ Крапивенский А.С. Информация как товар в XXI веке: анализ угроз безопасности национальным рынкам // «Securitatea informationala 2010», conferinta internationala. Молдова, Кишинев: ASEM, 2010. С. 14.

³⁰⁰ См., напр.: Васютин Ю.С., Ветрова Е.Н. Роль и место информационно-аналитического обеспечения органов власти в условиях повышения эффективности государственного управления // Среднерусский вестник общественных наук. 2013. № 3. С. 31–38.

³⁰¹ См., напр.: Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Александров О.В. Государственное управление по результатам: старые рецепты или новая модель? // Экономическая политика. 2014. № 5. С. 191–207.

³⁰² См., напр.: Агапов А.Б. Организационно-правовые проблемы информационного обеспечения государственных органов. Автореферат дис. ... докт. юрид. наук. М., 1995. 38 с.; Ковалева Н.Н. Система информационного обеспечения органов власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 6. С. 24–27.

³⁰³ См.: Южаков В.Н., Александров О.В., Талапина Э.В. О системности правового регулирования государственного управления в Российской Федерации // Журнал российского права. 2015. № 7 (223). С. 114–121.

³⁰⁴ Выпханова Г.В. Правовая категория «экологическая информация»: дискуссионные вопросы // Экологическое право. 2008. № 3. С. 4–14.

³⁰⁵ В научных работах наиболее распространенным соотношением понятий «данные», «информация» и «знания» является то, что первые – это зафиксированные в любой форме фактические сведения, вторые – это тем или иным образом переработанные первые, а третьи – это вторые полезные и/или используемые для определенных целей. Существуют и иные их соотношения. См.: напр., ГОСТ Р 59869-2021 «Национальный стандарт Российской Федерации. Информационно-коммуникационные технологии в образовании. Интеллектуальные системы обучения. Общие положения». Утв. и введен в действие Приказом Росстандарта от 24.11.2021 № 1558-ст. М.: ФГБУ «РСТ», 2021.

только в переходе от незнания к знанию, но и в «материализации» этих данных, что и реализуется в управлении. Н. Винер переработку информации объявил сутью процессов управления³⁰⁶. Именно в процессе выработки правового управляющего решения данные перерабатываются в информацию путем сокращения неопределенностей, уменьшения разнообразия, повышения ее «плотности», определения четкой цели регулирования поведения, деятельности людей³⁰⁷.

Как отметил Д.А. Керимов, «дело осложняется тогда, когда возникает необходимость более высокой формы использования информации – ее опережающего отражения, в которой опыт прошлого и настоящего проецируется на будущее». Примером опережающего отражения является разработка и принятие правовых норм, которые могут как способствовать оптимальному осуществлению и ускорению одних общественных отношений, так и предотвратить или заморозить другие. По его мнению, «огромный потенциал теории информации, отражения и опережающего отражения, к сожалению, не используется или, по крайней мере, используется недостаточно глубоко в правоведении и, следовательно, в практике законотворчества и правореализации. Дальнейшее исследование путей их оптимального приложения к праву будет служить повышению научного уровня юридической теории и практики»³⁰⁸.

«Информационное обеспечение» – термин, который употребляется более чем в 230 федеральных законах и примерно 25 тыс. иных документов раздела «Законодательство» СПС «КонсультантПлюс», термин же «информационное обеспечение управления» – более чем в 150 документах, об информационном обеспечении государственного экологического управления (хотя сам термин дословно не употребляется в подавляющем большинстве

³⁰⁶ См.: *Винер Н.* Кибернетика, или Управление и связь в животном и машине. М.: Сов. радио, 1968. 326 с.

³⁰⁷ См.: *Керимов Д.А.* Указ. соч. С. 488–489.

³⁰⁸ См.: там же. С. 10–12.

случаев) речь идет почти в 100 документах указанной справочно-поисковой системы. Обращает на себя внимание то, что, несмотря на столь частое употребление, легального определения рассматриваемого понятия нет.

Так, федеральные законы, которые содержат указанный термин, в большинстве случаев ограничиваются лишь перечислением элементов, входящих в систему информационного обеспечения: где-то это только информационные базы, реестры, кадастры, где-то к элементам системы отнесены и субъекты (как ответственные за формирование информационных баз, так и субъекты-пользователи), в отдельных актах предпринята попытка определить цели, а также принципы информационного обеспечения.

Например, Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле» информационное обеспечение государственного контроля (надзора), муниципального контроля (гл. 4) относит к первому этапу организации всей контрольной деятельности (раздел II) и включает в него перечень реестров (единый реестр видов контроля, единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий и реестр заключений о подтверждении соблюдения обязательных требований), информационных систем (информационная система досудебного обжалования и информационные системы контрольных (надзорных) органов), межведомственное взаимодействие, документы, составляемые и используемые при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, а также информирование при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

Как указано в п. 5 ст. 17 названного федерального закона, создание информационных систем преследует следующие цели: 1) учет объектов контроля и связанных с ними контролируемых лиц; 2) учет сведений о соблюдении (несоблюдении) контролируемыми лицами обязательных требований, в том числе посредством сбора данных, использования технических средств (включая электронные устройства и инструменты

анализа данных и выявления индикаторов риска нарушения обязательных требований); 3) взаимодействие контрольных (надзорных) органов при организации и осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля с контролируруемыми лицами, органами прокуратуры, иными гражданами и организациями, государственными органами, органами местного самоуправления; 4) планирование и (или) проведение профилактических мероприятий, контрольных (надзорных) мероприятий и использование специальных режимов государственного контроля (надзора); 5) учет действий и решений должностных лиц контрольного (надзорного) органа и решений контрольного (надзорного) органа, принимаемых при организации и осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля; 6) учет результатов проведения профилактических мероприятий, контрольных (надзорных) мероприятий либо использования специальных режимов государственного контроля (надзора); 7) учет сведений о пресечении выявленных нарушений обязательных требований, об устранении их последствий и (или) о восстановлении правового положения, существовавшего до таких нарушений; 8) информационное сопровождение иных вопросов организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

Из перечисленных семи целей, пять – это учет (объектов контроля, учет действий, учет результатов, учет сведений) и только две цели создания информационных систем касаются других аспектов осуществления контроля (надзора) – организации взаимодействия контролируемых субъектов между собой, с подконтрольными субъектами, а также планирования и проведения профилактических и контрольных мероприятий.

Это представляется не случайным. Принятый около трех лет назад Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле», как и многие принятые ранее нормативные правовые акты, ставят

знак равенства между информационным обеспечением и учетом тех или иных сведений.

Такой подход представляется не соответствующим современному этапу развития общества, характерной особенностью которого является наличие данных в огромном количестве (обоснованно говорят об их избытке), что вызывает необходимость принципиально иных подходов организации работы с ними. Более того, ограничение информационного обеспечения государственного экологического управления только лишь учетом давно подвергалось критике в науке экологического права.

Более пятидесяти лет назад И.П. Герасимов отмечал, что управление состоянием окружающей среды базируется на системе наблюдения, в которую, в свою очередь, должен обязательно входить в какой-то форме контроль, так как наблюдение за чем-либо, производимое безо всякого соотношения с контрольными показателями наблюдаемого явления, окажется беспредметным. Так же и контроль любых явлений без тех или других управленческих выводов будет лишь вещью в себе³⁰⁹.

М.М. Бринчук к одному из основных элементов эколого-правового механизма относит организационно-правовые средства информационного обеспечения рационального природопользования и охраны окружающей среды. Такими средствами, по его мнению, являются мониторинг окружающей среды, государственные кадастры природных объектов и ресурсов, статистический учет, экологический паспорт предприятия, отчетность³¹⁰.

Н.Г. Жаворонкова и Г.В. Выпханова, говоря о стратегическом планировании как части экологического управления, особо выделяют информационную систему, которая должна опираться на государственный

³⁰⁹ См.: Шемшученко Ю.С. Комплексная экологическая экспертиза и мониторинг окружающей среды // Советское государство и право. 1978. № 10. С. 94.

³¹⁰ См.: Бринчук М.М. Эколого-правовой механизм: понятие и сущность // Астраханский вестник экологического образования. 2014. № 2. С. 5–16.

экологический мониторинг, но не сводиться только к нему. Они отмечают, что основу механизма такого мониторинга должна составлять не просто система учета информации или данных, а информационно-аналитическая система, так как «без постоянно действующей обратной связи, без анализа факторов (ответа) окружающей среды на планируемые и осуществляемые мероприятия стратегирование теряет смысл и значение»³¹¹.

Закрепленное в действующем законодательстве понимание информационного обеспечения государственного экологического управления только как учета природных объектов и природных ресурсов и учета объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую природную среду в целом или на отдельные ее компоненты, обусловлено исторически (так было и пока еще есть), а также, вероятно, связано с соответствующим пониманием термина «информация» и производного от него «информационное» в исследуемом словосочетании.

В соответствии с определением, содержащемся в Федеральном законе от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», под информацией понимаются «сведения (сообщения, данные) независимо от формы их представления»³¹² (ст. 2). С содержательной точки зрения легальное определение термина «информация» совпадает с общеупотребительным его пониманием. В толковом словаре Ожегова, «информация» (от лат. *informatio* – осведомлять) – это сведения об окружающем мире и протекающих в нем процессах, воспринимаемые человеком или специальным устройством³¹³.

³¹¹ Жаворонкова Н.Г., Выпханова Г.В. Правовые проблемы стратегирования в экологическом праве // *Lex russica*. 2020. № 1. С. 28–42.

³¹² См.: Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

³¹³ См.: Толковый словарь С.И. Ожегова. [Электронный ресурс] // URL: <https://gufo.me/dict/ozhegov/%D0%B8%D0%BD%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F> (дата обращения: 10.10.2023).

Однако в совокупности с иными терминами, входящими в словосочетание «обеспечение государственного экологического управления», «информационное» должно предполагать, что это не просто сведения или данные, а содержательная основа для принятия управленческих решений.

Все сведения об окружающей среде для целей информационного обеспечения государственного экологического управления можно подразделить на статистические, то есть сведения о количественной и качественной стороне экологических процессов – реестры, кадастры, экологический мониторинг и другие, и стратегические, то есть сведения перспективного характера – задачи управления, пути решения поставленных задач, контрольные показатели и другие³¹⁴.

Как отмечают А.А. Варламов, С.А. Гальченко и Д.В. Антропов, по своему назначению «информация в процессе управления земельными ресурсами подразделяется на два вида: 1) управляющая, которая формируется в процессе управления и доводится до субъекта для исполнения и использования (нормативная, плановая, контрольная информация); 2) осведомляющая, используемая для обоснования принятия решений (учетная и отчетная информация), например, передача информации о состоянии земельных ресурсов и отчетность территориальных органов Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии перед вышестоящими органами власти»³¹⁵.

Статистическая или «осведомляющая» информация о состоянии окружающей среды формируется посредством ведения статистического учета, кадастров и реестров, а также мониторинга.

³¹⁴ Термины «статистические данные» и «стратегические данные» являются условными. Их употребление в целях настоящей работы не совпадает с легальным пониманием.

³¹⁵ Варламов А.А., Гальченко С.А., Антропов Д.В. Информационное обеспечение управления земельными ресурсами // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2018. № 11. С. 13–17.

В Федеральном законе «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации»³¹⁶ установлено, что государственная политика в сфере официального статистического учета направлена на обеспечение информационных потребностей государства и общества в полной, достоверной, научно обоснованной и своевременно предоставляемой официальной статистической информации о социальных, об экономических, о демографических, об экологических и о других общественных процессах в Российской Федерации (ст.1).

Согласно названному федеральному закону, статистическая информация включает первичные статистические и административные данные. К первичным статистическим данным относится документированная информация по формам федерального статистического наблюдения, получаемая от респондентов, или информация, документируемая непосредственно в ходе федерального статистического наблюдения, а к административным – информация, получаемая в связи с осуществлением органами государственной власти и органами местного самоуправления, а также иными организациями, на которые осуществление указанных функций возложено законодательством Российской Федерации, разрешительных, регистрационных, контрольно-надзорных и других административных функций (ст. 1).

Источником данных служит официальная статистическая информация Росстата, других федеральных органов исполнительной власти, деятельность которых связана с природопользованием, экологическим контролем и охраной окружающей среды (Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Федеральная служба по гидрометеорологии и

³¹⁶ См.: Федеральный закон от 29.11.2007 № 282-ФЗ «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации». С послед. изм. и доп., внесенными Федеральным законом от 28.02.2023 № 55-ФЗ // СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6043; 2023. № 10. Ст. 1578.

мониторингу окружающей среды, Федеральное агентство водных ресурсов, Федеральная служба по надзору в сфере природопользования, Федеральное агентство лесного хозяйства, Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, Министерство сельского хозяйства Российской Федерации, Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии, Федеральное агентство по рыболовству и другие).

Показатели статистического учета сгруппированы по различным разделам, в их числе: загрязнение атмосферного воздуха и разрушение озонового слоя, изменение климата, водные ресурсы, биоразнообразие, земельные ресурсы, сельское хозяйство, энергетика, транспорт, отходы, стихийные бедствия и катастрофы, экологические правонарушения, финансирование в области окружающей среды³¹⁷.

Также ведутся государственные кадастры (реестры): объектов, оказывающих негативное воздействие, недвижимости, водный, лесной, ландшафтный, климатический, минеральных ресурсов, особо охраняемых природных объектов и территорий, охотничье-промысловый, рекреационный и др.

Например, государственный лесной реестр (ст. 91 Лесного кодекса Российской Федерации) представляет собой систематизированный свод документированной информации о лесах, об их использовании, охране, защите, воспроизводстве, о лесничествах. Он содержит информацию о: составе и границах земель лесного фонда, составе земель иных категорий, на которых расположены леса; лесничествах, об их границах, их лесных кварталах и лесотаксационных выделах; защитных лесах, об их категориях, об эксплуатационных лесах, о резервных лесах, об их границах; об особо защитных участках лесов, об их границах, о зонах с особыми условиями

³¹⁷ См.: Окружающая среда // Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики [Электронный ресурс] // URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/11194> (дата обращения: 10.10.2023).

использования территорий; лесных участках и об их границах; о количественных, качественных, экономических характеристиках лесов и лесных ресурсов; об использовании, охране, защите, воспроизводстве лесов, в том числе о лесном семеноводстве; предоставлении лесов гражданам, юридическим лицам.

Такая информация в обязательном порядке представляется лицами, осуществляющими использование, охрану, защиту, воспроизводство лесов, и органами государственной власти, осуществляющими управление в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов. Информация, содержащаяся в государственном лесном реестре, используется для организации рационального использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, систематического контроля за количественными и качественными изменениями лесов и обеспечения достоверными сведениями о лесах. Информация, содержащаяся в государственном лесном реестре, относится к общедоступной информации (за исключением информации ограниченного доступа). Ведение государственного лесного реестра осуществляется органами государственной власти, органами местного самоуправления в пределах их полномочий. Порядок ведения государственного лесного реестра определяется уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти.

Государственный кадастр особо охраняемых природных территорий (ст. 4 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях») включает в себя сведения о статусе этих территорий, об их географическом положении и границах, режиме особой охраны этих территорий, природопользователях, эколого-просветительской, научной, экономической, исторической и культурной ценности и ведется в целях оценки состояния природно-заповедного фонда, определения перспектив развития сети данных территорий, повышения эффективности государственного контроля (надзора)

в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий, а также учета данных территорий при планировании социально-экономического развития регионов. Порядок его ведения устанавливается уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти.

Государственные кадастры природных объектов, по справедливому замечанию М.М. Бринчука, являются традиционным эколого-правовым инструментом информационного обеспечения природопользования и охраны окружающей среды. Как он отмечает, государственный кадастр природных объектов представляет собой «свод экономических, экологических, организационных и технических показателей, характеризующих качество и количество природного объекта, состав и категории пользователей. Данные кадастров служат обеспечению рационального использования природных ресурсов и охране окружающей среды от вредных воздействий. На основе кадастров проводится денежная оценка природного ресурса, его продажная цена, система мер по восстановлению нарушенного состояния природы. Данные о качественных и количественных характеристиках природных объектов, содержащиеся в соответствующих кадастрах, служат основой при принятии решения о предоставлении природного ресурса в пользование, для выработки мер по обеспечению рационального природопользования и охраны природных ресурсов и комплексов, экологического планирования»³¹⁸.

В 70-х годах XX века система кадастров природных объектов была дополнена «системой, которая синтезируется для выявления антропогенных эффектов в окружающей среде с использованием информации и некоторых элементов существующих геофизических служб»³¹⁹, именовать такую систему

³¹⁸ Бринчук М.М. Потенциал природы как инструмент экологического права // Экологическое право. 2010. № 4. С. 8–14.

³¹⁹ Израэль Ю.А. Экология и контроль состояния природной среды. Л.: Гидрометеиздат, 1984. С. 154.

было предложено «мониторингом» или «мониторингом состояния природной среды»³²⁰.

Изначально как в юридической литературе, так и в законодательстве экологический мониторинг понимался как система регулярных наблюдений за одним или более элементами окружающей природной среды в пространстве и во времени в соответствии с заранее составленной программой³²¹ (государственная служба наблюдения³²²).

Однако следует отметить, что значение, ценность экологического мониторинга состоит не просто в регулярных наблюдениях, сборе данных о состоянии окружающей среды в целом или по отдельным ее элементам, а в анализе и в оценке данных, полученных в результате таких наблюдений. Оценка состояния окружающей среды, включающая сравнение, корреляцию и интерпретацию результатов наблюдения, является одним из важнейших этапов экологического мониторинга, кульминационным моментом процесса анализа полученной в результате проведения мониторинга информации³²³.

В настоящее время и в легальном определении термина «экологический мониторинг» говорится не просто о наблюдении, а речь идет о комплексной системе наблюдений, оценки и прогноза, что и составляет содержание экологического мониторинга. Согласно ст. 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды», мониторинг окружающей среды (экологический мониторинг) представляет собой комплексную систему наблюдений за

³²⁰ См., напр.: там же. С. 149–208.

³²¹ См., напр.: Неразрушающий контроль. В 8 т. / под общ. ред. В.В. Клюева. Т. 8: В 2 кн. Кн. 1: *Клюев В.В., Кеткович А.А., Крапивин В.Ф.* и др. Экологическая диагностика. Кн. 2: *А.В. Ковалев.* Антитеррористическая и криминалистическая диагностика. М.: Машиностроение, 2005. С. 457; Комментарий к Закону города Москвы «О государственном экологическом контроле в городе Москве». С. 20.

³²² В период действия Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды» Роскомгидромет России, согласно Положению о нем, осуществлял наблюдение за состоянием атмосферного воздуха, поверхностных вод суши, морской среды, почв, околоземного космического пространства. См.: *Петров В.В.* Экологическое право России: Учебник для вузов. С. 243.

³²³ См.: *Шемшученко Ю.С.* Комплексная экологическая экспертиза и мониторинг окружающей среды. С. 95.

состоянием окружающей среды, оценки и прогноза изменений состояния окружающей среды под воздействием природных и антропогенных факторов.

В таком понимании государственный экологический мониторинг должен быть одной из первых (с точки зрения последовательности осуществления) функций государственного экологического управления, с которой связано правильное и своевременное воздействие государства на общественные процессы³²⁴, необходимым условием осуществления эффективного государственного экологического управления в целом³²⁵.

Регулярные наблюдения за состоянием окружающей среды, в том числе за состоянием компонентов природной среды, естественных экологических систем, за происходящими в них процессами, явлениями, изменениями состояния окружающей среды, хранение, обработка (обобщение, систематизация) информации о состоянии окружающей среды, анализ полученной информации в целях своевременного выявления изменений состояния окружающей среды под воздействием природных и (или) антропогенных факторов, оценка и прогноз этих изменений являются задачами государственного мониторинга окружающей среды и осуществляются на постоянной основе органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с их компетенцией (ст. 63.1 Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

Как пишет Г.В. Выпханова, экологический мониторинг выполняет различные функции: экологическую, социальную, предупредительную, а также информационную, которая является основной, что следует из его содержания³²⁶. А.К. Голиченков выделяет информационную функцию

³²⁴ См.: Административное право: Учебник для юрид. ин-тов и фак. / под ред. проф. докт. юрид. наук А.Е. Лунева; Ин-т государства и права АН СССР. М.: Юрид. лит., 1970. С. 6.

³²⁵ См.: Боголюбов С.А. Ответственность за ведение экологического мониторинга // Право и экономика. 2007. № 9. С. 4–6.

³²⁶ Выпханова Г.В. Правовые проблемы информационного обеспечения природопользования и охраны окружающей среды: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2009. С. 49.

экологического мониторинга (состоит в сборе в процессе наблюдения информации о фактическом состоянии среды, воздействии ее факторов на растительный и животный мир), экспертную (заключается в выдаче оценок возможного ущерба от антропогенного и естественного воздействия и определения природных резервов для использования их в интересах человека и оптимальных способов человеческой деятельности) и прогностическую функцию (состоит в прогнозе изменения интенсивности источников и факторов воздействия на природную среду, а также возможные в результате этого изменения в экосистемах)³²⁷.

В отличие от кадастров (реестров) природных ресурсов, систем учета, к объектам экологического мониторинга относятся состояние окружающей среды, состояние компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов. В соответствии с действующим законодательством государственный экологический мониторинг должен осуществляться на двух уровнях: общем (государственный мониторинг состояния и загрязнения окружающей среды) и отраслевом (государственный мониторинг атмосферного воздуха; государственный мониторинг радиационной обстановки на территории Российской Федерации; государственный мониторинг земель; государственный мониторинг объектов животного мира; государственный лесопатологический мониторинг; государственный мониторинг воспроизводства лесов; государственный мониторинг состояния недр; государственный мониторинг водных объектов; государственный мониторинг водных биологических ресурсов; государственный мониторинг внутренних морских вод и территориального моря Российской Федерации; государственный мониторинг исключительной экономической зоны Российской Федерации; государственный мониторинг континентального шельфа Российской Федерации; государственный экологический мониторинг

³²⁷ См.: Голиченков А.К. Указ. соч. С. 167.

уникальной экологической системы озера Байкал; государственный мониторинг охотничьих ресурсов и среды их обитания)³²⁸.

Положения об организации мониторинга указанных объектов содержатся в различных нормативных правовых актах. Так, например, в соответствии со ст. 30 Водного кодекса Российской Федерации государственный мониторинг водных объектов представляет собой систему наблюдений, оценки и прогноза изменений состояния водных объектов, находящихся в федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации, собственности муниципальных образований, собственности физических лиц, юридических лиц и является частью государственного мониторинга окружающей среды.

Государственный мониторинг состояния недр или геологической среды, согласно Положению о нем³²⁹, представляет собой систему регулярных наблюдений, сбора, накопления, обработки и анализа информации, оценки состояния геологической среды и прогноза ее изменений под влиянием естественных природных факторов, недропользования и других видов хозяйственной деятельности и является составной частью (подсистемой) комплексной системы мониторинга окружающей среды.

Практически каждый из нормативных правовых актов, регламентируя вопросы экологического мониторинга в отношении того или иного природного объекта, устанавливает, что данный вид экологического мониторинга является составной частью единой системы государственного

³²⁸ См.: ст. 63.1 Федерального закона «Об охране окружающей среды», постановление Правительства Российской Федерации от 09.08.2013 № 681 «О государственном экологическом мониторинге (государственном мониторинге окружающей среды) и государственном фонде данных государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды)». С послед. изм. и доп., внесенными постановлением Правительства Российской Федерации от 01.11.2023 № 1831 // СЗ РФ. 2013. № 33. Ст. 4383; [Электронный ресурс] // URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 29.12.2023).

³²⁹ См.: приказ Министерства природных ресурсов Российской Федерации от 21.05.2001 № 433 «Об утверждении Положения о порядке осуществления государственного мониторинга состояния недр Российской Федерации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2001. № 33.

экологического мониторинга, а информация, полученная в ходе его осуществления, составляет государственный фонд данных государственного экологического мониторинга.

Статья 63.2 Федерального закона «Об охране окружающей среды» «Государственный фонд данных государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды)» была введена Федеральным законом от 21 ноября 2011 г.³³⁰, то есть более десяти лет назад³³¹. В соответствии с указанной статьей государственный фонд данных государственного экологического мониторинга – это федеральная информационная система, обеспечивающая сбор, обработку, анализ данных и включающая в себя информацию, содержащуюся в базах данных подсистем единой системы государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды), данные государственного учета объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду. Однако до настоящего времени создание такой единой системы данных об окружающей среде является лишь перспективным направлением работы Минприроды России в области информационно-аналитического обеспечения в рамках реализации государственной политики по информатизации и цифровизации государственного управления³³².

³³⁰ См.: Федеральный закон от 21.11.2011 № 331-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации”». С послед. изм. и доп., внесенными Федеральным законом от 21.12.2021 № 414-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6732; 2021. № 52 (ч. I). Ст. 8973.

³³¹ Создание такой системы было предусмотрено и ранее. См., напр.: постановление Совета Министров – Правительства Российской Федерации от 24.11.1993 № 1223 «О создании Единой государственной системы экологического мониторинга» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации, 1993. № 48. Ст. 4661 (утратило силу); приказ Министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации от 03.02.1995 № 49 «Об утверждении Положения о Единой государственной системе экологического мониторинга» [Электронный ресурс] // URL: <http://docs.cntd.ru> (дата обращения: 10.10.2023).

³³² См.: план деятельности Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации на 2019–2024 годы. Утв. Минприроды России 19.05.2020 № 11/12 // СПС «КонсультантПлюс».

В Стратегическом направлении в области цифровой трансформации отрасли экологии и природопользования³³³ были обозначены двадцать четыре проблемы текущего состояния отрасли. Две трети среди них (пятнадцать из двадцати четырех) – это проблемы, связанные с вопросами информационного обеспечения. Условно их можно сгруппировать следующим образом:

– организационно-правовые проблемы (таких проблем 6) – отсутствие единого источника комплексной и достоверной информации о состоянии окружающей среды (воздух, вода, почва, недра, лес); отсутствие единых стандартов сбора цифровой информации и обмена ее в рамках отрасли; отсутствие единого стандарта ведения географических информационных систем; отсутствие механизма учета и контроля потоков отходов; ориентированность на сбор и оборот информации на бумажных носителях и в нестандартизированных цифровых форматах; широкое использование бумажных носителей информации в рамках оказания государственных услуг;

– материально-технические проблемы (3) – отсутствие аппаратных серверных и пользовательских мощностей, отсутствие сети передачи данных; отсутствие механизмов развития и внедрения в производство российского отраслевого программного обеспечения и информационных технологий сбора, обработки и анализа информации о природных ресурсах; отсутствие единых платформенных решений;

– проблемы координации (как по горизонтали, так и по вертикали) (3) – отсутствие взаимодействия информационных систем органов исполнительной власти; отсутствие единого канала сбора информации и предоставления обратной связи по проблемам экологии, несанкционированных свалок; низкая информированность граждан в части мониторинга состояния окружающей

³³³ См.: распоряжение Правительства Российской Федерации от 08.12.2021 № 3496-р «Об утверждении стратегического направления в области цифровой трансформации отрасли экологии и природопользования» (утратило силу). См. также: распоряжение Правительства Российской Федерации от 15.12.2023 № 3664-р «Об утверждении стратегического направления в области цифровой трансформации отрасли экологии и природопользования, относящейся к сфере деятельности Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации».

среды и принимаемых органами исполнительной власти мер по снижению негативного воздействия;

– проблемы актуальности или проблемы-следствия (3) (они являются следствием проблем других групп) – недостаточный уровень достоверности, актуальности и полноты статистической информации; высокая трудоемкость и низкая оперативность получения актуальной информации о состоянии природных ресурсов; отсутствие достоверных и актуальных данных по количеству отходообразователей, объему и морфологии отходов III–V классов опасности.

Для преодоления указанных проблем система информационного обеспечения должна быть построена на следующих принципах.

Первый принцип – единство стандартов сбора информации, что позволит обеспечить сопоставляемость измерений, возможность их комплексной оценки. Реализация указанного принципа обеспечивается разработкой и использованием единой системы измерений, эталонов, исходных средств, стандартных образцов, типовых форм.

Второй принцип – оперативность (режим реального времени) сбора и анализа информации, полученной в результате наблюдений, выработки рекомендаций, принятия управленческих решений: информация, полученная в процессе наблюдения, должна быть оперативно собрана, передана, аккумулирована, проанализирована и представлена заинтересованным лицам. Только при соблюдении максимально коротких сроков между названными стадиями работы возможно эффективное государственное экологическое управление. В противном случае информация о состоянии окружающей среды, на основе которой принимается управленческое решение, уже не соответствует действительности, так как за время анализа и выработки прогнозов все могло существенным образом измениться.

Третий принцип – комплексность наблюдения и исследования. Состояние окружающей среды, ее изменение – это комплексная

характеристика, дать которую возможно только на основе объединения и сопоставления данных метеорологических, гидрологических, геофизических, геохимических и биологических наблюдений и исследований. Сбор информации о состоянии окружающей среды должен осуществляться по всем направлениям – абиотической составляющей (атмосферы, вод, почв и геологической среды) и биотической составляющей (растительности, животного мира, экосистем).

Комплексность наблюдения может быть обеспечена за счет реализации принципа модульности построения системы информационного обеспечения государственного экологического управления. В настоящее время наблюдения проводятся по природным объектам, по видам воздействия, по территориям, на которые оказывается воздействие.

В зависимости от масштабов обобщения информации система информационного обеспечения государственного экологического управления подразделяется на такие модули, как: общегосударственный (проводится в отношении территории всей страны с учетом экологических, экономических и социальных особенностей), региональные (уровень сбора экологической информации в пределах какого-либо региона, где, например, состояние окружающей среды отличается в силу определенных особенностей) и локальные (информация о состоянии определенных зон и мест).

Пятый принцип – координация (согласованность или консистентность) элементов системы информационного обеспечения государственного экологического управления. В настоящее время субъектами, осуществляющими сбор информации о состоянии окружающей среды, являются более 20 федеральных органов исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного

самоуправления, а также ряд других организаций³³⁴. Многие из указанных субъектов имеют еще и внутреннюю иерархию – структуру организации работы по информационному обеспечению государственного экологического управления.

Например, работа Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды построена следующим образом. Первичная ступень – территориальные органы, лаборатории, обсерватории и пункты режимного наблюдения: стационарные пункты наблюдения, установленные в городах, на водоемах и водотоках как в районах с повышенным антропогенным воздействием, так и на незагрязненных участках; комплекс лазерных и звуковых локаторов; передвижные (мобильные) наземные лаборатории; самолетные и вертолетные лаборатории; средства космического мониторинга. Средняя ступень – научно-исследовательские центры, где проводится анализ полученных данных. На основе накопленных данных от пунктов наблюдения на этой ступени формируются тематические экологические карты, вырабатываются рекомендации для снижения уровня загрязнения, выявляются виновники загрязнений и др. Верхняя ступень – Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды – главный центр, который должен координировать работу всей системы наблюдений.

Эффективность функционирования такой многоэлементной структуры должна быть обеспечена действенной системой межведомственного взаимодействия, являющейся в таком случае функциональным элементом информационного обеспечения государственного экологического управления, обеспечивающим информационное взаимодействие органов государственной власти, органов местного самоуправления и иных организаций.

³³⁴ См.: п. 2 положения «О государственном экологическом мониторинге (государственном мониторинге окружающей среды) и государственном фонде данных государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды)».

Шестой принцип – непрерывность и систематичность наблюдения. Так, например, наблюдение (по обязательным и дополнительным наблюдаемым элементам) за состоянием атмосферного воздуха проводится каждые сутки, за атмосферными осадками и их выпадением – каждую неделю (примерно 50 раз в год), за поверхностными водами – до 8 раз в год (3 раза в паводок и 1 раз в межень), за почвами и донными отложениями – 2 раза в год³³⁵. На основании целей, сформированных в Стратегии деятельности в области гидрометеорологии и смежных с ней областях на период до 2030 года³³⁶, для обеспечения непрерывности и системности наблюдения в ближайшем будущем планируется создание Центра сбора данных и продукции интегрированной информационно-телекоммуникационной системы Росгидромета в части государственного фонда данных для реализации Росгидрометом функций по предоставлению своевременной и достоверной информации на базе современной техники и технологий³³⁷.

Внедрение системы информационного обеспечения государственного экологического управления, основанной на названных выше принципах, возможно только с внедрением цифровых технологий поиска, сбора, хранения, обработки, анализа, предоставления и распространения информации о состоянии окружающей среды.

Таким образом, можно выделить следующие составляющие или стадии процесса цифровой трансформации информационного обеспечения государственного экологического управления: автоматизация (внедрение ИТ-решений, основанных на типовых, стандартизированных подходах) и информатизация (улучшение существующих процессов, внедрение

³³⁵ См.: *Лаврик О.Л., Лебедева А.Н.* Природоохранное законодательство развитых стран. Защита окружающей среды от загрязнения: методы контроля и регулирования. Новосибирск, 1992. С. 27.

³³⁶ См.: распоряжение Правительства Российской Федерации от 03.09.2010 № 1458-р «Об утверждении Стратегии деятельности в области гидрометеорологии и смежных с ней областях на период до 2030 года (с учетом аспектов изменения климата)». С изм. и доп., внесенными постановлением Правительства Российской Федерации от 13.10.2022 № 1817.

³³⁷ См.: *Амашукели С.А.* Развитие цифровизации в сфере использования и охраны водных объектов // Актуальные проблемы российского права. 2022. № 3. С. 177–187.

платформенных решений). Под цифровой трансформацией в данном случае следует понимать создание оптимальных условий для удовлетворения информационных потребностей органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, общественных объединений, граждан в сфере охраны окружающей среды на основе формирования и использования информационных ресурсов.

Платформенные решения в государственном экологическом управлении – категория малоизученная. Так в качестве одной из проблем цифровой трансформации отрасли экологии и природопользования было названо отсутствие таких решений. Внедрение платформенных решений в систему информационного обеспечения государственного экологического управления должно позволить осуществлять сквозной межведомственный (по горизонтали) и внутриведомственный (по вертикали) обмен информацией о состоянии окружающей среды (по всем модулям: природным объектам, объектам, оказывающим негативное воздействие, и др.).

Создание такой комплексной организационно-технической инфраструктуры предполагается за счет, в том числе, таких технологий, как искусственный интеллект, Интернет вещей, дистанционное зондирование, технологии больших данных, за счет использования которых планируется создать цифровой двойник окружающей среды³³⁸. Эта инфраструктура должна позволять осуществлять одновременно сбор, анализ данных и доступ к ним заинтересованных пользователей³³⁹.

³³⁸ См.: распоряжение Правительства Российской Федерации от 08.12.2021 № 3496-р «Об утверждении стратегического направления в области цифровой трансформации отрасли экологии и природопользования» (утратило силу); распоряжение Правительства Российской Федерации от 15.12.2023 № 3664-р «Об утверждении стратегического направления в области цифровой трансформации отрасли экологии и природопользования, относящейся к сфере деятельности Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации».

³³⁹ Следует отметить, что в настоящее время создание подобных систем происходит и на региональном уровне. В правоприменительной практике имеют место споры о порядке и условиях их формирования. См., напр.: решение Арбитражного суда Пермского края от 18.05.2023 по делу № А50-8621/2023, постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 02.08.2023 № 17АП-6848/2023-АК по делу № А50-8621/2023 // СПС «КонсультантПлюс». Спор между

Следует обратить внимание, что в такой системе информационного обеспечения необходимо перейти от подхода по сбору как можно большего количества данных к подходу получения только необходимых и достаточных данных для принятия управленческих решений (интерпретируемых, позволяющих создавать модели с высокой точностью)³⁴⁰.

Ценность данных в государственном управлении – в возможности переходить к прогностической аналитике. На основании их анализа осуществляется постановка гипотез и формулирование решения. В государственном управлении данные должны использоваться для принятия решений, оценки позитивных и негативных последствий этих решений, определения ранее скрытых зависимостей, однако в Российской Федерации по экспертным оценкам на данный момент государство умеет только хранить данные и поставлять их по запросу – например, справочную информацию для граждан или органов власти. Отмечается, что цифровая трансформация сферы «G2G» (government to government – государство государству) находится практически на нулевом уровне, в отличие, например, от сферы «G2C» (government to citizens – государство гражданам), где внедрение информационных технологий идет по общемировым показателям опережающими темпами³⁴¹.

Государственной инспекции по экологии и природопользованию Пермского края и Управлением Федеральной антимонопольной службы по Пермскому краю заключался в порядке и условиях проведения конкурса на выполнение работ по работе с Интегрированным банком природоохранных данных Пермского края, который является государственной информационной системой, содержащей информацию о состоянии окружающей среды (экологическую информацию) в форме открытых данных, содержащую, в том числе, сведения (сообщения, данные): 1) о состоянии и загрязнении окружающей среды, включая состояние и загрязнение атмосферного воздуха, поверхностных вод водных объектов, почв; 2) о радиационной обстановке; 3) о стационарных источниках, об уровне и (или) объеме или о массе выбросов, сбросов загрязняющих веществ; 4) об обращении с отходами производства и потребления; 5) о мероприятиях по снижению негативного воздействия на окружающую среду.

³⁴⁰ См.: Государство как платформа: люди и технологии [Электронный ресурс] // URL: cdto.gspm.ranepa.ru/files/доклад_Государство_как_платформа_люди_и_технологии.pdf (дата обращения: 10.10.2023).

³⁴¹ См.: там же.

Попытки внедрения «платформенного подхода» в систему государственного управления уже предпринимались. А.Б. Венгеров еще в 1972 году указывал на то, что «автоматизация управленческой деятельности является объективно назревшим процессом, подготовленным всем ходом исторического развития. Только на этом пути можно решить те проблемы, которые кажутся непреодолимыми при прежнем подходе (проблемы недостаточности или избыточности информации при принятии решений, запаздывания информации, нестабильности решений, их недостаточной оптимальности и т.д.)»³⁴².

Следует отметить, что об автоматизированных системах в отечественном управлении начали говорить еще в 60-х годах XX века (А.И. Берг, И.С. Брук, В.М. Глушков, А.И. Китов, А.А. Ляпунов и др.)³⁴³. В 1963 году было принято постановление ЦК КПСС, Совмина СССР «Об улучшении руководства внедрением вычислительной техники и автоматизированных систем управления в народное хозяйство»³⁴⁴, в соответствии с которым было принято решение на базе Вычислительного центра при Госплане СССР образовать Главный вычислительный центр Госплана СССР для обслуживания Госплана СССР, Совета народного хозяйства СССР,

³⁴² Венгеров А.Б. Право и информационное обеспечение АСУ // Советское государство и право. 1972. № 8. С. 30.

³⁴³ См.: Зубарев С.М. Указ. соч. С. 23–32; Кутейников А.В. Академик В.М. Глушков и проект создания принципиально новой (автоматизированной) системы управления советской экономикой в 1963–1965 гг. // Экономическая история. Обозрение. Вып. 15. М., 2011. С. 139–156; Морозов А.А., Глушкова В.В., Карпец Э.П. С чего начинался ОГАС // Системи підтримки прийняття рішень. Теорія і практика. 2010. Червень. С. 5–9; Организационно-правовые проблемы АСУ / отв. ред. И.Л. Бачило, Ю.А. Тихомиров. С. 106–111; Петрин И.В., Погодина И.В., Белоконев С.Ю. Ретроспектива правового регулирования электронных услуг, предоставляемых органами власти в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 5. С. 3–7; Щеглов Е.Н. Организационно-правовые аспекты становления и развития автоматизированных систем управления в Российской Федерации // Административное право и процесс. 2017. № 10. С. 17–21; Антонова Н.В., Бальхаева С.Б., Гаунова Ж.А. и др. / отв. ред. Ю.А. Тихомиров, С.Б. Нанба. Указ. соч. 240 с.

³⁴⁴ Постановление ЦК КПСС, Совмина СССР от 21.05.1963 № 564 «Об улучшении руководства внедрением вычислительной техники и автоматизированных систем управления в народное хозяйство». С послед. изм. и доп., внесенными постановлением ЦК КПСС, Совмина СССР от 05.10.1966 № 806 // СПС «КонсультантПлюс».

государственных комитетов, министерств и ведомств СССР. На Главный вычислительный центр Госплана СССР была возложена разработка совместно с организациями Академии наук СССР, Совета народного хозяйства СССР, Госстроя СССР и ЦСУ СССР единой системы планирования, учета и оперативного управления народным хозяйством на основе применения математических методов и вычислительной техники (п. 9).

В современный период в рамках Федеральной целевой программы на 2002–2010 годы «Электронная Россия»³⁴⁵ была поставлена задача перевода в электронный вид процессов взаимодействия органов государственной власти между собой и взаимоотношений государства и общества. В 2009 году была создана государственная автоматизированная информационная система «Управление»³⁴⁶, которая должна была обеспечивать сбор, учет, обработку и анализ данных, содержащихся в государственных и муниципальных информационных ресурсах, данных официальной государственной статистики, а также иных сведений, необходимых для обеспечения поддержки принятия управленческих решений в сфере государственного управления³⁴⁷. В 2015 году³⁴⁸ в Положение о государственной автоматизированной системе «Управление» были внесены значительные изменения, обусловленные новыми задачами, – создания федеральной информационной системы стратегического планирования на базе государственной автоматизированной системы «Управление» во взаимодействии с другими информационными

³⁴⁵ См.: постановление Правительства Российской Федерации от 28.01.2002 № 65 «О федеральной целевой программе “Электронная Россия (2002–2010 годы)”». С послед. изм. и доп., внесенными постановлением Правительства Российской Федерации от 09.06.2010 № 403 // СЗ РФ. 2002. № 5. Ст. 531; 2010. № 25. Ст. 3166.

³⁴⁶ См.: *Амелин Р.В.* Правовой режим государственных информационных систем: монография / под ред. С.Е. Чаннова. М.: ГроссМедиа, 2016. С. 228–229.

³⁴⁷ См.: постановление Правительства Российской Федерации от 25.12.2009 № 1088 «О государственной автоматизированной информационной системе “Управление”» // СЗ РФ, 2010, № 1. Ст. 101.

³⁴⁸ См.: постановление Правительства Российской Федерации от 27.11.2015 № 1278 «О федеральной информационной системе стратегического планирования и внесении изменений в Положение о государственной автоматизированной информационной системе “Управление”» // СЗ РФ. 2015. № 49. Ст. 6972.

системами и ресурсами такими как, например, федеральная государственная информационная система «Единая межведомственная информационно-статистическая система», федеральная государственная информационная система территориального планирования, государственная интегрированная информационная система управления общественными финансами «Электронный бюджет» и другие.

Стратегические данные (данные стратегического планирования) – это одна из составляющих (наряду со статистическими данными) системы информационного обеспечения государственного экологического управления. Специалисты в области менеджмента отмечают, что основная проблема управления заключается «в неумении интерпретировать информацию, содержащуюся в вариациях», что порождает проблемы прогностического характера³⁴⁹.

До принятия Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации»³⁵⁰ легального определения термина, вынесенного в название Закона, и производных от него терминов не было. Деятельность по определению целей государственного развития и путей их достижения именовалась по-разному³⁵¹: прогнозирование, планирование, стратегирование и др., и, соответственно, документы, закрепляющие указанные цели, а также содержащиеся в них данные носили релевантные названия: планы,

³⁴⁹ См.: Деминг У. Эдвардс. Выход из кризиса: Новая парадигма управления людьми, системами и процессами. М.: Альпина Паблишер, 2011. 424 с.

³⁵⁰ См.: Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». С послед. изм. и доп., внесенными Федеральным законом от 17.02.2023 № 28-ФЗ // СЗ РФ. 2014. № 26 (ч. I). Ст. 3378; 2023. № 8. Ст. 1206.

³⁵¹ См.: Абдуллаев Д.М. Опыт пространственно-территориального развития Европейского континента в контексте проектного планирования и управления // Экономические отношения. 2015. № 3. С. 50–55; Гуменюк И.С. О соотношении понятий пространственное, стратегическое и территориальное планирование в Российской Федерации // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. Серия: Естественные и медицинские науки. 2016. № 1. С. 37–44.

стратегии³⁵², доктрины³⁵³, прогнозы³⁵⁴, основы развития³⁵⁵, основы государственной политики³⁵⁶ и прочие.

В соответствии со ст. 3 названного федерального закона целеполагание, прогнозирование, планирование и программирование – это этапы, отдельные стадии деятельности по стратегическому планированию социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. Деятельность участников стратегического планирования направлена на решение задач устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации.

Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» дает определения каждого из перечисленных видов деятельности по стратегическому планированию и определяет содержание всех документов. Например, прогнозирование – это деятельность участников стратегического планирования по разработке научно обоснованных представлений о рисках социально-экономического развития, об угрозах национальной безопасности Российской Федерации, о направлениях, результатах и показателях социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов

³⁵² См.: Указ Президента Российской Федерации от 26.10.2020 № 645 «О Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года». С послед. изм. и доп., внесенными Указом Президента Российской Федерации от 27.02.2023 № 126 // СЗ РФ. 2020. № 44. Ст. 6970; 2023. № 10. Ст. 1655.

³⁵³ См.: распоряжение Правительства Российской Федерации от 31.08.2002 № 1225-р «Об Экологической доктрине Российской Федерации».

³⁵⁴ См., напр.: Прогноз научно-технологического развития Российской Федерации на период до 2030 года. Утв. Правительством Российской Федерации // СПС «КонсультантПлюс».

³⁵⁵ См.: Указ Президента Российской Федерации от 16.01.2017 № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2017. № 4. Ст. 637.

³⁵⁶ См., напр.: Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года.

Российской Федерации и муниципальных образований. При этом под стратегическим прогнозом Российской Федерации понимается документ стратегического планирования, содержащий систему научно обоснованных представлений о стратегических рисках социально-экономического развития и об угрозах национальной безопасности Российской Федерации (ст. 3).

Анализ содержащихся в Федеральном законе «О стратегическом планировании в Российской Федерации» определений самого термина «стратегическое планирование», а также входящих в него этапов (видов) деятельности, позволяет согласиться с Н.Г. Жаворонковой и Г.В. Выпхановой, полагающих, что в самом общем виде его можно рассматривать в качестве поиска вариантов между целями (желанием) и объективной реальностью (возможностями)³⁵⁷. В такой системе стратегические данные (данные стратегического планирования) можно назвать данными-желаниями, а статистические – данными-возможностями. Данные-желания государственного управления всегда рассчитаны на перспективу (краткосрочную, среднесрочную и долгосрочную).

Несмотря на то что правовые основы стратегического планирования в Российской Федерации, координации государственного и муниципального стратегического управления и бюджетной политики, полномочия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и порядок их взаимодействия с общественными, научными и иными организациями в сфере стратегического планирования, установлены специальным федеральным законом, по экспертным оценкам в экологической сфере выполняется лишь около трети (30 %) прогнозно-ориентированных стратегий, планов, концепций, основ³⁵⁸.

³⁵⁷ См.: Жаворонкова Н.Г., Выпханова Г.В. Правовые проблемы стратегирования в экологическом праве. С. 28–42.

³⁵⁸ См.: там же.

Среди причин такой низкой эффективности экологического стратегического планирования можно назвать следующие.

Во-первых, как уже было отмечено, отсутствие актуальных, достоверных и достаточных статистических данных о состоянии окружающей среды. Такими данными могут быть только данные, полученные в режиме реального времени. Временной разрыв между данными, на основании которых принимаются стратегические управленческие решения, и временем их принятия в настоящее время в лучшем случае составляет около года. Иллюстрацией тому является, например, публикация Годовых докладов «О состоянии окружающей среды в Российской Федерации» – к примеру, по состоянию на 30 мая 2022 г. доклад за 2021 г. не опубликован³⁵⁹.

Во-вторых, множественность направлений, по которым осуществляется выработка целей, планов, прогнозов и, соответственно, документов стратегического характера в области охраны окружающей среды, рационального природопользования и экологической безопасности. Например, в числе документов общего характера можно назвать такие, как: Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года³⁶⁰, Стратегия национальной безопасности Российской Федерации³⁶¹; Стратегия экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года³⁶², Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года, Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года,

³⁵⁹ См.: Государственный доклад о состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации [Электронный ресурс] // URL: <https://2020.ecology-gosdoklad.ru/doklad/o-doklade> (дата обращения: 10.10.2023).

³⁶⁰ См.: распоряжение Правительства Российской Федерации от 13.02.2019 № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года». С послед. изм. и доп., внесенными распоряжением Правительства Российской Федерации от 30.09.2022 № 2877-р // СЗ РФ. 2019. № 7 (ч. II). Ст. 702; 2022. № 41. Ст. 7109.

³⁶¹ См.: Указ Президента Российской Федерации от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации».

³⁶² См.: Указ Президента Российской Федерации от 13.05.2017 № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года» // СЗ РФ. 2017. № 20. Ст. 2902.

Государственная программа Российской Федерации «Охрана окружающей среды»³⁶³; в числе документов по отдельным направлениям деятельности – Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года, Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года³⁶⁴, Стратегия деятельности в области гидрометеорологии и смежных с ней областях на период до 2030 года (с учетом аспектов изменения климата)³⁶⁵, Стратегия развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления на период до 2030 года³⁶⁶; по отдельным природным объектам и ресурсам – Водная стратегия Российской Федерации на период до 2020 года³⁶⁷, Стратегия развития минерально-сырьевой базы Российской Федерации до 2035 года³⁶⁸ и другие.

Такое многообразие документов обусловлено в том числе тем, что отношения в области охраны окружающей среды, рационального природопользования и экологической безопасности комплексные, затрагивают очень многие сферы жизнедеятельности, регулируются различными отраслями законодательства, государственное экологическое

³⁶³ См.: постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 326 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Охрана окружающей среды”». С послед. изм. и доп., внесенными постановлением Правительства Российской Федерации от 25.11.2023 № 1994 // СЗ РФ. 2014. № 18 (ч. III). Ст. 2171; 2023. № 49 (ч. IV). Ст. 8750.

³⁶⁴ См.: Указ Президента Российской Федерации от 26.10.2020 № 645 «О Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года».

³⁶⁵ См.: распоряжение Правительства Российской Федерации от 03.09.2010 № 1458-р «Об утверждении Стратегии деятельности в области гидрометеорологии и смежных с ней областях на период до 2030 года (с учетом аспектов изменения климата)». С изм. и доп., внесенными постановлением Правительства Российской Федерации от 13.10.2022 № 1817.

³⁶⁶ См.: распоряжение Правительства Российской Федерации от 25.01.2018 № 84-р «Об утверждении Стратегии развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления на период до 2030 года».

³⁶⁷ См.: распоряжение Правительства Российской Федерации от 27.08.2009 № 1235-р «Об утверждении Водной стратегии Российской Федерации на период до 2020 года». С послед. изм. и доп., внесенными распоряжением Правительства Российской Федерации от 17.04.2012 № 553-р.

³⁶⁸ См.: распоряжение Правительства Российской Федерации от 22.12.2018 № 2914-р «Об утверждении Стратегии развития минерально-сырьевой базы Российской Федерации до 2035 года» // СЗ РФ. 2018. № 53 (ч. II). Ст. 8762.

управление осуществляется многими органами, однако все это не исключает необходимости выработки стратегических данных таким образом, чтобы все процессы стратегического экологического планирования, все принимаемые документы представляли собой части единой общей стратегии – с едиными целями, сопоставимыми задачами, механизмами реализации, контрольными показателями³⁶⁹.

Разработать методологию статистических наблюдений и измерения параметров развития цифровой экономики, сформировать цифровую платформу для взаимодействия в сфере стратегического управления в целях согласованности действий участников стратегического планирования на всех уровнях государственного управления в достижении стратегических приоритетов, создать информационные системы поддержки принятия решений высшими органами государственной власти – это лишь часть задач федерального проекта «Цифровое государственное управление», который должен быть реализован до конца 2024 года.

Как справедливо было отмечено А.К. Голиченковым, одним из парадоксов нынешнего времени является то, что при осознании того, что «право является одним из самых мощных регуляторов поведения людей», «когда речь заходит о его инструментах, механизмах регулирования для решения конкретной проблемы, о праве нередко не вспоминают вообще или сводят правовые аспекты к администрированию, государственному управлению»³⁷⁰.

³⁶⁹ См.: *Добролюбова Е.И.* Управление по результатам в деятельности некоторых федеральных органов исполнительной власти: результаты мониторинга // *Общественные финансы.* 2015. № 1 (31). С. 7–21; *Добролюбова Е.И.* Совершенствование правового регулирования информационного обеспечения государственного управления // *Государственная власть и местное самоуправление.* 2017. № 2. С. 24–28; *Добролюбова Е.И., Клочкова Е.Н., Южаков В.Н.* Государственные программы в регионах: анализ практики и рекомендации. М.: Издательский дом «Дело», 2016. 172 с.; *Сухова Е.А., Абанина Е.Н.* Указ. соч. С. 17–20; *Лунева Е.В.* Правовой механизм обеспечения рационального природопользования: постановка проблемы // *Экологическое право.* 2018. № 4. С. 29–35.

³⁷⁰ *Голиченков А.К.* Государственная экологическая политика – «факторы успеха»: право, идеология // *Экологическое право.* 2016. № 6. С. 3–7.

Со ссылкой на С.С. Алексеева А.К. Голиченков выделяет два важнейших правовых «фактора успеха»: правотворчество и правоприменение. Правотворчество является фактором успеха, только если осуществляется «...путем формулирования и введения в правовую систему юридических норм по целым блокам, укрупненным группам, отраслям права, то есть путем кодификации. Кодификация нередко рассматривается просто как форма систематизации в праве, в одном ряду с инкорпорацией... Между тем главное в кодификации — это как раз то, что она представляет собой... вид правотворчества, при котором обеспечивается единое, согласованное и упорядоченное нормативное регулирование данного вида отношений и тем самым достигается системное развитие всего нормативного материала»... «Применение права – после правотворчества второй по значению... фактор, влияющий на правовое регулирование, притом влияющий в самом ходе, в процессе воздействия права на общественные отношения». В качестве потенциального «фактора успеха» применение права представляет собой «...властную индивидуально-правовую деятельность», которая (через индивидуальные предписания) не только выполняет правообеспечительную функцию, но и выражает «индивидуальное поднормативное регулирование», которое в зависимости от конкретных условий «способно либо обогатить нормативное в праве, либо деформировать его»³⁷¹.

Сказанное в полной мере относится и к государственному экологическому стратегическому планированию, где избыточное (с точки зрения количества документов, но не качества) правовое регулирование имеет такие же последствия, как и недостаточное – когда правотворчество осуществляется «путем формулирования и введения в правовую систему отдельных, изолированно взятых юридических норм...»³⁷².

³⁷¹ Там же.

³⁷² Там же.

Информационное обеспечение государственного экологического управления, создание его правовых основ приобретает особое значение в условиях цифровизации. Как справедливо отметила М.И. Васильева, «информационное обеспечение составляет неотъемлемую часть и важное условие осуществления функций государственного управления охраной окружающей среды, основу принятия экологически значимых решений и любых других видов управленческой деятельности в данной сфере. Только при надлежащем информационном обеспечении могут быть реализованы экологические права граждан. В широком смысле экологическая информация является необходимым условием существования и развития современного общества»³⁷³.

³⁷³ *Васильева М.И.* Эколого-информационные правоотношения: объект, субъекты, принципы // Законодательство и экономика. 2009. № 9. С. 35–45; № 10. С. 51–56.

§2. Право на экологическую информацию в системе информационного обеспечения государственного экологического управления³⁷⁴

Содержание. Право на экологическую информацию. Достоверность экологической информации. Транспарентность экологической информации в условиях цифровизации.

Постановка проблемы. В параграфе рассматривается понятие экологической информации, исследуется ее достоверность. Право на экологическую информацию анализируется применительно к системе информационного обеспечения государственного экологического управления в условиях цифровизации. Обосновывается необходимость установления режима транспарентности информации о состоянии окружающей среды.

Право на достоверную информацию о состоянии окружающей среды относится к конституционным основам экологического права. Согласно ст. 42 Конституции Российской Федерации, каждый имеет право на: 1) благоприятную окружающую среду, 2) достоверную информацию о ее состоянии и 3) возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу человека экологическим правонарушением.

Названные права, наряду с иными правами, закрепленными в разделе втором Основного закона, являются высшей ценностью, их соблюдение и защита являются обязанностью государства (ст. 2), они непосредственно действующие и определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного

³⁷⁴ Данный параграф подготовлен на основе следующей публикации автора настоящей диссертации: Заславская Н.М. Право на экологическую информацию в условиях цифровизации // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2023. № 5. С. 72–89.

самоуправления и обеспечиваются правосудием (ст. 18 Конституции Российской Федерации).

Как отмечает С.А. Авакьян, юридическая функция конституции заключается в том, что она: становится основой новой правовой системы и правопорядка в стране (или нового этапа в их развитии, если они существуют и в принципе сохраняются); сама регулирует общественные отношения и как документ прямого действия может быть исходной почвой для их возникновения; дает импульс развитию законодательства и принятию большого массива новых нормативных юридических актов, воплощающих общие идеи и отдельные положения конституции³⁷⁵.

Известно, что нормы Конституции Российской Федерации имеют учредительный и организационный характер. Учредительный характер конституционных положений состоит в том, что конституция, появляясь в результате коренных изменений в жизни общества, становится политико-правовой основой его развития на следующем историческом этапе. Организационный же характер заключается в том, что она не только оформляет достигнутое и ставит новые задачи перед обществом и государством, но и стимулирует политическую активность, нацеливает государственные органы и общественные объединения, всех граждан на деятельность в духе нового основного закона³⁷⁶.

Анализ хода реализации экологических положений Конституции Российской Федерации, проведенный С.А. Боголюбовым в связи с ее двадцатилетием, позволил ему прийти к выводу о том, что «комментированию конституционных принципов и предписаний природоохранного характера посвящено немало литературы по экологическому, конституционному,

³⁷⁵ См.: Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. 2-е изд. М.: Сашко, 2000. 528 с.; Авакьян С.А. Информационное пространство знаний, цифровой мир и конституционное право // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 7. С. 23–28.

³⁷⁶ См.: Миняев А.О. Конституционные основы экологического права. Автореф. дис. ... к.ю.н. М., 2003, 23 с.

муниципальному, административному праву, по общей теории права и государства. Размышления над экологическими аспектами Конституции проходили различные стадии и этапы: в первое десятилетие после ее принятия рассматривались цели и нормы, уяснялись и обсуждались ее предписания, их роль в формировании природоохранного и природоресурсного права и законодательства. Второе десятилетие посвящалось в основном исследованию экологических прав граждан и юридических лиц (меньше – обязанностей), соотношению публичных и частных интересов, направлений и механизмов экологической политики»³⁷⁷.

Третье десятилетие – период цифровизации, в котором конституционные «информационные» права именуют «цифровыми». Как отмечает В.Д. Зорькин, в этот период и «универсальное конституционное право на свободу информации», и «детализирующие» его информационные права, и «традиционные права на определенные виды и способы оборота информации» в системе представляют собой «цифровые права человека», которые, в свою очередь, представляют собой «конкретизацию (посредством закона и правоприменительных, в том числе судебных актов) универсальных прав человека, гарантированных международным правом и конституциями государств, – применительно к потребностям человека и гражданина в обществе, основанном на информации»³⁷⁸.

В этот период происходит смещение акцентов и в значении указанных прав. На примере права на достоверную информацию о состоянии окружающей среды это выглядит следующим образом. Если в «доцифровой» период основное «теоретическое и практическое значение регулирования права граждан на экологическую информацию состоит в том, что реализация

³⁷⁷ Боголюбов С.А. Реализация экологических положений Конституции Российской Федерации // Право: журнал Высшей школы экономики. 2013. № 4. С. 4–16.

³⁷⁸ Зорькин В.Д. Право в цифровом мире [Электронный ресурс] // Российская газета. 2018, № 115. URL: <https://rg.ru/2018/05/29/zorkin-zadacha-gosudarstva-priznavat-i-zashchishchat-cifrovye-prava-grazhdan.html> (дата обращения: 10.10.2023).

данного права человеком и гражданином служит необходимым средством достижения ряда целей: обеспечения права на благоприятную окружающую среду, участия в процедурах подготовки и принятия экологически значимых решений, защиты экологических прав и др.»³⁷⁹, то в условиях цифровизации основное внимание направлено «на опережающую обязанность органов власти по распространению информации» и «установление правового режима транспарентности информации, под которым понимается нормативно-правовое обеспечение открытости и доступности социально значимой информации, позволяющее реализовать участие граждан, институтов гражданского общества и бизнес-структур в государственном управлении и контроле публичной деятельности»³⁸⁰.

Так и введенная в 2021 году в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» ст. 4.3 «Информация о состоянии окружающей среды (экологическая информация)»³⁸¹ определяет преимущественно порядок предоставления такой информации федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, размещения ее в открытом доступе, обновления такой информации, а также закрепляет общедоступный характер экологической информации и безвозмездность ее предоставления³⁸².

³⁷⁹ Бринчук М.М., Воронина Н.А., Карташкин В.А., Колесова Н.С., Колотова Н.В., Ледях И.А., Лукашева Е.А., Лунеев В.В., Наумов А.В. Права человека и процессы глобализации современного мира / отв. ред.: Е.А. Лукашева. М.: Норма, 2007. С. 176.

³⁸⁰ Талатина Э.В. Модернизация государственного управления в информационном обществе: информационно-правовое исследование. Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. С. 15.

³⁸¹ См.: Федеральный закон от 09.03.2021 № 39-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об охране окружающей среды” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 11. Ст. 1704.

³⁸² Обязанность предоставления экологической информации органами публичной власти закреплена рядом нормативных правовых актов. Например, ст. 17 Федерального закона «О гидрометеорологической службе» определяет условия предоставления пользователям (потребителям) информации о состоянии окружающей среды, ее загрязнении и информационной продукции. Федеральный закон от 19.07.1998 № 113-ФЗ «О гидрометеорологической службе». С послед. изм. и доп., внесенными Федеральным законом от 10.07.2023 № 297-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 30. Ст. 3609; 2023. № 29. Ст. 5315.

Названным федеральным законом в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» был также введен сам термин «информация о состоянии окружающей среды (экологическая информация)» и его легальное определение, согласно которому под экологической информацией понимаются «сведения (сообщения, данные) независимо от формы их представления об окружающей среде, в том числе о ретроспективном, текущем и прогнозируемом состоянии окружающей среды, ее загрязнении, происходящих в ней процессах и явлениях, а также о воздействии на окружающую среду осуществляемой и планируемой хозяйственной и иной деятельности, о проводимых и планируемых мероприятиях в области охраны окружающей среды» (ст. 1).

Следует отметить, что экологическая информация вне зависимости от подходов к содержательному определению термина «экологическая» в рассматриваемом словосочетании, является разновидностью информации. В связи с чем общие подходы к осуществлению права на поиск, получение, передачу, производство и распространение экологической информации, применению информационных технологий и обеспечению защиты экологической информации установлены законодательством в сфере информации, информационных технологий и защиты информации.

В российском законодательстве долгое время не было определения терминов «информация о состоянии окружающей среды» или «экологическая информация». Так, Федеральный закон «О гидрометеорологической службе» определял понятие информации о состоянии окружающей среды, ее загрязнении только для целей названного Закона и понимал ее как «сведения (данные), полученные в результате мониторинга окружающей среды, ее загрязнения». Ст. 8.5 Кодекса Российской Федерации об административных

правонарушениях³⁸³ «Соккрытие или искажение экологической информации» содержит перечень видов информации, сокрытие, умышленное искажение или несвоевременное сообщение которой образует состав административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена указанной нормой. Этот перечень воспринимался многими как легальное определение термина «экологическая информация» (сконструированное через перечисление ее составляющих), однако применялся также исключительно для целей названного кодекса.

К такой информации, согласно ст. 8.5 Кодекса, относится информация: о состоянии окружающей среды и природных ресурсов, об источниках загрязнения окружающей среды и природных ресурсов или иного вредного воздействия на окружающую среду и природные ресурсы, о радиационной обстановке данных, полученных при осуществлении производственного экологического контроля, содержащейся в заявлении о постановке на государственный учет объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, декларации о воздействии на окружающую среду, декларации о плате за негативное воздействие на окружающую среду, отчеты о выполнении плана мероприятий по охране окружающей среды или программы повышения экологической эффективности, а равно сведения о состоянии земель, водных объектов и других объектов окружающей среды³⁸⁴.

Как писала М.И. Васильева, множество доктринальных определений, предлагавшихся в связи с отсутствием легального, различались между собой главным образом в зависимости от научной сферы, в категориях которой они даются. По ее справедливому утверждению, «юридическое понятие

³⁸³ См.: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ. С послед. изм. и доп., внесенными Федеральным законом от 25.12.2023 № 669-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1; [Электронный ресурс] // URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 29.12.2023).

³⁸⁴ В отсутствии легального определения термина «экологическая информация» суды в каждом конкретном случае определяли его значение по своему усмотрению. См., напр.: постановление Шестнадцатого арбитражного апелляционного суда от 05.11.2019 № 16АП-4407/2019 по делу № А18-1647/2019 // СПС «КонсультантПлюс».

экологической информации должно исходить из общих понятий и отражать специфику своего предмета – права и экологии. Однако специфика экологии такова, что сейчас уже нет, наверное, области науки или человеческой деятельности без специального экологического раздела, поскольку экология, возникшая в XIX веке как наука о связи объектов живой природы со средой своего обитания, в наше время превращается в метанауку, в общеметодологический подход, в часть миропонимания, и вычленив из информационных потоков экологическую информацию столь же непросто, как и отделить экологию от всех других наук и сфер жизнедеятельности»³⁸⁵.

Сказанное в полной мере относится к употреблению термина «информация о состоянии окружающей среды (экологическая информация)» и его легальной дефиниции в Федеральном законе «Об охране окружающей среды». Во-первых, следует отметить, что указанные термины официально признаны равнозначными: один дан после другого в скобках, что означает их употребление в качестве синонимов. Во-вторых, рассматриваемое понятие, особенно в совокупности с пониманием термина «окружающая среда», содержащегося также в Федеральном законе «Об охране окружающей среды», позволяет отнести к информации о состоянии окружающей среды практически любую информацию³⁸⁶.

Не вносит ясности в понимание экологической информации и перечисление составляющих такой информации, содержащееся в ст. 4.3 Закона, так как данный перечень не является исчерпывающим. К экологической информации относятся «в том числе сведения (сообщения, данные): 1) о состоянии и загрязнении окружающей среды, включая состояние

³⁸⁵ Васильева М.И. Эколога-информационные правоотношения: объект, субъекты, принципы // Законодательство и экономика. 2009. № 9. С. 35–45; № 10. С. 51–56.

³⁸⁶ Утверждение о том, что легальное определение понятия «экологическая информация» дает возможность расширительного его толкования, основано, в том числе, на материалах правоприменительной практики. См., напр.: постановление Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 10.05.2023 № 16-877/2023; постановление Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 12.05.2023 № 16-3041/2023; постановление Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 25.05.2023 № 16-2124/2023 // СПС «КонсультантПлюс».

и загрязнение атмосферного воздуха, поверхностных вод водных объектов, почв; 2) о радиационной обстановке; 3) о стационарных источниках, об уровне и (или) объеме или о массе выбросов, сбросов загрязняющих веществ; 4) об обращении с отходами производства и потребления; 5) о мероприятиях по снижению негативного воздействия на окружающую среду».

Таким образом, однозначно отграничить экологическую информацию от иной информации путем использования установленных действующим законодательством определений не представляется возможным.

Характеристикой информации о состоянии окружающей среды или требованием к такой информации, право на получение которой предусмотрено Конституцией Российской Федерации, является ее достоверность. Следует отметить, что термин «достоверная информация» употребляется в Конституции Российской Федерации применительно лишь к информации о состоянии окружающей среды. Закрепленное ст. 29 Основного закона право свободного поиска, получения, передачи, производства и распространения информации не содержит каких-либо требований, которым должна отвечать такая информация. Право каждого на получение именно достоверной информации о состоянии окружающей среды, провозглашенное в ст. 42 Конституции Российской Федерации, является исключением из общего конституционного подхода. Как отмечается в специальной литературе, это связано с тем, что жизнь каждого напрямую зависит от состояния окружающей среды, и предоставление своевременной и достоверной экологической информации можно рассматривать как часть механизма обеспечения безопасности личности³⁸⁷.

Следует обратить внимание, что если в Конституции Российской Федерации термин «достоверная информация» употребляется только

³⁸⁷ См.: *Снежко О.А.* Безопасность личности в эпоху цифровизации общегородской среды // Градостроительное право. 2020. № 4. С. 40–44; *Снежко О.А.* Обеспечение права на достоверную информацию в цифровом пространстве // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 6. С. 38–43.

применительно к информации о состоянии окружающей среды, то в иных актах рассматриваемый термин используется более широко.

Так, например, нормативно закреплено, что достоверность предоставляемой информации относится к принципам правового регулирования отношений, возникающих в сфере информации, информационных технологий и защиты информации (ст. 3 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»). Ст. 8 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»³⁸⁸ предоставляет пользователям информации право получать достоверную информацию о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. Согласно ст. 8 Федерального закона «О полиции»³⁸⁹, граждане, общественные объединения и организации имеют право получать достоверную информацию о деятельности полиции, а также получать от полиции информацию, непосредственно затрагивающую их права. В соответствии со ст. 23 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»³⁹⁰ граждане имеют право на получение достоверной и своевременной информации о факторах, способствующих сохранению здоровья или оказывающих на него вредное влияние.

Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно подчеркивал значимость достоверной информации применительно к

³⁸⁸ См.: Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». С послед. изм. и доп., внесенными Федеральным законом от 14.07.2022 № 270-ФЗ // СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 776; 2022. № 29 (ч. III). Ст. 5237.

³⁸⁹ См.: Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции». С послед. изм. и доп., внесенными Федеральным законом от 04.08.2023 № 440-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900; 2023. № 32 (ч. I). Ст. 6172.

³⁹⁰ См.: Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации». С послед. изм. и доп., внесенными Федеральным законом от 25.12.2023 № 678-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6724; [Электронный ресурс] // URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 29.12.2023).

различным общественным отношениям: деятельности государственных органов и органов местного самоуправления³⁹¹, состоянии здоровья³⁹² и другим.

Наряду с «достоверностью» законодательство устанавливает и иные требования к характеристике информации. Например, Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» говорит о достоверной и своевременной информации (ст. 3). Ст. 11 Федерального закона «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»³⁹³ определяет, что информация, размещенная на официальных сайтах уполномоченных органов в сети «Интернет», должна быть полной, актуальной и достоверной. Согласно Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы, целями формирования информационного пространства, основанного на знаниях, являются обеспечение прав граждан на объективную, достоверную, безопасную информацию и создание условий для удовлетворения их потребностей в постоянном развитии, получении качественных и достоверных сведений, новых компетенций, расширении кругозора (п. 24).

³⁹¹ См.: определение Конституционного Суда Российской Федерации от 29.10.2020 № 2411-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Зайцева Александра Николаевича на нарушение его конституционных прав статьей 10 Федерального закона “О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации” и статьей 19 Федерального закона “Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления”» // СПС «КонсультантПлюс».

³⁹² См.: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 13.01.2020 № 1-П «По делу о проверке конституционности частей 2 и 3 статьи 13, пункта 5 части 5 статьи 19 и части 1 статьи 20 Федерального закона “Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации” в связи с жалобой гражданки Р.Д. Свечниковой» // СЗ РФ. 2020. № 3. Ст. 275.

³⁹³ См.: Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». С послед. изм. и доп., внесенными Федеральным законом от 10.07.2023 № 296-ФЗ // СЗ РФ. 2015. № 29 (ч. I). Ст. 4350; 2023. № 29. Ст. 5314.

Содержание критерия достоверности информации действующее законодательство не определяет, также как и не дает соотношения с другими закрепленными в действующем законодательстве характеристиками информации.

Этимология слова «достоверный» указывает на то, что, согласно лингвистическим источникам, оно заимствовано из старославянского, где образовано от греческого *axiopistos*, где *axio* – «достойный», *pistos* – «верный»: «досто» имеет значение «достаточно, довольно»³⁹⁴. В словаре Ожегова отмечено, что значение слова «достоверный» и «достоверно» производно от значения входящих в него частей: значение первой части – «высоко» и «весьма», а второй – «соответствующий истине, правильный, точный» и «уверенное утверждение, действительно»³⁹⁵. Так, и В.И. Даль слова «верный» и «верно», составляющие сущность термина «достоверность», понимает как «неложный, правдивый, точный, истинный, подлинный», а, соответственно, «достоверный» как соответствующий действительности наибольшим образом³⁹⁶. То есть сама конструкция рассматриваемого термина подразумевает, что о достоверности речь идет при максимальном приближении к истине.

Категория «достоверности» подробно исследовалась в философии, где рассматривалась с разных точек зрения: как категория объективная (например, с точки зрения науки) и субъективная (например, с точки зрения религии); воспринимаемая непосредственно (основана на созерцании, собственном восприятии, собственном переживании) или опосредованно (получена с

³⁹⁴ Этимологические онлайн-словари русского языка [Электронный ресурс] // URL: <https://lexicography.online/etymology/%D0%B4/%D0%B4%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%BE%D0%B2%D0%B5%D1%80%D0%BD%D1%8B%D0%B9> (дата обращения: 10.10.2023).

³⁹⁵ Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. Российская АН, Ин-т рус. яз., Российский фонд культуры. 2-е изд., испр. и доп. М.: Азъ, 1994. Электронная версия // URL: <https://ozhegov.info/slovar/> (дата обращения: 10.10.2023).

³⁹⁶ Даль В.И. Толковый словарь русского языка. Электронная версия // URL: <https://gufo.me/dict/dal/> (дата обращения: 10.10.2023).

помощью мышления или из какого-либо иного источника информации)³⁹⁷. Большинство исследователей сходятся во мнении, что достоверность – это характеристика знания как обоснованного, доказательного, бесспорного, истинного, исключающего всякое сомнение, или форма существования истины, обоснованной каким-либо способом (например, экспериментом, логическим доказательством)³⁹⁸.

С точки зрения правовой науки в условиях формирования цифрового общества особую значимость приобретает закрепление легального определения «достоверной информации» и правовое обеспечение качественных характеристик достоверной информации. В обществе, основанном на информации, обязательность достоверности информации является одним из ключевых факторов эффективности правового регулирования. Учитывая, что в современном обществе большая часть информации воспринимается опосредовано, не менее важное значение имеет установление требований и к источнику информации. В части экологической информации эти требования могут различаться применительно к статистической и стратегической информации.

Статистическая информация о состоянии окружающей среды, об ее «ретроспективном, текущем состоянии» достоверна только в том случае, если основана на событиях и явлениях, произошедших и происходящих в действительности. Сбор такой информации осуществляется разными способами, в отношении большого количества объектов и многими субъектами, по целому ряду показателей. Полученные данные как в разрозненном, так и аккумулированном виде представляют ценность только

³⁹⁷ См.: Большой энциклопедический словарь / Гл. ред. А.М. Прохоров. М., СПб.: Норинт, 2000. С. 373; Философский энциклопедический словарь. Подготовили А.Л. Грекулова и др.; редкол.: С.С. Аверинцев и др. 2-е изд. М.: Сов. энцикл., 1989. С. 183; Краткая философская энциклопедия. М.: Прогресс, 1994. С. 143.

³⁹⁸ См.: Словарь современного русского литературного языка: В 20 т. М., 1993. Т. 4. С. 423; Большой толковый словарь русского языка: А-Я / РАН. Ин-т лингв. исслед.; сост., гл. ред. канд. филол. наук С.А. Кузнецов. СПб.: Норинт, 1998. С. 279.

если они одновременно подлинны (объективные, неискаженные, точные), достаточны (не чрезмерные, но и не фрагментарные и не выборочные) и актуальны (своевременные). Стратегическая экологическая информация, то есть информация о прогнозируемом состоянии окружающей среды, ее загрязнении может являться достоверной, если она основана на достоверной статистической информации и источник выработки такой информации компетентен и принимает решения (делает прогнозы) беспристрастно.

Как отмечается в научной литературе, информация о состоянии окружающей среды в Российской Федерации «зачастую искажается. Причиной этому служит как намеренное искажение информации о состоянии окружающей среды государственными органами и учреждениями, преследующими определенные цели, так и погрешности, возникающие при использовании неисправного либо устаревшего оборудования в процессе исследовательской деятельности»³⁹⁹.

Для преодоления описанной ситуации представляется необходимым исходить из следующего.

1. Достоверная информация о состоянии окружающей среды, как уже было отмечено, это информация, которая в одно и то же время и подлинная (объективная, неискаженная, точная), и достаточная (не чрезмерная, но и не фрагментарная и не выборочная), и актуальная (своевременная), непредубежденно собранная и проанализированная компетентным субъектом.

Указание в законодательстве на то, что информация может быть «достоверной и своевременной», «полной, актуальной и достоверной», «объективной, достоверной, безопасной», говорит о том, что законодатель допускает, что достоверная информация может быть несвоевременной,

³⁹⁹ Гончаров В.В., Соколова Д.О., Щеголев И.Б. Конституционное право граждан России на достоверную информацию о состоянии окружающей среды: современные проблемы реализации и защиты // Экологическое право. 2020. № 6. С. 26–29.

неполной, неактуальной, необъективной, небезопасной. Подобный подход представляется совершенно не верным: информация не может считаться достоверной, если она не отвечает, в том числе, названным требованиям (своевременная, полная, актуальная, объективная, безопасная). Указанные характеристики информации соотносятся с категорией «достоверности» как общее и частное и, соответственно, не могут перечисляться в одном ряду через запятую или союз «и».

Отсутствие в законодательстве определения достоверности информации о состоянии окружающей среды приводит к невозможности правовыми средствами обеспечить реализацию права каждого на ее получение. Так, Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях установлена ответственность за сокрытие или искажение экологической информации. Не «искажение» информации и предоставление достоверной экологической информации – неравнозначные по объему понятия. Это можно проиллюстрировать следующим образом: предоставление выборочной информации (например, по одному природному объекту или по одному виду загрязняющего вещества), ее части (например, за короткий период времени), но в неискаженном виде (без внесения в эту информацию каких-либо изменений) не образует состав административного правонарушения по ст. 8.5 названного Кодекса, но и не является предоставлением достоверной информации.

Предусмотренные действующим законодательством механизмы реализации конституционного права на достоверную информацию о состоянии окружающей среды недостаточно эффективны. Так, в ст. 8 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» установлено, что граждане (физические лица) и организации (юридические лица) вправе осуществлять поиск и получение любой информации в любых формах и из любых источников, имеют право на получение от государственных органов, органов местного самоуправления, их

должностных лиц информации, непосредственно затрагивающей его права и свободы, в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, а доступ к информации о состоянии окружающей среды (экологической информации) не может быть ограничен. При этом решения и действия (бездействие) государственных органов и органов местного самоуправления, общественных объединений, должностных лиц, нарушающих право на доступ к информации, могут быть обжалованы в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу либо в суд, и в том случае, если в результате неправомерного отказа в доступе к информации, несвоевременного ее предоставления, предоставления заведомо недостоверной или не соответствующей содержанию запроса информации были причинены убытки, такие убытки подлежат возмещению в соответствии с гражданским законодательством.

Федеральный закон «Об охране окружающей среды» ограничивает право направлять обращения в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, иные организации и должностным лицам о получении своевременной, полной и достоверной информации о состоянии окружающей среды, мерах по ее охране, местом проживания управомоченного субъекта (п. 2 ст. 11).

Таким образом, конституционное право каждого (не только граждан Российской Федерации) на достоверную информацию о состоянии окружающей среды в соответствии с одним федеральным законом возможно реализовать, только если запрашиваемая информация непосредственно затрагивает права и свободы управомоченного лица, а в соответствии с другим федеральным законом предоставление информации поставлено в зависимость от места проживания лиц, обращающихся за такой информацией.

2. Понятие экологической информации должно быть сформулировано более четко, так, чтобы не возникало правовой

неопределенности в ответе на вопрос, право на какую информацию имеет управомоченный субъект и какую информацию обязан иметь и предоставить обязанный субъект⁴⁰⁰.

Соглашаясь с М.И. Васильевой в том, что в отношении экологической информации «никакие созданные правом определения в принципе не могут претендовать на полноту, поэтому более функционально не дефинитивное, а структурное понятие экологической информации⁴⁰¹», представляется необходимым закрепить в законодательстве перечень экологической информации, которая должна быть собрана и доступ к которой должен быть обеспечен.

Через перечисление видов информации, относящейся к экологической, сконструировано определение экологической информации, закрепленное в Орхусской конвенции. Согласно ст. 2 Конвенции, «“экологическая информация” означает любую информацию в письменной, аудиовизуальной, электронной или любой иной материальной форме о: а) состоянии элементов окружающей среды, таких как воздух и атмосфера, вода, почва, земля, ландшафт и природные объекты, биологическое разнообразие и его компоненты, включая генетически измененные организмы, и взаимодействие между этими элементами; б) факторах, таких как вещества, энергия, шум и излучение, а также деятельность или меры, включая административные меры, соглашения в области окружающей среды, политику, законодательство, планы и программы, оказывающие или способные оказать воздействие на элементы окружающей среды, охватываемые в подп. “а” выше, и анализ затрат и

⁴⁰⁰ Количество судебных споров с органами государственной власти об оспаривании бездействия – непредоставления экологической информации, в целом или в части, значительно. В одних случаях имеет место непредоставление органами государственной власти информации со ссылкой на то, что это не экологическая информация, хотя она таковой являлась, в других – действительно, под видом экологической заявителем запрашивается иная информация. См., напр.: кассационное определение Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 22.09.2021 № 88а-7462/2021; кассационное определение Второго кассационного суда общей юрисдикции от 21.09.2022 № 88а-21003/2022 // СПС «КонсультантПлюс».

⁴⁰¹ *Васильева М.И.* Эколого-информационные правоотношения: объект, субъекты, принципы // Законодательство и экономика. 2009. № 9. С. 35–45; № 10. С. 51–56.

результатов, и другой экономический анализ и допущения, использованные при принятии решений по вопросам, касающимся окружающей среды; с) состоянии здоровья и безопасности людей, условиях жизни людей, состоянии объектов культуры, зданий и сооружений в той степени, в какой на них воздействует или может воздействовать состояние элементов окружающей среды или, через посредство этих элементов, факторы, деятельность или меры, упомянутые в подп. “b” выше»⁴⁰². Однако к данному определению следует относиться критически, так как несмотря на перечисление слагаемых экологической информации, закрепленный в Конвенции перечень относит к экологической информации неопределенное количество данных⁴⁰³.

Исходя из предложенного деления экологической информации на статистическую и стратегическую, к первому из названных видов информации следовало бы отнести данные о состоянии, качественных и количественных характеристиках дифференцированных, интегрированных природных объектов и объектов, подлежащих особой охране, воздействиях (химических, физических, биологических) на указанные объекты, источниках такого воздействия, чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера, а также деятельности государственных органов в сфере охраны окружающей среды, ко второму виду информации, стратегическому, – прогнозы состояния природных объектов, планы по воздействию и охране.

3. Такая информация должна быть доступна и открыта. Принцип гласности должен быть прямо закреплен и последовательно реализован в

⁴⁰² Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция от 25.06.1998, действует с 30.10.2001, Россия не участвует) [Электронный ресурс] // URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/orhus.shtml (дата обращения: 10.10.2023).

⁴⁰³ См.: *Выпханова Г.В.* Проблемы обеспечения доступа к экологической информации на рубеже двадцатилетия Конституции России // *Право и политика.* 2014. № 1. С. 71–79.

экологическом законодательстве в отношении как статистической, так и стратегической экологической информации⁴⁰⁴.

Конституционными основами принципа гласности в сфере охраны окружающей среды являются положения ст. 24, 33 и 42 Конституции Российской Федерации. Согласно им, органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом, граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления для реализации права на достоверную информацию о состоянии окружающей среды.

На уровне международных документов принцип гласности закреплен в Декларации Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию⁴⁰⁵. Согласно которому на национальном уровне каждый человек имеет соответствующий доступ к информации, касающейся окружающей среды, которая имеется в распоряжении государственных органов, включая информацию об опасных материалах и деятельности в их общинах, и возможность участвовать в процессах принятия решений. Государства развивают и поощряют информированность и участие населения путем широкого предоставления информации. Обеспечивается эффективный доступ к судебным и

⁴⁰⁴ В этом аспекте важное значение имеет решение вопроса взимания платы за предоставление экологической информации. См. напр.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29.09.2021 № 42-П «По делу о проверке конституционности частей 1 и 3 статьи 17 Федерального закона “О гидрометеорологической службе”, пунктов 3, 4 и 5 Положения об информационных услугах в области гидрометеорологии и мониторинга загрязнения окружающей природной среды в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью “Валмакс”» // СЗ РФ. 2021. № 41. Ст. 7064.

⁴⁰⁵ См.: Декларация Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию. Принята в городе Рио-де-Жанейро 14.06.1992 // Действующее международное право. Т. 3. М.: Московский независимый институт международного права, 1997. С. 687–692; Международное публичное право. Сборник документов / сост. и авт. вступ. ст. К. А. Бекяшев, А. Г. Ходаков. Т. 2. М.: БЕК, 1996. С. 135–138.

административным разбирательствам, включая возмещение и средства судебной защиты.

Цель Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, была определена следующим образом: «Для содействия защите права каждого человека нынешнего и будущих поколений жить в окружающей среде, благоприятной для его здоровья и благосостояния, каждая Сторона гарантирует права на доступ к информации, на участие общественности в процессе принятия решений и на доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды» (ст. 1). В Директиве Европейского парламента и Совета Европейского Союза «О доступе общественности к информации об окружающей среде и отмене Директивы 90/313/ЕЭС Совета ЕС»⁴⁰⁶ установлена обязанность органов государственной власти предоставлять информацию о состоянии окружающей среды по запросу без обоснования причин (ст. 3).

Как отмечала О.Л. Дубовик, «во многих актах экологического и иного законодательства принцип гласности выделен специально либо сочетается с принципом информационного обеспечения»⁴⁰⁷. Например, принцип гласности назван в Федеральном законе «Об охране атмосферного воздуха» (ст. 3), Федеральном законе «Об экологической экспертизе» (ст. 3), Водном кодексе Российской Федерации (ст. 3), Федеральном законе «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (ст. 6).

Однако в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» указанный принцип прямо не закреплен: предусмотрено право на обращение

⁴⁰⁶ См.: Директива № 2003/4/ЕС Европейского парламента и Совета Европейского союза «О доступе общественности к информации об окружающей среде и отмене Директивы 90/313/ЕЭС Совета ЕС». Принята в городе Брюсселе 28.01.2003 // СПС «КонсультантПлюс».

⁴⁰⁷ Практический комментарий к Водному кодексу Российской Федерации / под ред. О.Л. Дубовик. М.: Эксмо, 2007. С. 66.

за получением своевременной, полной и достоверной информации о состоянии окружающей среды, мерах по ее охране (ст. 11 и 12), а также обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления по предоставлению такой информации как в форме ответа на запрос, так и в форме открытых данных (ст. 4.3).

Следует обратить внимание, что в настоящее время право каждого на достоверную информацию о состоянии окружающей среды должно рассматриваться преимущественно через призму обеспечения свободного доступа (без запроса) к информации, касающейся состояния окружающей среды⁴⁰⁸.

Приоритетом развития законодательства должно являться определение правовых основ создания и функционирования системы информационного обеспечения, исходя, в том числе, из опережающей обязанности органов государственной власти, органов местного самоуправления⁴⁰⁹ и иных лиц – обладателей экологической информации на размещение такой информации на официальных сайтах в сети «Интернет» или с помощью государственных и муниципальных информационных систем⁴¹⁰.

Особо следует отметить и то, что требование об открытости экологической информации должно быть обращено не только к органам публичной власти, но и ко всем иным субъектам: в условиях, когда в государственном управлении участвуют негосударственные субъекты,

⁴⁰⁸ См.: Гончаров В.В., Соколова Д.О., Щеголев И.Б. Указ. соч. С. 26–29; Ковлер А.И. Права человека в цифровую эпоху / А.И. Ковлер // Бюллетень Европейского суда по правам человека. Российское издание. 2019. № 6. С. 146–150; Харьков В.Н. Приоритетное обеспечение публичных экологических интересов как конституционный принцип охраны окружающей среды и природопользования // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 10. С. 193–199.

⁴⁰⁹ См., напр.: решение Елецкого районного суда Липецкой области от 03.11.2021 по делу № 2а-558/2021; решение Липецкого районного суда Липецкой области от 06.06.2022 по делу № 2-939/2022; решение Пристенского районного суда Курской области от 04.04.2023 по делу № 2а-89/2023; решение Черемисиновского районного суда Курской области от 03.05.2023 по делу № 2а-66/2023 // СПС «КонсультантПлюс».

⁴¹⁰ См., напр.: распоряжение Правительства Российской Федерации от 30.01.2014 № 93-р «О Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2014. № 5. Ст. 547; Хартия открытых данных G8 («Группа восьми») [Электронный ресурс] // URL: <https://data.gov.ru/hartiya-otkrytyh-dannyh-gruppy-vosmi> (дата обращения: 10.10.2023).

необходимо законодательно закрепить право на получение от них информации, если она: 1) имеет социальное значение и 2) непосредственно затрагивает права субъектов управления.

Целесообразно унифицировать использование терминов «распространение и предоставление» информации, имеющей социальное значение, в отношении субъектов государственного управления, а укрепившегося в отраслевом законодательстве термина «раскрытие информации» – в отношении субъектов частного права. Тем самым учитываются два фактора: транспарентность как информационная открытость государства (исключая специальные информационно-правовые режимы) противостоит «закрытости» индивидуума в системе права частного, публично-правовой институт информационной открытости влияет на формирование частноправового института раскрытия информации частными субъектами⁴¹¹.

Организационная сторона реализации принципа гласности на сегодняшний день заключается в совершенствовании уже существующих и создании новых информационных инструментов. Несмотря на то что в документах общего (не отраслевого) характера внедрение цифровых технологий рассматривается как насущная потребность⁴¹², это не закрепляется ни в качестве задачи, ни в качестве механизма реализации, ни государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года⁴¹³, ни государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности⁴¹⁴. При этом в числе показателей достижения национальных целей развития Российской Федерации, определенных Указом

⁴¹¹ См.: *Талатина Э.В.* Модернизация государственного управления в информационном обществе: информационно-правовое исследование. С. 14–15.

⁴¹² См., напр.: Указ Президента Российской Федерации от 09.05.2017 № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы».

⁴¹³ См.: Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года.

⁴¹⁴ См.: Указ Президента Российской Федерации от 19.04.2017 № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года».

Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года», увеличение доли массовых социально значимых услуг, доступных в электронном виде (до 95 %), достижение «цифровой зрелости» ключевых отраслей экономики и социальной сферы, а также государственного управления, названо в числе ключевых показателей.

Как отмечается в научной правовой литературе, технологии в настоящее время играют ведущую роль в достижении долгосрочного баланса между человеческой деятельностью и природной средой, необходимого для реализации целей устойчивого развития. Существующие передовые цифровые технологии позволяют существенно повысить эффективность работы специалистов, деятельность которых связана с природопользованием и обеспечением экологической безопасности. И несмотря на то, что используемые технологии не предлагают готовых способов решений экологических задач, они позволяют существенно облегчить процесс обработки большого объема статистической информации, сделать возможным осуществление ее глубокого и всестороннего анализа в кратчайшие сроки, качественно изменить управленческую деятельность в определенной сфере в целом⁴¹⁵.

В разделе «Рациональное природопользование» Прогноза научно-технологического развития Российской Федерации на период до 2030 года⁴¹⁶ указано, что окружающая среда в эпоху глобализации и бурного научно-технологического развития становится все более уязвимой, и дальнейшее следование сложившемуся инерционному сценарию в этой сфере грозит значительными рисками, в числе которых: истощение ряда критически важных ресурсов, изменение климата, рост техногенной нагрузки и

⁴¹⁵ См.: Сухова Е.А., Абанина Е.Н. Указ. соч. С. 17–20.

⁴¹⁶ См.: Прогноз научно-технологического развития Российской Федерации на период до 2030 года.

загрязнение природных сред, дефицит качественных водных ресурсов, потеря биоразнообразия и другие.

Процесс цифровизации государственного экологического управления предполагает изменение подхода не только в части внедрения перспективных продуктов (например, геоинформационных баз онлайн-данных и систем платформенного экологического мониторинга) в такое управление, но и обуславливает необходимость создания правовых основ его транспарентности⁴¹⁷, где право на открытую, доступную и достоверную экологическую информацию является системообразующим.

Для реального претворения в жизнь описанных подходов недостаточно только их нормативного закрепления. Речь должна идти о механизме правового регулирования соответствующих отношений, как о взятых в единстве правовых средств, при помощи которых обеспечивается результативное правовое воздействие на общественные отношения⁴¹⁹. Именованый предлагается информационным.

Разработка и внедрение такого механизма предлагается в качестве развития научной концепции Московской университетской школы экологического права управления качеством окружающей природной среды, заложенной В.В. Петровым. Согласно этой концепции «эколого-правовой механизм, являясь составным элементом управления качеством окружающей природной среды, находит свое проявление в системе юридических норм и правоотношений, при помощи которых государство, используя свои

⁴¹⁷ Под транспарентностью в данном случае понимается опережающая запрос о предоставлении информации обязанность ее размещения. В настоящее время распространены требования в суд о признании незаконными бездействий и возложении обязанности размещения экологической информации на официальных сайтах. См., напр.: решение Тевризского районного суда Омской области от 26.01.2023 № 2а-7/2023; апелляционное определение Тверского областного суда от 06.07.2022 по делу № 2а-228/2022, 33а-2649/2022; апелляционное определение Сахалинского областного суда от 21.10.2022 по делу № 2а-3684/2022, 33а-2095/2022; решение Льговского районного суда Курской области от 23.03.2023 № 2а-199/2023~М-131/2023 // СПС «КонсультантПлюс».

⁴¹⁹ См.: Алексеев С.С. Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования. С. 364.

материально-технические, организационные, идеологические средства, обеспечивает выполнение эколого-правовых предписаний»⁴²⁰.

В «обществе, основанном на информации», обеспечение реализации эколого-правовой нормы, наряду с организационным, экономическим, юридическим и идеологическим механизмами, должно быть обеспечено и информационным.

Под информационным механизмом цифровизации государственного экологического управления предлагается понимать систему (взятые в единстве правовые средства) поиска, сбора, хранения, обработки, предоставления и распространения экологической информации. Основными направлениями его разработки и внедрения являются:

- уточнение понятия экологической информации (к такой информации для целей государственного экологического управления в условиях цифровизации не следует относить любую информацию об окружающей среде);
- определение критериев достоверности экологической информации в условиях цифровизации;
- разделение экологической информации на статистическую (то есть информацию о количественном и качественном состоянии природных объектов, об источниках негативного воздействия на окружающую среду, о деятельности органов государственного экологического управления) и стратегическую (то есть информацию о прогнозируемом состоянии окружающей среды и ее загрязнении, о целях и задачах государственного экологического управления, выраженных в конкретных показателях);
- установление круга субъектов информационных экологических отношений, их прав и обязанностей;

⁴²⁰ Петров В.В. Экология и право. С.53.

– создание механизма поиска, сбора, хранения, обработки, предоставления и распространения экологической информации посредством и (или) с использованием цифровых технологий (в основе которого: единые стандарты сбора информации, обеспечивающие сопоставимость измерений; оперативность сбора и анализа информации («режим реального времени»); комплексность наблюдения и исследования на основе объединения и сопоставления данных метеорологических, гидрологических, геофизических, геохимических и биологических наблюдений и исследований; непрерывность и систематичность наблюдения).

В качестве предложения по совершенствованию законодательства, сделанного на основании этого раздела диссертации, предлагается Федеральный закон «Об охране окружающей среды» дополнить специальной главой – «Глава I.1. Информационное обеспечение в области охраны окружающей среды».

§3. Соотношение экологической информации и пространственных данных⁴²¹

Содержание. Экологическая информация. Национальная система пространственных данных. Государственные информационные системы о состоянии окружающей среды.

Постановка проблемы. В настоящем параграфе исследования рассматривается новелла Федерального закона «О геодезии, картографии и пространственных данных и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» – ст. 18.1 «Федеральная государственная информационная система, обеспечивающая функционирование национальной системы пространственных данных». Анализируются цели и задачи создания такой информационной системы, факторы модернизации существующей системы информационного обеспечения государственного экологического управления.

В настоящее время накопленное количество информации достигло объемов, которые не позволяют эффективно использовать имеющиеся данные. Обозначенная проблема актуальна для любого уровня и сферы управления: от общегосударственного до локального и даже индивидуального, от экономики до экологии. Согласно статистическим исследованиям, за последние пять лет в мире было выработано информации больше, чем за все время существования человечества, а прогнозируемый ежегодный прирост информации – 30 % от уже существующей⁴²². По мнению некоторых ученых, в настоящее время

⁴²¹ Данный параграф подготовлен на основе следующей публикации автора настоящей диссертации: *Заславская Н.М.* Национальная система пространственных данных в механизме информационного обеспечения государственного экологического управления: организационно-правовой аспект // Экологическое право. 2022. № 6. С. 23–28.

⁴²² См.: Statista – The Statistics Portal for Market Data, Market Research and Market Studies [Электронный ресурс] // URL: <https://statista.com> (дата обращения: 10.10.2023).

данные в той или иной форме становятся главными средствами и продуктами производства. В сложившейся ситуации необходимость упорядочения информации не подлежит сомнению.

«Если что-то и ясно в отношении постиндустриализма и информационного общества, так это то, что “гегемония” текста разрушена»⁴²³. На смену «текста» или информации на бумажном носителе пришли данные в цифровом виде, что делает еще более актуальным вопрос их систематизации для возможности эффективного применения.

Исследования социологов по вопросам инвентаризации социальной информации и коммуникации позволили им сформулировать следующие выводы:

- многие из доступных источников информации не очень надежны и, соответственно, информация из таких источников не является достоверной (ложна, неактуальна, фрагментарна и др.);
- количество информации не равно качеству информации или информационной ценности, но второе требует первого;
- не сформулированы единые фундаментальные показатели для данных и информации;
- количественная оценка объема информации, обрабатываемой обществом, не только статистически осуществима, но и аналитически проницательна;
- систематизация данных в настоящее время возможна только с применением современных информационных технологий, однако методология этого все еще находится в стадии разработки⁴²⁴.

Информация о состоянии окружающей среды, о ее качественных и количественных характеристиках для современного общества относится к

⁴²³ Duff, A.S. Указ. соч. Р. 87.

⁴²⁴ См.: Hilbert, M. How to Measure “How Much Information”? Theoretical, Methodological, and Statistical Challenges for the Social Sciences // International Journal of Communication. 2012. № 6. Р. 1042–1055.

категории жизненно важной информации, такой, от которой в прямом смысле слова зависит существование и развитие самого общества, – «XX век с колоссальным развитием производительных сил стал критической точкой отчета, за которой от характера взаимодействия природы и общества стала зависеть судьба человечества»⁴²⁵.

Такая информация нужна человеку и право на ее получение в том или ином виде закреплено в законодательстве большинства развитых стран, где также установлена ответственность за ее непредоставление уполномоченными лицами или предоставление ими недостоверной информации⁴²⁶. Такая информация нужна и государству (обществу в целом), что определяет его обязанность, сопряженную с необходимостью, собирать, аккумулировать, анализировать и систематизировать такую информацию для последующего использования в управлении. Следует обратить внимание на то, что де-юре ответственность за неосуществление анализа, систематизации и неиспользования в процессе государственного управления экологической информации не устанавливается, однако де-факто результативное (да и вообще любое) управление в отсутствие информации об управляемом объекте невозможно.

Безусловно, к настоящему времени проделана большая работа: во всех странах ведутся кадастры, реестры, учет как самих природных объектов и природных ресурсов, так и различных видов воздействий на указанные объекты⁴²⁷. В Российской Федерации в соответствии с действующим законодательством ведется более двадцати таких государственных кадастров

⁴²⁵ Бобылев С.Н., Ходжаев А.Ш. Экономика природопользования. Учебник. М, 2003. С. 14.

⁴²⁶ См.: Третьякова А.А. Экологические права граждан в государствах-членах Европейского Союза: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. 158 с.

⁴²⁷ См., напр.: Безгубова А.А. Зарубежный опыт управления использованием природных ресурсов // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. 2015. С. 504–508; Варламов А.А. Зарубежные земельно-кадастровые системы // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2007. № 7. С. 74–79.

и реестров⁴²⁸. Однако данные указанных информационных систем несопоставимы, а в целом ряде случаев – даже противоречивы. Традиционно причины могут быть подразделены на причины субъективного и объективного характера. В данном случае к субъективным причинам относятся такие как: человеческий фактор, ошибки сбора информации, ошибки при вводе данных, потеря информации и др. Нетождественность объектов (природных объектов, в первую очередь), в отношении которых поступает информация, является весомой объективной причиной возникающих проблем при соотнесении различных баз данных. Тем не менее поиск путей преодоления сложившейся ситуации ведется.

Федеральным законом от 30 декабря 2021 г. № 449-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁴²⁹ Федеральный закон от 30 декабря 2015 г. № 431-ФЗ «О геодезии, картографии и пространственных данных и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁴³⁰ был дополнен ст. 18.1 «Федеральная государственная информационная система, обеспечивающая функционирование национальной системы пространственных данных». В целях реализации положений указанной нормы было принято постановление Правительства Российской Федерации, утвердившее Положение о федеральной государственной информационной системе «Единая цифровая платформа “Национальная система пространственных данных”»⁴³¹ (далее

⁴²⁸ См.: Шубкина Е.С., Шубкин Н.С., Власов А.Г., Васильева Д.И. Ведение государственных отраслевых реестров в Российской Федерации. Электронная версия // Региональное развитие. 2015. № 3 // URL: <http://regrazvitie.ru/2015/07/> (дата обращения: 10.10.2023).

⁴²⁹ См.: Федеральный закон от 30.12.2021 № 449-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2022. № 1 (ч. I). Ст. 18.

⁴³⁰ См.: Федеральный закон от 30.12.2015 № 431-ФЗ «О геодезии, картографии и пространственных данных и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». С послед. изм. и доп., внесенными Федеральным законом от 19.10.2023 № 503-ФЗ // СЗ РФ. 2016. № 1 (ч. I). Ст. 51; 2023. № 43. Ст. 7602.

⁴³¹ См.: постановление Правительства Российской Федерации от 07.06.2022 № 1040 «О федеральной государственной информационной системе «Единая цифровая платформа “Национальная система пространственных данных”». С послед. изм. и доп., внесенными постановлением Правительства

также – ФГИС «ЕЦП “НСПД”»). Также была утверждена одноименная государственная программа⁴³².

Эта Программа принята для реализации таких национальных целей развития страны, как «Цифровая трансформация» и «Комфортная и безопасная среда для жизни», утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года».

Цели, направления и задачи мероприятий по созданию ФГИС «ЕЦП “НСПД”» определены следующим образом. Цель создания самой ФГИС «ЕЦП “НСПД”» – увеличить эффективность управления в сфере использования и охраны земель и иных объектов недвижимости, качественно изменить оказываемые государством услуги в этой области, а также уменьшить расходы бюджетных средств за счет устранения дублирования полномочий и организации единого источника информации об объектах недвижимости, объединяющего разные информационные системы.

Основными направлениями работы ФГИС «ЕЦП “НСПД”» являются: оперативное обеспечение пользователей актуальной информацией; обеспечение свободного доступа к данным об объектах; систематизация и стандартизация пространственных данных, устранение некачественной информации и дублирования работ; формирование единого источника информации об объектах для использования в различных сервисах; создание условий для обработки информации об объектах, извлечения новых знаний, создания новых сервисов; повышение удобства и доступности государственных услуг в этой сфере; повышение эффективности

Российской Федерации от 21.12.2023 № 2213 // СЗ РФ. 2022. № 24. Ст. 4065; [Электронный ресурс] // URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 29.12.2023).

⁴³² См.: постановление Правительства Российской Федерации от 01.12.2021 № 2148 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Национальная система пространственных данных”». С послед. изм. и доп., внесенными постановлением Правительства Российской Федерации от 25.08.2023 № 1384 // СЗ РФ. 2021. № 50 (ч. IV). Ст. 8542; 2023. № 36. Ст. 6710.

государственного управления, увеличение прозрачности системы для контроля как со стороны государства, так и со стороны всех иных пользователей; создание правовой и организационных основ функционирования системы пространственных данных.

Для достижения поставленной цели ФГИС «ЕЦП “НСПД”» должна обеспечивать решение следующих задач:

1. разработать и применять единые наборы и форматы пространственных данных, стандарты описания, обмена, предоставления, хранения информации, на их основе создать единую картографическую и геоинформационную базы;

2. обеспечить непрерывный доступ к пространственным данным всех пользователей, обновление пространственных данных в режиме реального времени;

3. повысить скорость (за счет свободного доступа к информации и исключения необходимости межведомственного взаимодействия) и качество оказываемых государственных и муниципальных услуг, в том числе по вопросам предоставления земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности;

4. аккумулировать достоверную информацию о состоянии земель в Российской Федерации, об их качественных характеристиках, о целевом использовании, создать тематические блоки данных, повысить эффективность стратегических мероприятий;

5. расширить оборот объектов недвижимости (вовлечь неиспользуемые объекты, неучтенные) за счет автоматического распознавания таких объектов и оперативного обновления баз данных, тем самым увеличить налогооблагаемую базу;

6. сократить расходы в части ведения разных информационных систем, оптимизации (автоматизации) контрольных мероприятий.

Создание ФГИС «ЕЦП “НСПД”» позволит обеспечить:

– формирование (сбор, анализ, систематизация информации) единого банка данных (сопоставляемых сведений, устранение противоречий) о земельных участках и располагающихся на них объектах недвижимости как за счет уже существующих, так и за счет новых информационных систем, для чего необходимо определение порядка формирования таких систем, правил обращения данных;

– координацию работы органов государственной власти и пользователей такой информации;

– возможность постоянного анализа и совершенствования информационных систем;

– повышение эффективности управления земельными ресурсами и объектами недвижимости;

– вовлечение в оборот новых объектов за счет обеспечения открытого доступа к информации об объектах или за счет учета объектов, неучтенных ранее;

– создание наиболее удобных (совершенствование существующих, создание новых) для пользователей систем для оказания государственных услуг (например, по поиску земельных участков или информации о них);

– стандартизация, перевод в цифровую форму процессов взаимодействия государственных, муниципальных органов и заинтересованных субъектов;

– сокращение расходов средств бюджетов на создание и использование множества дублирующих друг друга информационных ресурсов.

В числе основных причин необходимости модернизации существующей системы информационного обеспечения государственного управления природными ресурсами названы следующие:

– разобщенность, рассредоточенность данных об управляемых объектах, так как сбор информации применительно к одной и той же территории осуществляется на разных уровнях власти (федеральном, региональном и местном), на каждом уровне – различными субъектами, координация деятельности между которыми отсутствует, и, как следствие, имеет место отсутствие целостной, комплексной информации у всех субъектов;

– дублирование информации в связи со множественностью уполномоченных субъектов сбора данных, что влечет увеличение расходования бюджетных средств как на сбор, так и на хранение чрезмерного количества информации;

– невозможность аккумулирования, систематизации и сопоставления имеющейся информации в связи со множественностью форматов сбора данных, их несовместимостью, что ведет к сложности использования такой информации для управленческих целей: выработки планов и стратегий использования и охраны;

– чрезмерная бюрократизация процессов по сбору и предоставлению информации (существующий порядок внесения и корректировки информации, определения оснований ее предоставления не позволяет вносить правку в систему (дополнять, корректировать, удалять) даже при наличии очевидных оснований, например, при выявлении ошибок, устаревших сведений, сопоставления с информацией других информационных ресурсов).

Проблемы действующей в настоящее время системы учета и регистрации объектов недвижимости могут быть сгруппированы применительно к каждому направлению работы создаваемой ФГИС «ЕЦП «НСПД»». Так, применительно к статистической информации о земельных участках, зданиях, строениях, сооружениях, недостатками, которые необходимо преодолеть, являются распределенность данных по информационным системам различных ведомств, недостоверность такой

информации, ограничения доступа к этой части информационных ресурсов, низкое качество государственных услуг. В части оборота объектов недвижимости и ее использования – это большие сроки регистрационных действий, их высокая стоимость (в первую очередь для самого государства), уязвимость законодательства и многочисленность его нарушения, сложность проведения контрольных мероприятий, большое количество неучтенных объектов, а также объектов, не вовлеченных в оборот. Отсутствие пространственной информации в цифровом виде, несовместимость картографических данных, данных фото- и видео- фиксации, большие сроки обновления информации, единой системы (карты, базы), непрозрачность получения доступа к государственным геопространственным данным являются проблемами, относящимися к сфере пространственных данных.

Уполномоченным органом по внедрению ФГИС «ЕЦП “НСПД”» определен Росреестр, которому поручено создание и организация деятельности информационной системы, а также координация и федеральных, и региональных органов власти, органов местного самоуправления, профессиональных участников рынка, юридических и физических лиц – пользователей.

Чуть менее двадцати лет назад в Российской Федерации уже была предпринята попытка внедрить систему пространственных данных. Концепция создания и развития инфраструктуры пространственных данных Российской Федерации была одобрена Правительством в 2006 году⁴³³. Позже был принят Национальный стандарт о совместимости пространственных данных в Российской Федерации⁴³⁴. Предполагалось, что создание системы

⁴³³ См.: распоряжение Правительства Российской Федерации от 21.08.2006 № 1157-р «О Концепции создания и развития инфраструктуры пространственных данных Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 35. Ст. 3775.

⁴³⁴ См.: ГОСТ Р 52571-2006. Национальный стандарт Российской Федерации «Географические информационные системы. Совместимость пространственных данных. Общие требования». Утв. и введен в действие Приказом Ростехрегулирования от 28.09.2006 № 214-ст. М.: Стандартинформ, 2006.

пространственных данных позволит объединить все существующие информационные системы (обеспечить их совместимость), которые будут применительно к конкретной местности делать доступной информацию о всех существующих на этой территории объектах, как природных, так и антропогенных (координаты, адресные данные), об их характеристиках (качественных и количественных).

По мнению авторов концепции, создание такой системы было необходимо для предотвращения правовых конфликтов, имевших место по причине несовместимости и противоречивости данных по определенным территориям, а также для рационального использования ресурсов, как тех, в отношении которых происходит непосредственно учет и управление, так и тех, которые для этого задействуются (в первую очередь сокращение непроизводственных затрат – устранение дублирования работ по описанию и удостоверению одних и тех же объектов в разные информационные системы).

Учитывая, что согласно Государственной программе Российской Федерации, утвержденной 1 декабря 2022 г., создание национальной системы пространственных данных планируется завершить к концу 2030 году, можно сделать вывод, что концепция 2006 года реализована не была.

В зарубежных государствах подобные системы успешно развиваются⁴³⁵. Как отмечается в научной литературе, к моменту принятия в Российской Федерации названной Концепции такие системы функционировали уже в 124 странах мира⁴³⁶ и в большинстве из них получили название «инфраструктуры пространственных данных».

Развитие национальных систем пространственных данных в зарубежных странах проходило по одному из двух типичных сценариев. Первый сценарий

⁴³⁵ См.: *Aalders H., Moellering H. Spatial Data Infrastructure. 2001* [Электронный ресурс] // URL: http://gdmc.nl/publications/2001/Spatial_data_infrastructure.pdf (дата обращения: 10.10.2023).

⁴³⁶ См.: *Цветков В.Я. Инфраструктура пространственных данных как инструмент поддержки управления* // Общество: политика, экономика, право. 2013. № 2. С. 36–41.

– такие системы явились результатом официального решения государства. По этому пути прошла национальная система пространственных данных США⁴³⁷, Португалии⁴³⁸. Один из первых в мире документов о начале работ по созданию национальной инфраструктуры пространственных данных был принят в 1994 г. в США. Согласно этому документу, инфраструктура пространственных данных была определена как «совокупность технологий, политики, стандартов и человеческих ресурсов, необходимых для сбора, обработки, накопления, хранения, распределения и улучшенного использования пространственных данных»⁴³⁹. Второй сценарий – это развитие инфраструктуры пространственных данных на основе деятельности по координации пространственной информации между странами (например, Совета по земельной информации Австралии, Новой Зеландии⁴⁴⁰ и Нидерландского информационно-координационного центра⁴⁴¹).

Координация на межгосударственном уровне способствовала не только развитию систем пространственных данных внутри страны, но и дала импульс для их организации на межнациональном уровне. Например, Европейским парламентом и Советом Европейского Союза была принята Директива 2007/2/ЕС от 14 марта 2007 г. о создании инфраструктуры пространственной информации в Европейском сообществе (INSPIRE). Целью названной Директивы (ст. 1) является установление общих правил, направленных на создание инфраструктуры пространственной информации в Европейском сообществе, для целей экологической политики, политики или деятельности Сообщества, которые могут оказывать воздействие на окружающую среду.

⁴³⁷ См.: Federal Geographic Data Committee [Электронный ресурс] // URL: <http://fgdc.gov> (дата обращения: 10.10.2023).

⁴³⁸ См.: Conselho Nacional da Indústria do Golfe [Электронный ресурс] // URL: <http://cnig.pt> (дата обращения: 10.10.2023).

⁴³⁹ Цветков В.Я. Указ. соч. С. 36–41.

⁴⁴⁰ См.: Australian Surveying and Land Information Group (AUSLIG) [Электронный ресурс] // URL: <http://auslig.gov.au> (дата обращения: 10.10.2023).

⁴⁴¹ См.: The Netherlands NCGI Metadata [Электронный ресурс] // URL: <http://ncgi.nl> (дата обращения: 10.10.2023).

Сама инфраструктура пространственных данных Директивой определена как совокупность метаданных, наборов пространственных данных и услуг пространственных данных, сетевых услуг и технологий, соглашений о совместном использовании, доступе и использовании данных, а также механизмов, процессов и процедур координации и мониторинга⁴⁴².

В настоящее время Директива применяется в двадцати семи странах членах Европейского Союза, переведена на двадцать три языка, объединяет очень разные и разнообразные информационные системы, объекты и специалистов. Это стало возможно благодаря внедрению общих стандартов⁴⁴³ и осознанию важности пространственной информации для поддержки принятия решений и управления на местном, национальном, региональном и глобальном уровнях.

В мире выделяют четыре типа организационных моделей инфраструктур пространственных данных⁴⁴⁴:

- организации, ориентированные на правительство, такие как CNIG (Национальный совет по географической информации) во Франции⁴⁴⁵;
- организации, ориентированные на бизнес, такие как Консорциум OpenGIS (Открытый геопространственный консорциум)⁴⁴⁶;
- организации зонтичного типа как на международном, так и на региональном уровне, такие как EUROGI (Европейская зонтичная

⁴⁴² См.: INSPIRE Knowledge Base [Электронный ресурс] // URL: <https://inspire.ec.europa.eu/inspire-directive/2> (дата обращения: 10.10.2023).

⁴⁴³ См.: Положение о совместном использовании данных и услуг INSPIRE 29.03.2010; Регламент Комиссии (ЕС) № 1089/2010 о функциональной совместимости наборов пространственных данных и услуг 08.12.2010 [Электронный ресурс] // URL: <https://inspire.ec.europa.eu/inspire-directive> (дата обращения: 10.10.2023).

⁴⁴⁴ Дано по: *Aalders H., Moellering H.* Там же.

⁴⁴⁵ См.: Le Conseil national de l'information géolocalisée organise la coordination et accompagne l'évolution de l'information géolocalisée en France [Электронный ресурс] // URL: <http://cnig.gouv.fr> (дата обращения: 10.10.2023).

⁴⁴⁶ См.: Open Geospatial Consortium [Электронный ресурс] // URL: <http://opengis.org> (дата обращения: 10.10.2023).

организация по географической информации)⁴⁴⁷ или на национальном уровне как Нидерландский совет по географической информации⁴⁴⁸;

– национальные профессиональные организации, такие как AGI⁴⁴⁹ в Великобритании, ProGIS в Финляндии (Финская ассоциация географической информации⁴⁵⁰) или AFIGÉO во Франции (Французская ассоциация по географической информации)⁴⁵¹.

Национальные системы пространственных данных внедряются и в государствах постсоветского блока.

В Республике Узбекистан принят Закон от 23 июля 2021 г. № ЗРУ-702 «О пространственных данных»⁴⁵², согласно которому под такими данными понимаются сведения о пространственных объектах (среди них: сведения о местоположении, форме и иных свойствах). Это данные о природных и искусственных объектах, представленные в определенной форме и системах пространственно-временных координат. Они подразделяются на базовые и профильные пространственные данные, первые из которых являются общедоступными (не должны содержать сведения, относящиеся к охраняемой законом тайне) и составляют цифровую основу для процессов обработки пространственных данных. К ним, например, относятся данные о: геодезических пунктах, государственной границе Республики Узбекистан, границах административно-территориальных единиц, промышленных, сельскохозяйственных и социально-культурных объектах, зданиях и сооружениях и др. На основе базовых пространственных данных создаются

⁴⁴⁷ См.: European Umbrella Organisation for Geographic Information [Электронный ресурс] // URL: <http://eurogi.org> (дата обращения: 10.10.2023).

⁴⁴⁸ См.: Netherlands Council for Geographical Information [Электронный ресурс] // URL: <http://ravi.nl> (дата обращения: 10.10.2023).

⁴⁴⁹ См.: AGI: Software for digital mission engineering [Электронный ресурс] // URL: <http://agi.com> (дата обращения: 10.10.2023).

⁴⁵⁰ См.: Edistämme GIS-järjestelmien ja paikkatiedon hyödyntämistä [Электронный ресурс] // URL: <http://progis.fi> (дата обращения: 10.10.2023).

⁴⁵¹ См.: L'Association française pour l'information géographique (Afigéo) [Электронный ресурс] // URL: <http://afigeo.asso.fr/afigeo> (дата обращения: 10.10.2023).

⁴⁵² См.: Закон Республики Узбекистан, от 23.07.2021 № ЗРУ-702 [Электронный ресурс] // URL: <http://lex.uz/ru/docs/5522844> (дата обращения: 10.10.2023).

профильные (тематические) данные. Выделяют также «метаданные» – данные о данных: что это за информация, каковы ее структура, масштаб распространения и сбора, кем и когда была собрана, когда обновлялась, условия использования и прочие.

Создание, сбор, систематизация, хранение, изменение, обновление, визуализация, использование, предоставление, распространение и передача пространственных данных и метаданных, разработка и предоставление сервисов пространственных данных и геоинформационных систем различного предназначения, создание технических и программных средств, разработка и принятие нормативных правовых и иных актов должны осуществляться в рамках Национальной инфраструктуры пространственных данных. В ней выделяют организационную структуру, научно-техническую политику, технические и программные средства, базовые и профильные пространственные данные, метаданные и базы метаданных, сервисы пространственных данных, нормативно-правовые акты, а также нормативные документы в области технического регулирования, международные стандарты, государственные стандарты Республики Узбекистан по вопросам производства, обновления, обработки и интеграции пространственных данных, которые доступны на территории Республики Узбекистан.

В составе Национальной инфраструктуры пространственных данных должна быть создана сеть геопорталов, позволяющих обеспечить поиск, просмотр пространственных данных, доступ, координатные операции. Базовыми принципами, на основе которых должна функционировать эта Национальная система, определены принципы законности, точности и достоверности пространственных данных, открытости и доступности базовых пространственных данных, а также защищенности пространственных данных и метаданных.

Организационная структура Национальной инфраструктуры пространственных данных Республики Узбекистан представлена Кабинетом

Министров (обеспечивает реализацию единой государственной политики в области пространственных данных), Агентством по кадастру при Государственном налоговом комитете Республики Узбекистан (является специально уполномоченным органом в области пространственных данных), Министерством обороны, а также государственными органами, включая органы государственной власти на местах. В целях обеспечения координации деятельности по развитию Национальной инфраструктуры пространственных данных при специально уполномоченном государственном органе образуется коллегиальный орган без статуса юридического лица – Координационный совет. Он состоит из представителей государственных органов, научно-исследовательских и высших образовательных организаций и институтов гражданского общества и осуществляет консультативно-совещательную функцию в реализации государственной политики в области пространственных данных.

В Республике Казахстан специального закона о пространственных данных нет. Соответствующие общественные отношения регулируются Приказом Министра цифрового развития, инноваций и аэрокосмической промышленности Республики Казахстан от 29 апреля 2020 г. № 163/НК «Об утверждении инструкций, правил, регламентирующих порядок создания, обновления, использования Национальной инфраструктуры пространственных данных». Данный документ принят в соответствии с Законом Республики Казахстан от 3 июля 2002 г. «О геодезии и картографии». В Республике утверждены инструкция по созданию Национальной инфраструктуры пространственных данных, по обновлению и использованию Национальной инфраструктуры пространственных данных, а также Правила по созданию, обновлению, использованию Национальной инфраструктуры пространственных данных. Уполномоченным органом является

Министерство цифрового развития, инноваций и аэрокосмической промышленности Республики Казахстан (Комитет геодезии и картографии)⁴⁵³.

Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 2 февраля 2021 г. № 66 была утверждена Государственная программа на 2021–2025 годы «Цифровое развитие Беларуси»⁴⁵⁴, в рамках реализации которой будет продолжена работа по созданию системы пространственных данных, которая уже ведется в Республике под руководством Государственного комитета по имуществу⁴⁵⁵.

Неоднократно высказывались идеи о создании Евразийской инфраструктуры пространственных данных. Так, 8 августа 2016 г. Беларусь, Казахстан и Республика Корея подписали меморандум по созданию такой системы. Меморандум явился результатом работы в городе Астане одной из Международных конференций по созданию Евразийской инфраструктуры пространственных данных. В конференции участвовали делегации из Беларуси, России, Республики Корея, Кыргызстана, Узбекистана и Казахстана⁴⁵⁶.

Следует обратить внимание на то, что несмотря на разницу в выборе уровня нормативного регулирования (специальный закон или акты правительств и министерств), уполномоченных органов, их системы и структуры, объединяет описанные пути создания национальных систем пространственных данных то, что под пространственными данными как в

⁴⁵³ См.: Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан [Электронный ресурс] // URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2000020535#z19> (дата обращения: 10.10.2023).

⁴⁵⁴ См.: Государственная программа «Цифровое развитие Беларуси» на 2021–2025 годы [Электронный ресурс] // URL: <http://mpt.gov.by/ru/gosudarstvennaya-programma-cifrovoye-razvitie-belarusi-na-2021-2025-gody> (дата обращения: 10.10.2023).

⁴⁵⁵ См.: Госкомимущество: цифровые пространственные данные пора сконцентрировать на одной платформе [Электронный ресурс] // URL: <http://sb.by/articles/belarus-na-tsifrovoy-ladoni.html?ysclid=15p791kga8858364083> (дата обращения: 10.10.2023).

⁴⁵⁶ См.: Сайт информационного агентства Есopress [Электронный ресурс] // URL: <http://ecopress.by/ru/news/47/detail/205764.html> (дата обращения: 10.10.2023).

Российской Федерации, так и в Республиках Беларусь, Казахстан и Узбекистан понимаются исключительно данные о расположении объектов на местности.

В соответствии с Федеральным законом «О геодезии, картографии и пространственных данных и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁴⁵⁷ пространственными данными являются данные о пространственных объектах (природные объекты, искусственные и иные объекты (в том числе здания, сооружения), местоположение которых может быть определено, а также естественные небесные тела), включающие сведения об их форме, местоположении и свойствах, в том числе представленные с использованием координат.

В соответствии с п. 19 постановления Правительства Российской Федерации о ФГИС «ЕЦП “НСПД”» в нее подлежат включению сведения как о природных объектах, так и иных объектах (в том числе зданиях, строениях, сооружениях), об их форме, местоположении и свойствах с использованием координат, а также сведения из градостроительной и проектной документации, содержащей сведения о существующих и планируемых объектах недвижимости, о зонах с особыми условиями использования, границах Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, границ лесничеств, муниципальных образований, населенных пунктов и иные сведения о пространственных объектах и их характеристиках.

Такое объединение информационных систем должно позволить создать, по сути, трехмерную модель территории, в отношении которой указанная информация аккумулируется. Недостатком модели является то, что она будет состоять только из элементов, имеющих координаты, и невключение в нее

⁴⁵⁷ См.: с учетом изм. и доп., внесенных Федеральным законом от 04.08.2023 № 491-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О геодезии, картографии и пространственных данных и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации” (не вступил в силу) // СЗ РФ. 2023. № 32 (ч. II). Ст. 6223.

данных о качестве окружающей среды в целом и отдельных ее компонентах, что не дает возможности принимать эффективные управленческие решения.

Это отличает отечественную систему пространственных данных от, например, европейской. Директива INSPIRE охватывает тридцать четыре темы или направления, по которым происходит сбор информации. Они подразделены на три блока. Первый блок (приложение 1) включает адреса, административное деление, кадастровые данные, системы координат, географическую информацию и названия, гидрографические данные, транспортные сети. Второй блок (приложение 2) содержит информацию о рельефе местности, геологическую информацию, данные о почвенно-растительном покрове и о температурах. Третий блок (приложение 3) самый значительный по объему и состоит из: информации о сельскохозяйственных и аквакультурных объектах, атмосферных данных, сведений о биогеографических регионах, энергетических и минеральных ресурсах, о состоянии почв, местах обитания животных и биоты, о видовом распределении, океанографических, географических особенностях и морских регионах, о природных зонах риска и о метеорологических географических особенностях, данные об объектах экологического мониторинга, о производственных и промышленных объектах, о распределении населения и демографии, о здоровье и безопасности человека, о зонах управления и регулирования, единицах отчетности и статистических данных, государственных услугах и платежах.

Представляется очевидной колоссальная разница в подходах к содержанию и организации работы по созданию описанных систем пространственных данных. Та система, которая предлагается к внедрению в Российской Федерации, представляет собой следующий этап, улучшение работы системы регистрационного и кадастрового учета объектов недвижимости, что, безусловно, должно позволить достичь определенных целей, однако такая система не позволяет получить целостную информацию

об окружающей нас среде, и в первую очередь – природной ее части, что является не только возможным, но и необходимым.

Экологизация государственных информационных систем, то есть установление требований о внесении экологической информации в системы, которые непосредственно не связаны с комплексным аккумулированием экологической информации, является тенденцией развития законодательства о таких информационных системах. В качестве примера можно привести положения ст. 56.6 Федерального закона «Об охране окружающей среды», устанавливающие обязанность направления экологической информации в Единый государственный реестр недвижимости, единый государственный реестр юридических лиц и единый государственный реестр индивидуальных предпринимателей.

Создание цифрового двойника окружающей среды – одна из задач цифровизации отрасли экологии и природопользования⁴⁵⁸. Однако, для целей государственного экологического управления «цифровой двойник окружающей среды» должен создаваться не только в виде виртуальной модели, которая при помощи цифровых технологий воспроизводит форму и происходящие в оригинальном объекте процессы (синхронизирована с ним), но и иметь правовую форму государственной информационной системы. Это позволит создать нормативную основу использования данных цифрового двойника окружающей среды в государственном экологическом управлении по всем направлениям деятельности: информация, содержащаяся в государственных информационных системах, является официальной и может применяться в целях реализации полномочий государственных органов и обеспечения обмена информацией между этими органами, а также в иных

⁴⁵⁸ См.: распоряжение Правительства Российской Федерации от 08.12.2021 № 3496-р «Об утверждении стратегического направления в области цифровой трансформации отрасли экологии и природопользования» (утратило силу); распоряжение Правительства Российской Федерации от 15.12.2023 № 3664-р «Об утверждении стратегического направления в области цифровой трансформации отрасли экологии и природопользования, относящейся к сфере деятельности Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации».

установленных целях (ст. 14 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»).

В научной литературе справедливо указывается, что «при формировании электронных баз данных (Big data) необходимо такое установление правового режима государственных информационных ресурсов, чтобы была расширена возможность их использования различными субъектами, в том числе представителями заинтересованной общественности в рамках осуществления общественного контроля»⁴⁵⁹.

В ином случае речь будет идти только о технологии, где технические роботизированные устройства собирают необходимые данные (например, уровень загрязнения воздуха, количество представителей того или иного вида фауны, площадь лесов и т.п.), искусственный интеллект их обрабатывает и применяет возможные алгоритмы развития событий на заранее созданные модели элементов экосистемы⁴⁶⁰.

Аналогичные процессы создания виртуальных моделей природных объектов происходят и в зарубежных странах. Есть и глобальные планы. В литературе отмечается, что Европейский союз в 2021 году инвестировал 8 млрд долларов в проект «Земля назначения», цель проекта – разработать цифровую модель Земли с очень высокой точностью для мониторинга и прогнозирования изменений окружающей среды и антропогенного воздействия для поддержки устойчивого развития⁴⁶¹.

В Российской Федерации такая информационная система нового поколения может быть построена на основании объединения в себе данные об

⁴⁵⁹ Власенко В.Н. Ширококов А.С. Цифровизация государственного экологического управления: правовые аспекты // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. № 2 (Т. 25). С. 601–619. Электронная версия // URL: <http://base.garant.ru/77199756/> (дата обращения: 10.10.2023).

⁴⁶⁰ См.: Егорова М.А. Современные правовые проблемы права и экологии в условиях цифровой трансформации общественных отношений, предпринимательской деятельности и глобальных климатических изменений // Предпринимательское право. 2023. № 1. С. 2–7.

⁴⁶¹ См.: Рыженков А.Я., Матыцин Д.Е. Цифровизация «зеленой» экономики: правовой аспект // Право и цифровая экономика. 2023. № 1. С. 53–59.

объектах, имеющих координаты (национальная система пространственных данных), и данных о качестве окружающей среды и об объектах воздействия на нее (государственный экологический мониторинг).

Интеграция и структурирование экологической информации в такой системе позволят решить проблемы разрозненности существующих государственных информационных систем, несогласованности и несопоставимости содержащихся в них данных. Заложенный в такой информационной системе механизм консолидации экологической информации в совокупности с оперативностью сбора, обработки, предоставления и распространения, обеспечивает ее достоверность⁴⁶².

Учитывая, высказанные в настоящей главе диссертационного исследования подходы,

в целях нормативного обеспечения цифровизации государственного экологического управления главу II Федерального закона «Об охране окружающей среды» «Основы управления в области охраны окружающей среды» предлагается дополнить положениями об отнесении цифровизации государственного экологического управления к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды; о порядке межведомственного электронного взаимодействия субъектов государственного экологического управления; об установлении интегрированного показателя качества окружающей как критерия эффективности цифровизации государственного экологического управления; об определении пределов цифровизации государственного экологического управления как гарантии его эффективности

⁴⁶² См. подроб. § 1 и 2 гл. 2 настоящей работы.

Глава 3. Методология правового регулирования государственного экологического управления в условиях цифровизации

§1. Дифференциация и интеграция в правовом регулировании государственного экологического управления⁴⁶³

Содержание. Дифференциация и интеграция в правовом регулировании государственного экологического управления.

Постановка проблемы. То, что природа является одновременно и интегрированным и дифференцированным объектом, обуславливает целесообразность применения одноименных подходов к правовому регулированию соответствующих отношений.

Дифференциация (от лат. *differentia* – разделение, расчленение, расслоение чего-либо на отдельные разнородные элементы⁴⁶⁴) и интеграция (от лат. *integratio* – объединение в целое каких-либо частей или элементов в процессе развития⁴⁶⁵) процессы хотя и прямо противоположные, но при этом и одновременно имманентные экологическим отношениям. Как считает И.О. Краснова, «неразрывное взаимовлияние дифференцированного и интегрированного подходов обусловлено объективными процессами эволюции природы и ее сложным составом»⁴⁶⁶.

⁴⁶³ Данный параграф подготовлен на основе следующей публикации автора настоящей диссертации: *Заславская Н.М.* Дифференциация и интеграция в правовом регулировании государственного экологического управления // *Экологическое право.* 2023. № 2. С. 5–12.

⁴⁶⁴ См.: *Словарь русского языка: в 4-х т. / под ред. А.П. Евгеньевой.* 3-е изд., стер. М.: Рус. яз., 1985. Т. 1. 703 с. [Электронный ресурс] // <https://azbyka.ru/otechnik/books/original/25052/МАС%20т1.pdf> (дата обращения: 10.10.2023).

⁴⁶⁵ См.: *Толковый словарь русского языка / сост. Г.О. Винокур, проф. Б.А. Ларин, С.И. Ожегов и др. / под ред. проф. Д.Н. Ушакова.* Т. 1. М.: Гос. ин-т «Советская энциклопедия», 1935. С. 719.

⁴⁶⁶ *Краснова И.О.* Дифференциация и интеграция в экологическом праве: на пути к сближению // *Экологическое право.* 2015. № 4. С. 9–16.

Вопросы интеграции правового регулирования экологических отношений анализируются А.К. Голиченковым, «исходя из понимания того, что она (интеграция – прим. Н.З.) является (должна стать) ответной реакцией на глобальные вызовы современности». Он отмечает, что идеологическая основа правовой интеграции в экологической сфере заключается в «осознании двух идей», сформулированных О.С. Колбасовым: с одной стороны, природа воспринимается как один из материальных атрибутов, с другой стороны, окружающая среда – это природная среда, и от ее состояния зависит существование человечества.

Первую из приведенных идей А.К. Голиченков предлагает условно назвать «принципом овеществления природы», вторую – «принципом приоритета экологии»⁴⁶⁷. Принятие названных принципов, по его мнению, должно лечь в основу развития законодательства – собственно юридической основы правовой интеграции в экологической сфере, где на национальном уровне должна быть проведена новая кодификация экологического законодательства – межотраслевая, с разработкой Экологического кодекса Российской Федерации. Предметом такой кодификации должны стать как природоохранные нормы (ныне содержатся в законодательстве об охране окружающей среды), так и нормы, регулирующие использование природных ресурсов (ныне установлены в земельном, водном, горном, лесном, фаунистическом законодательствах)⁴⁶⁸.

⁴⁶⁷ См.: *Голиченков А.К.* Основы интеграции правового регулирования экологических отношений: реалии и перспективы // *Экологическое право*. 2012. № 4. С. 32–36; *Колбасов О.С.* Завещание экологам // *Журнал российского права*. 2000. № 5/6. С. 89–90; Терминологические блуждания в экологии // *Государство и право*. 1999. № 10. С. 27–37.

⁴⁶⁸ См. подроб.: *Голиченков А.К.* Экологический кодекс Российской Федерации: основные элементы концепции проекта // *Экологическое право России: Сборник материалов научно-практических конференций. Юбилейный вып. 1995–2004 гг.* / сост.: А.К. Голиченков, И.А. Игнатьева, А.О. Миняев / под ред. А.К. Голиченкова. М.: ТИССО, 2004. В 3 т. Т. 1. С. 628–636; *Голиченков А.К.* В поисках методологии экологического права // *Экологическое право России: Сборник материалов научно-практических конференций. Юбилейный вып. 1995–2004 гг.* / сост.: А.К. Голиченков, И.А. Игнатьева, А.О. Миняев / под ред. проф. А.К. Голиченкова. М.: ТИССО, 2004. В 3 т. Т. 3. С. 257–287; *Голиченков А.К.* Концепция экологического права как отрасли права, науки и учебной

Соглашаясь с этим выводом, следует отметить, что доминирование принципа овеществления природы по отношению к принципу приоритета экологии имело место с момента становления правового регулирования экологических отношений и актуально до настоящего времени. Подтверждением данного утверждения является история развития и современное состояние российского законодательства, регулирующего отношения в сфере охраны окружающей среды, рационального природопользования и обеспечения экологической безопасности⁴⁶⁹.

Несмотря на глобальные вызовы современности, о которых заговорили около полувека назад («пределы роста» были сформулированы Римским клубом еще в 1970-х годах)⁴⁷⁰, в соответствии с действующим законодательством указанные сферы общественных отношений регулируются специальными (отдельными) нормативными правовыми актами, то есть в определенном понимании этого термина – дифференцированно. Несмотря на то что интегрированный подход к правовому регулированию экологических отношений, предложенный А.К. Голиченковым, официально не воспринят, следует оговориться, что на практике дифференциация экологических отношений осуществляется непросто.

В качестве примера можно привести критику определения термина «охрана окружающей среды», содержащегося в ст. 1 одноименного федерального закона. Под охраной окружающей среды в названном законе понимается «деятельность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений и

дисциплины. Стендовый доклад и тезисы выступления на секции философии, социологии, психологии и права ООН РАН 23.11.2011 М.: ЮФ МГУ, 2011. С. 10–12.

⁴⁶⁹ См., напр.: *Ефимова Е.И.* Возникновение и развитие идей о природоохранительном, природно-ресурсовом и экологическом праве в эколого-правовых исследованиях // *Экологическое право.* 2005. № 4. С. 2–7.

⁴⁷⁰ См., напр.: *Малков С.Ю.* Современная «эпоха перемен»: о российском докладе Римскому клубу // *Проектирование будущего. Проблемы цифровой реальности: труды 6-й Международной конференции (2-3 февраля 2023 г., Москва).* М.: ИПМ им. М.В. Келдыша, 2023. С. 73–97.

некоммерческих организаций, юридических и физических лиц, направленная на сохранение и восстановление природной среды, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов, предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидацию ее последствий».

Исходя из приведенного определения, как отмечается в доктрине, можно сделать «вывод о том, что законодатель включил рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов в понятие охраны окружающей среды»⁴⁷¹. Связано это с тем, что разделить названные виды деятельности и, следовательно, осуществлять одно без другого не представляется возможным – безусловно, это «две стороны одной медали».

В настоящее время дискуссии относительно предметной сферы отраслей права и законодательства, регулирующих отношения в сфере «общество – природа», практически не ведутся. Как было отмечено ранее, в эколого-правовой науке выработан подход, согласно которому экологическое право может рассматриваться как в узком, так и в широком смыслах. В узком (дифференцированном) смысле (что реализовано в действующем законодательстве), предмет экологического права и законодательства составляют только отношения в области охраны окружающей среды, в широком (интегрированном) – помимо отношений в области охраны окружающей среды в предмет включаются также отношения в области использования и охраны отдельных компонентов окружающей среды, а также в области обеспечения экологической безопасности человека и иных объектов⁴⁷². Последние, в свою очередь, в узком понимании, являются предметом самостоятельных отраслей права.

⁴⁷¹ См.: *Кичигин Н.В.* Правовые проблемы муниципального экологического контроля. С. 14.

⁴⁷² См.: *Бринчук М.М.* Экологическое право (право окружающей среды): Учебник для высших юридических учебных заведений. С. 76; *Голиченков А.К.* Понятие, предмет и система экологического права в широком смысле слова // Экологическое право России: Сборник матер. науч.-практ. конф. 1995–1998 гг. М.: Зерцало, 1999. С. 317–320; *Голиченков А.К.* Эколого-правовой

При этом вопрос дифференциации природоресурсных отраслей от отраслей, регулирующих имущественные отношения, находится в постоянном поле зрения ученых. Актуальность такого анализа применительно, например, к земельным отношениям Н.Г. Нарышева объясняет тем, что «отмена исключительной государственной собственности на землю, признание земельного участка объектом недвижимости, включение его в гражданский оборот послужили поводом для того, чтобы на протяжении нескольких десятилетий подвергать сомнению необходимость специального, отличного от гражданско-правового, регулирования отношений, которые складываются в сфере использования и охраны земель»⁴⁷³.

Тезисно ситуацию можно описать следующим образом: единство природы бесспорно, разделение окружающей среды на отдельные компоненты неестественно, в том числе с точки зрения правового регулирования соответствующих отношений, но неизбежно существует; необходимость единства правового регулирования экологических отношений (в широком смысле) осознана, но создание правовых (например, Экологического кодекса Российской Федерации) и организационных основ такого регулирования не стоит ни в официальной, ни в научной повестке дня.

Рассматривая дифференциацию и интеграцию как присущие экологическим отношениям процессы, следует отметить, что эти процессы должны осуществляться одновременно, в то время как, преимущественно, они рассматриваются как происходящие последовательно. Традиционно то

словарь // Экологическое право. 2005. № 4. С. 51; *Дубовик О.Л.* Экологическое право. С. 10, 12; *Игнатьева И.А.* Проблема вариативности определения предмета экологического права // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2019. № 4. С. 73–81; *Крассов О.И.* Экологическое право: Учебник. С. 39; Экологическое право: учебник для вузов / под ред. С.А. Боголюбова. С. 28.

⁴⁷³ *Нарышева Н.Г.* К вопросу о предмете земельного законодательства // Экологическое право. 2020. № 6. С. 9–14.

дифференциация правового регулирования экологических отношений⁴⁷⁴, то их интеграция анализируются в качестве элементов методологии⁴⁷⁵, характеристики предмета правового регулирования или принципа, которые либо имеют место в действительности, либо должны быть реализованы.

В науке экологического права дискуссия о том, как регулировать отношения в сфере «общество – природа», велась по двум основным направлениям – либо дифференцированно, когда самостоятельно регулируются отношения по охране окружающей среды, отношения по использованию отдельных природных ресурсов и отношения по обеспечению экологической безопасности (в случае выделения такой группы отношений), либо интегрированно, когда все указанные отношения рассматриваются как совокупный предмет регулирования⁴⁷⁶.

Е.В. Лунева, изучая понятие и место права рационального природопользования в системе экологического права, отмечает, что в доктрине к соотношению экологического, природоохранительного и природоресурсного права можно выделить три основных подхода. «Первый подход заключается в признании природоресурсного права наиболее широким термином, что связано с начальными этапами формирования системы правового регулирования взаимодействия общества и природы. Природоохранному праву либо вообще не придавалось значение самостоятельной отрасли права, либо оно считалось частью природоресурсного права... Второй подход сводится к двум базовым “равносильным” отраслям российского права в рамках правовой экологии: природоохранительное (впоследствии – экологическое) и природоресурсное

⁴⁷⁴ См., напр.: Колбасов О.С. Экология: политика – право. Правовая охрана природы в СССР. С. 151; Полянская Г.Н. Закон об охране природы в СССР // Ученые записки ВНИИСЗ. 1972. Вып. 26. С. 129–138.

⁴⁷⁵ См., напр.: Голиченков А.К. Основы интеграции правового регулирования экологических отношений: реалии и перспективы. С. 32–36.

⁴⁷⁶ См.: Стрежнева А.В. Интегрированный и дифференцированный подходы к правовому регулированию аренды природных объектов // Журнал российского права. 2010. № 11. С. 109–114.

право... Третий подход основан на широком понимании экологического права как совокупности (1) права охраны окружающей среды и (2) природоресурсового права / природно-ресурсового права / права природопользования либо перспективной тенденции к формированию такой схемы»⁴⁷⁷.

Следует подчеркнуть, что ни в одном из описанных подходов процессы интеграции и дифференциации, в отличие от самой природы, не рассматриваются как единое целое и взаимозависимые явления: то есть то, в отношении чего осуществляется регулирование и управление – природа, как писал В.В. Петров, – это «интегрированный и вместе с тем дифференцированный объект управления»⁴⁷⁸, а то, как осуществляется в отношении этого объекта организационное воздействие, – либо интеграция, либо дифференциация.

Интеграция и дифференциация применительно к экологическим отношениям не должны быть противопоставлены друг другу. Несмотря на противоположность сути этих явлений, именно совместная их реализация позволяет учитывать особенности экологических отношений при единстве основных начал, принципов и подходов к регулированию.

Н.Д. Казанцев отмечал, что дифференциация отраслей законодательства, регулирующих отношения, связанные с использованием и охраной природных ресурсов, выдвигает проблему их интеграции⁴⁷⁹, и наоборот. В развитие этой идеи на современном этапе в контексте поиска путей совершенствования правового регулирования государственного экологического управления, предлагается исходить из следующего.

⁴⁷⁷ Лунева Е.В. Понятие и место права рационального природопользования в системе экологического права // Экологическое право. 2020. № 6. С. 35–42.

⁴⁷⁸ См.: Петров В.В. Экология и право. М.: Юридическая литература, 1981. С. 24.

⁴⁷⁹ См.: Казанцев Н.Д. О состоянии и задачах научно-исследовательской работы в области природоохранительного законодательства // Ученые записки ВНИИСЗ. 1972. Вып. 26. С. 122–128.

Обязательным условием осуществления эффективного государственного экологического управления является единое (интегрированное) правовое регулирование соответствующих общественных отношений. Для его формирования речь должна идти о кодификации экологического законодательства. Единство регулирования следует осуществлять как по формам деятельности – охрана окружающей среды, рациональное природопользование и обеспечение экологической безопасности человека, так и по «компонентам природной среды» – земля, недра, воды, леса, животный мир. За основу должна быть взята концепция «межотраслевой кодификации» экологического законодательства, предложенная А.К. Голиченковым, где Экологический кодекс Российской Федерации «видится не в ряду имеющихся законодательных актов отраслевой кодификации, а принимается вместо них»⁴⁸⁰.

Только такие пределы кодификации экологического законодательства следует рассматривать как реализацию интеграционного подхода – «создание действенной системы экологической безопасности в стране» невозможно при правовом регулировании экологических отношений, исходя из разделения природы на отдельные компоненты⁴⁸¹. Дифференциация правового регулирования экологических отношений по принципу пообъектного регулирования, которая «выражается в установлении применительно к каждому виду природного объекта специфических видов прав природопользования, определения для каждого своих целей и принципов, специальных ограничений»⁴⁸², должна быть преодолена. Такой подход предлагается именовать «экосистемным»⁴⁸³.

⁴⁸⁰ См.: Голиченков А.К. Указ. соч. С. 32–36.

⁴⁸¹ См.: На чистую воду // Российская газета. 2008. 31.01.

⁴⁸² Там же.

⁴⁸³ Этот термин в контексте рассмотрения вопросов дифференциации и интеграции в экологическом праве был предложен значительно ранее (см., напр.: Бринчук М.М. О комплексном природопользовании // Экологическое право. 2002. № 5. С. 2–7; Краснова И.О. Указ. соч. С. 9–16). В настоящем исследовании при использовании этого термина, который наилучшим образом

Соглашаясь с доктринальной критикой термина «компоненты природной среды»⁴⁸⁴, содержащегося в Федеральном законе «Об охране окружающей природной среды», о том, что им необоснованно заменен термин ранее действовавшего законодательства – «природные объекты», следует отметить, что с точки зрения лексического значения слова «компонент» (под которым понимается составная часть чего-либо⁴⁸⁵) его употребление в полной мере отражает место отдельного природного объекта в природе – каждый «компонент природной среды» действительно является только лишь частью, составным элементом природы, единство которой и взаимосвязь происходящих в ней явлений и процессов бесспорны.

Однако при экосистемном подходе ввиду протяженности территории Российской Федерации, ее географической, экономической, социальной и иной неоднородности определенная дифференциация неизбежна. Базовым элементом такой дифференциации предлагается определить территории и (или) акватории, а не компонент природной среды. В границах такой территории окружающая среда – единый объект, в отношении которого осуществляется правовое регулирование и управление.

Реализация этого подхода возможна в границах уже существующего административно-территориального деления, где первый уровень экологического управления – территория муниципального образования, второй уровень, на котором осуществляется координация и контроль деятельности субъектов первого уровня, – территория субъекта Российской Федерации, и третий уровень – федеральный, на котором осуществляется координация и контроль деятельности субъектов второго уровня. На каждом

отражает суть описываемых процессов, предлагается иная реализация «экосистемного» подхода в регулировании экологических отношений в целом и отношений в сфере государственного экологического управления в частности.

⁴⁸⁴ См.: *Игнатьева И.А.* Проблемы создания и унификации определений правовых понятий, обозначающих природные объекты // Российский юридический журнал. 2020. № 2. С. 177–187.

⁴⁸⁵ См.: *Ожегов С.И., Шведова Н.Ю.* Толковый словарь русского языка [Электронный ресурс] // URL: <https://ozhegov.info/slovar/?q=компонент> (дата обращения: 10.10.2023).

уровне деятельность субъекта управления должна быть сосредоточена в одном государственном или муниципальном органе. Система такого управления должна быть построена по принципу пирамиды. В условиях цифровизации государственного экологического управления обеспечение реализации предложенного подхода основано на создании и использовании единой информационной системы о состоянии окружающей среды⁴⁸⁶ и межведомственном электронном взаимодействии⁴⁸⁷.

Частичное применение единого режима использования и охраны природных объектов в зависимости от их расположения известно действующему экологическому законодательству⁴⁸⁸ (например, особо охраняемые природные территории). В эколого-правовой науке «в качестве инструмента гармонизации интегрированного и дифференцированного подходов к регулированию экологических отношений» предлагается экстраполирование такого подхода и на другие территории⁴⁸⁹.

Так, О.И. Краснова отмечает, что единый режим использования и охраны должен применяться к природным объектам, относящимся к одной экосистеме, в каждой из которых необходимо установить различные требования к ведению хозяйственной деятельности, строительству, развитию населенных пунктов, исходя из критерия той или иной ценности и значимости экосистемы как для ее сохранения, так и пригодности для удовлетворения человеческих потребностей, ее уязвимости перед антропогенной нагрузкой, сроках и последствиях адаптации природы к изменениям под воздействием человеческой деятельности. Сами экосистемы предлагается выделять по различным критериям, которые еще только предстоит определить. Например,

⁴⁸⁶ См. подроб. § 3 гл. 2 настоящей работы.

⁴⁸⁷ См. подроб. § 1 гл. 4 настоящей работы.

⁴⁸⁸ Указанный подход имеет широкое распространение в природоресурсном законодательстве. См., напр.: *Заславская Н.М., Воронцова А.А.* Правовой режим зон с особыми условиями использования территории // *Экологическое право*. 2019. № 2. С. 10–14.

⁴⁸⁹ См., напр.: *Бринчук М.М.* О комплексном природопользовании // *Экологическое право*. 2002. № 5. С. 2–7.

таким критерием может быть основной элемент или явление природы, или его ландшафтная характеристика, определяющие его уникальность. Для определения границ экосистем предлагается использовать «экологическое, или экосистемное зонирование, установив границы каждой экосистемы в виде границ соответствующих зон. Экосистемное зонирование должно постепенно охватить всю территорию Российской Федерации»⁴⁹⁰.

Поддерживая саму идею и подход «комплексного, экосистемного регулирования», необходимо отметить, что реализация предложения об определении объекта, в отношении которого осуществляется регулирование и управление, не только по территориальному принципу неизбежно приведет к проблеме пересечения экосистем, наложению их границ. И.О. Краснова справедливо указывает на то, что при выделении экосистемы по предложенным ею критериям, «экологическое зонирование может иметь сложную структуру. К примеру, в равнинных экосистемах могут быть выделены городские экосистемные зоны, промышленные и сельские экосистемные зоны с соответствующим правовым режимом»⁴⁹¹.

В связи с указанными недостатками территориальный принцип определения объекта, в отношении которого осуществляется правовое регулирование и управление, представляется более рациональным. Безусловно, из любого правила могут быть исключения, его подтверждающие, и предлагаемый территориальный подход в определенных случаях может быть не единственным. Такие исключения могут носить постоянный (например, территории (в том числе акватории) озера Байкал, континентального шельфа, внутренних морских вод, Арктической зоны⁴⁹², особо охраняемые природные территории) или временный характер (например, зоны (территории) экологического бедствия). В границах

⁴⁹⁰ Краснова И.О. Указ. соч. С. 9–16.

⁴⁹¹ Там же.

⁴⁹² См., напр.: Жаворонкова Н.Г., Агафонов В.Б. Правовые проблемы пространственного развития Арктической экологической зоны Российской Федерации // *Lex russica*. 2020. № 3. С. 105–113.

объектов, выделенных преимущественно по территориальному принципу, представляется возможным наиболее оптимальным образом учитывать географические, климатические, ландшафтные и иные особенности местности при организации и осуществлении экологического управления.

Утверждение о том, что интегрированный подход в действующем законодательстве остается «слабо востребованным» на «фоне достижений развития дифференцированного подхода»⁴⁹³, представляется возможным дополнить такой характеристикой их соотношения, как «несовместимость»: дифференциация, исходя из пообъектного подхода, в принципе не позволяет реализовать общие интеграционные начала экологического законодательства, так как не учитывает «диалектическую взаимосвязь предметов, явлений и процессов в природе»⁴⁹⁴.

Даже в тех случаях, когда положения законодательства об охране окружающей среды носят интегрированный характер и не связаны с пообъектным регулированием (например, экологический мониторинг, оценка воздействия на окружающую среду⁴⁹⁵, экологическая экспертиза, нормирование и другие), их должная реализация сложно осуществима, так как для этого требуется комплексное применение земельного, водного, горного, лесного и фаунистического законодательства наряду с законодательством об охране окружающей среды.

Для иллюстрации сказанного можно привести норматив допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду – совокупный показатель воздействий на окружающую среду всех стационарных, передвижных и иных источников, расположенных в пределах конкретных территорий и (или) акваторий (ст. 1 и 27 Федерального закона «Об охране окружающей

⁴⁹³ Краснова И.О. Указ. соч. С. 9–16.

⁴⁹⁴ Бринчук М.М. О комплексном природопользовании. С. 2–7.

⁴⁹⁵ См.: приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 01.12.2020 № 999 «Об утверждении требований к материалам оценки воздействия на окружающую среду» [Электронный ресурс] // URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 10.10.2023).

среды») ⁴⁹⁶. Такой норматив воздействия на окружающую среду установлен для уникальной экологической системы озера Байкал ⁴⁹⁷. Для системы озера Байкал определены: показатели воздействия на озеро Байкал, на поверхностные водные объекты, имеющие постоянную или временную гидравлическую связь с озером Байкал, на атмосферный воздух; нормативы допустимого изъятия компонентов природной среды уникальной экологической системы озера Байкал. Нормативы допустимой антропогенной нагрузки включают: допустимые нагрузки на локальные наземные экосистемы центральной экологической зоны Байкальской природной территории при непрерывном пребывании людей в вегетационный период; допустимые воздействия при рекреационном использовании наземных экосистем; допустимые воздействия на естественные экосистемы центральной экологической зоны Байкальской природной территории при выпасе сельскохозяйственных животных. В отношении же иных территорий нормативы установлены по отдельным природным объектам или видам воздействия ⁴⁹⁸.

Комментируя указанную статью, О.Л. Дубовик писала, что сфера ее действия «является максимально обширной. Дело в том, что при развитии промышленности, сельского хозяйства, строительстве и формировании городов и других населенных пунктов необходимо устанавливать нормативы допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду с учетом ее потенциальных возможностей, с целью обеспечения наиболее благоприятных

⁴⁹⁶ См.: Особенности правового регулирования охраны и использования природных ресурсов в топливно-энергетическом комплексе: учебное пособие для бакалавров / *Агафонов В.Б., Ведьшева Н.О., Выпханова Г.В.* и др. / отв. ред. Н.Г. Жаворонкова, В.Б. Агафонов. М.: Проспект, 2018. 200 с.

⁴⁹⁷ См.: приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 21.02.2020 № 83 «Об утверждении нормативов предельно допустимых воздействий на уникальную экологическую систему озера Байкал и перечня вредных веществ, в том числе веществ, относящихся к категориям особо опасных, высокоопасных, опасных и умеренно опасных для уникальной экологической системы озера Байкал» (с изм. и доп, внесенными приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 04.07.2022 № 451 [Электронный ресурс] // URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 10.10.2023).

⁴⁹⁸ См., напр.: постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 30.06.2008 № 09АП-6963/2008-АК по делу № А40-6352/08-121-72 // СПС «КонсультантПлюс».

условий жизни населения, недопущения разрушения естественных экологических систем и необратимых изменений в окружающей среде. Поэтому нормы комментируемой статьи затрагивают отношения (поведение), осуществляемые в ходе не только производственных процессов, но и при организации градостроительной и иной деятельности»⁴⁹⁹.

Для расчета таких показателей необходимо достижение определенного уровня научно-технического развития и внедрения соответствующих технологий в деятельность органов государственного экологического управления. Включение в законодательство положений, которые не имеют под собой возможностей для их практического применения, заведомо бесполезно.

Пример – комплексное экологическое разрешение (ст. 31.1 Федерального закона «Об охране окружающей среды»). Эта норма была включена в названный закон в 2014 году⁵⁰⁰. В соответствии с ней юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие хозяйственную и (или) иную деятельность на объектах I категории, обязаны получить комплексное экологическое разрешение, которое выдается на отдельный объект, оказывающий негативное воздействие на окружающую среду⁵⁰¹. Несмотря на то что это положение для Федерального закона «Об охране окружающей среды» являлось новеллой, Закон РСФСР «Об охране окружающей природной среды»⁵⁰² содержал норму о комплексном

⁴⁹⁹ Комментарий к Федеральному закону от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (постатейный) / отв. ред. О.Л. Дубовик. Комментарий к ст. 27. Электронная версия // СПС «КонсультантПлюс».

⁵⁰⁰ См.: Федеральный закон от 21.07.2014 № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об охране окружающей среды” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 30 (ч. I). Ст. 4220.

⁵⁰¹ См.: *Петрова Т.В.* Правовое регулирование нормирования воздействия на окружающую среду: новые подходы и старые проблемы // Экологическое право. 2018. № 5. С. 24–29.

⁵⁰² См.: Закон РСФСР от 19.12.1991 № 2060-1 «Об охране окружающей природной среды» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 10. Ст. 457 (утратил силу).

природопользовании, схожую по своей сути⁵⁰³ с положениями ст. 31.1 действующего федерального закона.

Как отмечает М.М. Бринчук, регулирование комплексного природопользования имело существенный потенциал в решении вопросов охраны природы и рационального использования ее ресурсов, позволяло реализовать в экологическом праве экосистемный подход, посредством установления требований по охране одних природных объектов и окружающей среды в процессе использования других – землепользования, лесопользования, недропользования, водопользования, пользования иными природными богатствами⁵⁰⁴. Однако идеи о комплексном природопользовании первоначально не нашли закрепление в Федеральном законе «Об охране окружающей среды», а были в него включены лишь спустя много лет.

Свидетельством того, что в законодательстве продолжается поиск оптимального сочетания интегрированного и дифференцированного подходов в правовом регулировании государственного экологического управления, и что дифференциация возможна не только или даже не столько по объектному принципу, сколько по территориальному, является включение в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» термина «экологическая система» и его легального определения, согласно которому это «объективно существующая часть природной среды, которая имеет пространственно-территориальные границы и в которой живые (растения, животные и другие организмы) и неживые ее элементы взаимодействуют как единое функциональное целое и связаны между собой обменом веществом и энергией». Однако, кроме предложенного определения и неоднократного хаотичного употребления

⁵⁰³ Ни один из названных актов не раскрывает содержания понятий комплексного природопользования и комплексного экологического разрешения. См. подроб.: *Бринчук М.М.* Указ. соч. С. 2–7.

⁵⁰⁴ Там же.

словосочетания «экологическая система», в тексте закона не содержится никаких правовых инструментов, направленных на включение экологической системы в число объектов, в отношении которых осуществляется эколого-правовое регулирование и управление⁵⁰⁵.

Таким образом, следует отметить, что несмотря на то что дифференциация правового регулирования экологических отношений по принципу пообъектного регулирования в настоящее время является доминирующей тенденцией развития экологического законодательства, целям охраны окружающей среды, рационального природопользования и обеспечения экологической безопасности может служить только такая дифференциация, которая базируется на единстве (интеграции) отрасли, основанной на том, что природа – это единый объект, в отношении которого осуществляется правовое регулирование, и объективными могут быть признаны только территориальные (пространственные) критерии дифференциации. Важно подчеркнуть, что дифференциация может осуществляться только в обозначенных пределах. Ее главная цель состоит в том, чтобы индивидуализировать общую правовую норму в отношении определенной территории и (или) акватории, которая имеет разные условия (природные, экономические, социальные и другие), а не искусственно разделить единые по своей сути общественные экологические отношения. Цифровизация государственного экологического управления создает организационные основы для реализации предложенного подхода⁵⁰⁶.

⁵⁰⁵ См.: *Бринчук М.М.* Правовой механизм сохранения (восстановления) экологических систем // *Экологическое право.* 2008. № 2. С 2–9.

⁵⁰⁶ См. подроб. гл. 2 и гл. 4 настоящей работы.

§2. Императивность и диспозитивность в правовом регулировании государственного экологического управления⁵⁰⁷

Содержание. Методы правового регулирования отношений в сфере государственного экологического управления. Императивность и диспозитивность в правовом регулировании цифровизации государственного экологического управления.

Постановка проблемы. Исходя из того, что каждый новый этап в прогрессивном развитии науки ознаменован дальнейшим возрастанием значения вопросов методологического порядка⁵⁰⁸, представляется единственно верным, опираясь на выработанные наукой правовые подходы к регулированию экологических отношений, искать пути решения задач, связанных с неизбежностью цифровизационных процессов⁵⁰⁹, влияющих на состояние современного этапа общественного развития во всем многообразии и проявлениях.

Высказывается мнение, что цифровое изменение самих общественных отношений не может не сказаться и на методах их регулирования⁵¹⁰. Как отметил Д.А. Гаврин, право прежде всего служит современному обществу, и в данном случае игнорировать тенденции развития современных социальных отношений, а также способов и средств взаимодействия и коммуникаций, представляется непростительным⁵¹¹.

⁵⁰⁷ Данный параграф подготовлен на основе следующей публикации автора настоящей диссертации: *Заславская Н.М.* Правовые основы государственного экологического управления в цифровом обществе: методы правового регулирования // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2022. № 5. С. 89–108.

⁵⁰⁸ См.: *Керимов Д.А.* Указ. соч. С. 21.

⁵⁰⁹ См.: распоряжение Правительства Российской Федерации от 28.07.2017 № 1632-р «Об утверждении программы “Цифровая экономика Российской Федерации”» (утратило силу).

⁵¹⁰ См.: *Талатина Э.В.* Сравнительное цифровое право: становление и перспективы // Журнал российского права. 2021. № 9. С. 18–32.

⁵¹¹ См.: *Гаврин Д.А.* Методы правового регулирования в условиях цифровизации // Предпринимательское право. Приложение «Право и Бизнес». 2019. № 3. С. 14–16.

Цифровые технологии в настоящее время создают, по мнению А.А. Карцхия, новую реальность, совершенно отличную от привычного материального мира, в котором такие технологии начинают устанавливать свои условия и правила, адаптироваться к которым придется и такому социальному феномену как право⁵¹².

Рассуждая о методах правового регулирования общественных отношений в цифровом обществе, Т.Я. Хабриева и Н.Н. Черногор задаются вопросами о необходимости в настоящее время для решения новых технологических задач применения и формулирования новых правовых механизмов и средств, о возможности решения данных задач исключительно юридическими средствами или необходимости именно цифровых инструментов, таких, например, как цифровой код⁵¹³.

В теории экологического права вопросам его методов было уделено много внимания в работах С.А. Боголюбова, М.М. Бриинчука, Г.А. Волкова, М.И. Васильевой, А.К. Голиченкова, О.Л. Дубовик, В.В. Петрова, А.С. Шестерюка и других авторов.

М.И. Васильева отмечала, что обсуждение самого предмета экологического права в полной мере доказало состоятельность отрасли и определило ее отличительные черты, при этом актуальными остались проблемы методологии правового регулирования экологических отношений, под которыми обычно понимают некую совокупность приемов или специальных (присущих только праву) способов воздействия на общественные отношения⁵¹⁷.

Наиболее признанным является подразделение методов правового регулирования на императивный и диспозитивный. Одним из основных

⁵¹² См.: *Карцхия А.А.* Цифровое право как будущее российской цивилистики // *Право будущего: Интеллектуальная собственность, Инновации, Интернет: ежегодник*. Т. 1 / отв. ред. Е.Г. Афанасьева. М.: ИНИОН РАН, 2018. С. 26–40.

⁵¹³ См.: *Хабриева Т.Я., Черногор Н.Н.* Указ. соч. С. 97.

⁵¹⁷ См.: *Васильева М.И.* О методах, средствах и способах правового регулирования экологических отношений // *Экологическое право*. 2009. № 2/3. С. 56–67.

критериев этой классификации является положение субъектов по отношению друг к другу: в тех отношениях, где преобладает императивный метод, имеет место субординация субъектов, подчинение одних другим, в основе этого метода властные начала, а там, где доминирует диспозитивный метод правового регулирования, субъекты равноправны и самостоятельны в своих правомерных действиях. В теории права отмечается, что каждую отрасль права характеризует особый специфический комплекс правовых средств, основанный на сочетании базовых методов⁵¹⁸.

Г.А. Волков отмечает, что фундаментом правового регулирования экологических отношений стоит считать разрешительный метод (режим) правового регулирования, который совершенно не свойственен частноправовым отраслям.

Он пишет, что «разрешительный режим правового регулирования экологических отношений влияет на определение соотношения и приоритеты правовых норм в системах отраслей экологического и природоресурсного права»⁵¹⁹.

В основе данных отношений – общий запрет, который, как известно, строится по принципу «запрещено все, кроме», соответственно, субъекты данных правоотношений могут совершать исключительно прямо разрешенные в нормах права действия, в большинстве случаев для совершения которых еще и требуется получить разрешение соответствующего органа⁵²⁰.

Причины преобладания публично-правовых начал в методологии правового регулирования отношений в сфере охраны окружающей среды, М.И. Васильева делила на субъективные и объективные. Главной субъективной причиной она считала выбор такого подхода законодателем, а

⁵¹⁸ См.: Шундигов К.В. Механизм правового регулирования: Учебное пособие. С. 13.

⁵¹⁹ Волков Г.А. Уровни нормативного регулирования экологических отношений // Экологическое право. 2018. № 6. С. 5–9.

⁵²⁰ См.: Волков Г.А. О методологии природоресурсных отраслей права // Экологическое право. 2018. № 1. С. 3–12.

первостепенной объективной предпосылкой – коллективный (общественный) интерес в сохранении окружающей среды в благоприятном состоянии. По ее мнению, заинтересованность в экологическом благополучии имманентна обществу, она лежит в основе и является непосредственной особенностью отраслевого экологического метода правового регулирования, который должен позволить сочетать экологические и все иные интересы⁵²¹.

Классическая триада позитивные обязывания (обязательное для исполнения требование активного поведения), запрещения (обязанность воздержаться от совершения действий известного рода) и дозволения (субъективное право на собственное активное поведение)⁵²⁷ сочетаются в экологическом праве характерным для отраслей публичного права образом, когда в комбинации указанных трех элементов превалируют обязывания и запрещения⁵²⁸.

Так, например, слово «обязаны» и его производные встречаются в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» более 100 раз, а слова «запрещено» и «вправе», а также образованные от них слова, – не более 20 раз каждый.

Позитивные обязывания в сфере охраны окружающей среды в подавляющем большинстве случаев установлены в отношении природопользователей. Они, например, обязаны разрабатывать и осуществлять мероприятия по предотвращению аварий и катастроф, предупреждению и ликвидации последствий негативного воздействия микроорганизмов на окружающую среду (п. 3 ст. 50).

Другой их обязанностью является представление в уполномоченный Правительством Российской Федерации федеральный орган исполнительной власти или орган исполнительной власти соответствующего субъекта

⁵²¹ Васильева М.И. Указ. соч. С. 56–67.

⁵²⁷ Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М.: Юрид. лит., 1989. С. 47–49.

⁵²⁸ Алексеев С.С. Право – азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования. С. 353.

Российской Федерации отчета об организации и о результатах осуществления производственного экологического контроля (п. 7 ст. 67).

Юридические запрещения (запреты), как обязанности пассивного содержания, в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» обращены к субъектам хозяйственной и иной деятельности в значительном количестве случаев.

Им, к примеру, запрещено: ввод в эксплуатацию объектов капитального строительства в отсутствие технических средств и технологий, которые направлены на комплексное предотвращение и (или) минимизацию негативного воздействия на окружающую среду, которые не оснащены средствами контроля за загрязнением окружающей среды, в том числе автоматическими средствами измерения и учета объема или массы выбросов загрязняющих веществ, сбросов загрязняющих веществ и концентрации загрязняющих веществ, техническими средствами фиксации и передачи информации об объеме и (или) о массе выбросов загрязняющих веществ, сбросов загрязняющих веществ и о концентрации загрязняющих веществ (п. 2 ст. 38); производство, разведение и использование растений, животных и других организмов, не свойственных естественным экологическим системам, а также созданных искусственным путем, без разработки эффективных мер по предотвращению их неконтролируемого размножения, положительного заключения государственной экологической экспертизы, разрешения федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственное управление в области охраны окружающей среды, иных федеральных органов исполнительной власти в соответствии с их компетенцией и законодательством Российской Федерации (п. 1 ст. 50); превышение нормативов допустимых физических воздействий (п. 3 ст. 55) и др.

Позитивные обязывания и запреты как императивные требования (в первом случае требование совершить определенное действие, а во втором –

требование воздержаться от совершения действий известного рода), как отмечает Н.И. Хлуденева, являются преобладающим правовым средством воздействия на поведение участников экологических правоотношений – такие ограничения составляют 2/3 правовых предписаний, образующих «тело» Федерального закона «Об охране окружающей среды».

Ей это объясняется тем, что установленные экологическим законодательством и адресованные субъектам экономической деятельности, они имеют своей конечной целью сохранение, а также восстановление природной среды, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов, предотвращение негативного воздействия на окружающую среду и устранение последствий данного воздействия при осуществлении экономической деятельности, что связано с устойчивым развитием страны⁵²⁹.

Превалирующие в отраслевом экологическом методе регулирования позитивные обязывания и запреты очерчивают границы дозволенного поведения. Для граждан и общественных организаций дозволенным в сфере охраны окружающей среды, например, является все то, что закреплено в ст.ст. 11 и 12 Федерального закона «Об охране окружающей среды»: принимать участие в собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании, сборе подписей под петициями, референдумах по вопросам охраны окружающей среды и в иных не противоречащих законодательству Российской Федерации акциях; выдвигать предложения о проведении общественной экологической экспертизы и участвовать в ее проведении в установленном порядке.

С определенной долей условности к дозволениям можно отнести предоставление субъектам хозяйственной и иной деятельности возможности выбора одного из нескольких установленных вариантов поведения. Так, для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих

⁵²⁹ См.: Хлуденева Н.И. Оценка эффективности применения эколого-правовых ограничений экономической деятельности в России // Журнал российского права. 2021. № 4. С. 157–172.

хозяйственную и (или) иную деятельность на объектах II категории, получение комплексного экологического разрешения является правом (а не обязанностью), реализовать которое они могут по собственному усмотрению при наличии отраслевых информационно-технических справочников по наилучшим доступным технологиям (п. 12 ст. 31.1 Федерального закона «Об охране окружающей среды»). Некоторая вариативность действий предусмотрена и в вопросах внесения платы за негативное воздействие на окружающую среду для лиц, обязанных ее вносить (п. 10 ст. 16.3, п. 4 ст. 16.4 названного федерального закона).

Субъективное право, которое сводится только к одному праву требования (например, право граждан направлять обращения в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, иные организации и должностным лицам о получении своевременной, полной и достоверной информации о состоянии окружающей среды в местах своего проживания, мерах по ее охране) тоже интерпретируется, как указывал С.С. Алексеев, через понятие «дозволенное поведение», но «представляет собой лишь необходимый элемент в юридических механизмах, обеспечивающий надлежащее исполнение позитивных обязанностей»⁵³⁰ другим субъектом правоотношения.

Все сказанное в полном мере относится и к правовому регулированию общественных отношений в сфере государственного экологического управления, как разновидности экологических отношений. Однако такое регулирование имеет и свои особенности.

Властная природа государственного экологического управления, предопределенная неравенством сторон, где одна сторона (управляющая) может давать другой стороне (управляемой) властные предписания (возлагать

⁵³⁰ Алексеев С.С. Право – азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования. С. 358.

прямую юридическую обязанность совершить те или иные действия в условиях, предусмотренных нормой права, или воздерживаться от их совершения) почти исключает возможность управляемых субъектов действовать по собственному усмотрению и интересу. Это является первой отличительной чертой государственного экологического управления.

В науке административного права метод регулирования отношений, которые строятся по принципу «власти – подчинения» называется методом властных предписаний. Как указывает Н.Ю. Хаманева, «в подобного рода отношениях вопросы решаются по воле той стороны, которая действует юридически властно, т.е. наделена большим объемом властных полномочий по отношению к другой стороне»⁵³¹.

Второй особенностью государственного экологического управления является более широкое (в сопоставлении с иными эколого-правовыми отношениями) использование правовых средств ненормативного характера: заключения государственной экологической экспертизы, разрешения на выбросы и сбросы, приказы (распоряжения) о проведении государственного экологического контроля (надзора) и другое. Во-многом это связано с тем, что в основе современного экологического управления – регулирование, основанное на индивидуальном подходе, что обусловлено, в том числе, отсутствием достоверной информации о состоянии окружающей среды⁵³².

При этом, как отмечал, В.В. Петров, характерное сочетание для отрасли экологического права методов субординации и координации с преобладанием первого, не исключает немаловажную роль второго⁵³³. Он называл диспозитивность в методологии регулирования общественных отношений в сфере охраны окружающей среды необходимым условием эффективности такого регулирования и связывал это с тем, что экономические блага, наличие

⁵³¹ Административное право России: учебник для бакалавров / В.В. Альхименко, А.А. Выручаев, А.А. Гришконец [и др.]; отв. ред. Н.Ю. Хаманева. М.: Проспект, 2013. С. 9.

⁵³² См. подроб. § 2 гл. 2 настоящей работы.

⁵³³ См., напр.: *Петров В.В.* Экологическое право России: Учебник для вузов. С. 58.

материального интереса являются более значимыми стимулирующими обстоятельствами к охране окружающей среды и рациональному природопользованию по сравнению с риском наступления ответственности за нарушение экологического законодательства⁵³⁴.

В.В. Петров, определяя тенденции развития метода правового регулирования экологических отношений в условиях их возрастающего значения, одной из таких тенденций назвал развитие метода экологизации, «т.е. внедрения эколого-правовых требований во все правоотношения, связанные с оказанием воздействия на окружающую среду: государственно-правовые, административные, хозяйственные, земельные, лесные, водные, уголовные, трудовые и т.п.»⁵³⁵.

Учитывая значение «цифровой трансформации», как национальной цели развития Российской Федерации, представляется возможным применительно к характеристике современного периода говорить о «методе цифровизации» в целом и, в частности, экологических отношений, включая отношения в сфере государственного экологического управления.

Как отмечалось ранее, с принятием в 2017 году программы «Цифровая экономика», основанной на Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации, связывают начало политического курса, взятого на переход государственного управления к цифровой его форме⁵³⁶.

⁵³⁴ См.: там же.

⁵³⁵ *Петров В.В.* Концепция экологического права как правовой общности, науки и учебной дисциплины // Концепция экологического права: Материалы Круглого стола (апрель 1987 года) // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 1987. № 5. С. 37.

⁵³⁶ См.: постановление Правительства Российской Федерации от 28.08.2017 № 1030 «О системе управления реализацией программы “Цифровая экономика Российской Федерации”» (утратило силу) // СЗ РФ. 2017. № 36. Ст. 5450; план мероприятий по направлению «Нормативное регулирование» программы «“Цифровая экономика Российской Федерации”» (утв. Правительственной комиссией по использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности, протокол от 18.12.2017 № 2 // СПС «КонсультантПлюс»); приложение № 1 к протоколу заседания Правительственной комиссии по использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности от 18.12.2017 № 2 // СПС «КонсультантПлюс»; приказ Минцифры России от 30.06.2022 № 505 «Об утверждении методик

В 2019 году указанная программа была заменена на национальный проект «Национальная программа “Цифровая экономика”»⁵³⁷, в состав которого вошел федеральный проект «Цифровое государственное управление», ориентированный на использование цифровых технологий, платформенных и стратегических решений в государственном управлении⁵³⁸. Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» цифровую трансформацию, в том числе государственного управления, определил национальной целью на ближайшие десять лет.

В стратегическом направлении в области цифровой трансформации отрасли экологии и природопользования, утвержденном распоряжением Правительства Российской Федерации, определены приоритеты, цели и задачи цифровой трансформации отрасли, отличные от определенных в доцифровой период. Сама цифровая трансформация отрасли определена как сложный ресурсоемкий процесс, требующий нормативного правового, кадрового и финансового обеспечения.

«Правовой» риск назван одним из ключевых рисков для отрасли. Отмечается, что пробелы в нормативной правовой базе значительным образом ограничивают действия и возможности органов исполнительной власти, а также способность хозяйствующих и иных субъектов эффективно реагировать

расчета показателей федеральных проектов национальной программы “Цифровая экономика Российской Федерации”» // СПС «КонсультантПлюс».

⁵³⁷ См.: распоряжение Правительства Российской Федерации от 12.02.2019 № 195-р. «О признании утратившим силу распоряжения Правительства Российской Федерации от 28.07.2017 № 1632-р» // СЗ РФ. 2019. № 8. Ст. 803.

⁵³⁸ См.: Южаков В.Н., Талатина Э.В., Ефремов А.А. Правовые ограничения для использования прорывных цифровых технологий в государственном управлении // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Государственное и муниципальное управление. 2018. № 3. С. 235–247; Леднева Ю.В. Правовое обеспечение внедрения в бюджетные отношения информационно-телекоммуникационных технологий // Финансовое право. 2017. № 11. С. 9–14.

на рыночную ситуацию с учетом перспектив развития цифровых технологий⁵³⁹.

В качестве тенденций (или факторов, которые следует учитывать, в том числе при нормотворчестве) «трансформации» метода правового регулирования общественных отношений в сфере государственного экологического управления в условиях цифровизации можно выделить следующие. При этом следует оговориться, что в условиях только зарождавшегося правового регулирования цифровизации государственного экологического управления, ряд таких тенденций был определен посредством метода правового моделирования.

1. Цифровизация и цифровые технологии чем дальше, тем больше будут проникать в право, в том числе и в экологическое.

Как отмечает Д.А. Гаврин со ссылкой на О. Шпенглера, «право и технологии по своей природе близки, так как в основе научно-технологических процессов и права лежат алгоритмы, которые представляют собой последовательность действий, необходимых для достижения результата»⁵⁴⁰.

Ввиду этого, а также потому что цифровизация – это объективно протекающий процесс, целесообразность и важность которого подтверждена официально, можно предполагать, что этот процесс только набирает обороты.

Изменение метода, в связи с этим, будет заключаться в том, что произойдет увеличение роли технических средств регулирования: сами технологии будут являться инструментом, способом воздействия на общественные отношения.

⁵³⁹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 08.12.2021 № 3496-р «Об утверждении стратегического направления в области цифровой трансформации отрасли экологии и природопользования» (утратило силу).

⁵⁴⁰ Гаврин Д.А. Методы правового регулирования в условиях цифровизации. С. 14–16. Шпенглер О. Закат Европы: очерки мифологии мировой истории / пер. с нем., вступ. ст. и примеч. К.А. Свасьяна. М.: Мысль, 1998. Т. 2. С. 86.

В настоящее время, с определенной долей условности, можно говорить о фактическом участии в государственном экологическом управлении субъектов, которые не являются исполнительными органами государственной власти, их должностными лицами. К ним можно отнести разработчиков технологий, операторов цифровых платформ информационных систем, составителей ESG-рейтингов и других. Цифровая часть государственного экологического управления, с одной стороны, техническая, обслуживающая, с другой же, именно такие лица переводят обязательное правило поведения в цифровую технологию, затем обеспечивают ее работу и именно такая технология для ее пользователя является правилом поведения – пользователь не может действовать иначе, чем это заложено в алгоритме такой технологии.

2. По мере того как цифровизация будет «проникать в право», у субъектов государственного экологического управления, будет происходить сокращение, а впоследствии и сведение к минимуму дискреционных. Это необходимое условие и закономерное следствие цифровизации государственного экологического управления.

В настоящее время при осуществлении практически каждой функции государственного экологического управления органы государственной власти, их должностные лица имеют большую вариативность поведения, действуют во многом по собственному усмотрению. Особенно это касается таких функций государственного экологического управления как экологическое нормирование, государственная экологическая экспертиза, государственный экологический контроль (надзор).

Как отмечено в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 29.09.2021 № 42-П, наделение органов исполнительной власти, их должностных лиц достаточно широкой дискрецией обусловлено необходимостью защиты и обеспечения таких конституционно значимых ценностей, как экологическая безопасность и здоровье граждан (ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации) и конституционной обязанностью

каждого сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатства (ст. 58). Полномочия указанных субъектов имеют всеобщий характер в связи с их ответственность за состояние экологии и в связи с тем, что они являются частью обеспечительного механизма реализации конституционного права каждого на благоприятную окружающую среду и других экологических прав⁵⁴¹.

Учитывая то, что внедрение цифровых технологий в процессы государственного управления возможно только с установлением четких правил и определения однозначных условий принятия управленческих решений, технологии будут действовать только там, где выполнение или невыполнение управляемым субъектом строго определенного условия (например, предоставление документов согласно установленному перечню) будет иметь только одну вариативность – условие выполнено (документы представлены) – решение положительное, условие не выполнено (документы не представлены) – решение отрицательное.

О «цифровой зрелости», как необходимом условии «цифровой трансформации» отрасли экологии и природопользования, можно будет говорить только тогда, когда проблему дискреционных полномочий органов государственного экологического управления, удастся преодолеть.

3. Происходящие изменения в составе участников государственного экологического управления (как управляющих, так и управляемых) сказываются на характере взаимодействия таких лиц, а, следовательно, и на способах регулирования отношений между ними.

С одной стороны, согласно первой из названных тенденций, происходит увеличение числа субъектов управления. С другой стороны, в перспективе,

⁵⁴¹ См.: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29.09.2021 № 42-П «По делу о проверке конституционности частей 1 и 3 статьи 17 Федерального закона “О гидрометеорологической службе”, пунктов 3, 4 и 5 Положения об информационных услугах в области гидрометеорологии и мониторинга загрязнения окружающей природной среды в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью “Валмакс”».

внедрение цифровых технологий должно привести к сокращению количества управляющих субъектов: одни функции государственного экологического управления полностью автоматизированы (например, экологический мониторинг), другие будут объединены (на основе, например, цифровых правительств). Повышение роли межведомственного взаимодействия в управляющей системе позволит, в том числе устранить дублирование полномочий, ускорить осуществление целого ряда функций управления, что также направлено на снижение количества органов управления и их должностных лиц.

Следует также отметить, что имеет место изменение характера связей между государственными и негосударственными субъектами управления. В первом случае между такими субъектами нет отношений «власти–подчинения». Во втором – непосредственное взаимодействие между управляющими и управляемыми субъектами будет сведено к минимально возможным значениям, к которым будут относиться исключительные ситуации по «нетиповым запросам», которые не могут быть «оцифрованными» или «оцифровка» которых не является целесообразной.

В соответствии с 5.1 ст. 14 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» в тех случаях, когда создание, эксплуатация и модернизация государственной информационной системы осуществляется на основании концессионного соглашения или соглашения о государственно-частном партнерстве функции оператора такой информационной системы в пределах, в объемах и в сроки, которые предусмотрены соответствующим соглашением, осуществляются концессионером или частным партнером; в период действия концессионного соглашения или соглашения о государственно-частном партнерстве концедент или публичный партнер обеспечивает доступ концессионера или частного партнера к информации, которая содержится в такой информационной

системе и необходима для исполнения ими своих обязательств по соответствующим соглашениям.

4. Трансформация методологии правового регулирования государственного управления в сфере охраны окружающей среды будет обусловлена возможностью применения так называемого риск-ориентированного подхода, суть которого заключается в классификации, разделении всех объектов управления на классы, группы, виды, например, по степени риска (опасности) неблагоприятного воздействия на окружающую среду осуществляемой деятельности и применения различных правовых инструментов сведения указанного риска к минимуму, что связано с цифровыми возможностями оценки экологических рисков⁵⁴³.

5. Можно предположить, что по мере цифровизации государственного экологического управления, будет иметь место постепенное усиление начал диспозитивности. В настоящее время эта тенденция проявляется, например, в сфере государственного экологического контроля (надзора), где многие требования обращены к органам его осуществляющим, а подконтрольные субъекты в целом ряде случаев вправе действовать по своему усмотрению.

Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»⁵⁴⁴ устанавливает режим свободного доступа к информации об организации и осуществлении государственного контроля (надзора).

К такой информации отнесены сведения об: объектах контроля и связанных с ними контролируемых лицах; соблюдении (несоблюдении) контролируемыми лицами обязательных требований, в том числе посредством сбора данных, использования технических средств (включая электронные

⁵⁴³ См. подроб. § 3 гл. 3 настоящей работы.

⁵⁴⁴ См.: Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». С послед. изм. и доп., внесенными Федеральным законом от 25.12.2023 № 625-ФЗ // СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5007; [Электронный ресурс] // URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 29.12.2023).

устройства и инструменты анализа данных и выявления индикаторов риска нарушения обязательных требований); взаимодействии контрольных (надзорных) органов при организации и осуществлении государственного контроля (надзора) с контролируруемыми лицами, органами прокуратуры, иными гражданами и организациями, государственными органами, органами местного самоуправления; о планировании и (или) проведении профилактических мероприятий, контрольных (надзорных) мероприятий и использовании специальных режимов государственного контроля (надзора); действиях и решениях должностных лиц контрольного (надзорного) органа и решений контрольного (надзорного) органа, принимаемых при организации и осуществлении государственного контроля (надзора); о результатах проведения профилактических мероприятий, контрольных (надзорных) мероприятий либо использования специальных режимов государственного контроля (надзора); пресечении выявленных нарушений обязательных требований, об устранении их последствий и (или) о восстановлении правового положения, существовавшего до таких нарушений.

При этом контролируемые лица в ряде случаев имеют право действовать по собственному усмотрению и в своем интересе. Так, в соответствии с п. 6 ст. 52 названного Федерального закона, по общему правилу, контролируемое лицо вправе отказаться от проведения обязательного профилактического визита, уведомив об этом контрольный (надзорный) орган не позднее чем за три рабочих дня до даты его проведения. Профилактические мероприятия имеют приоритет перед собственно контрольными: «при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля проведение профилактических мероприятий, направленных на снижение риска причинения вреда (ущерба), является приоритетным по отношению к проведению контрольных (надзорных) мероприятий» (ст. 8).

Следует отметить, что в правовой доктрине в последнее время обращается внимание на то, что усилению диспозитивных начал в публичных

отраслях права корреспондирует увеличение роли императивного метода правового регулирования в частноправовых отраслях права в условиях цифровизации. Отмечается, что цифровизация катализирует стирание граней между отраслями права. Информация и технологии, присутствуя уже в каждой отрасли, становятся общим знаменателем и способны определять единую логику права⁵⁴⁵. Как утверждает Э.В. Талапина, под влиянием технологического фактора право стоит на пороге кардинальных перемен. Основные признаки права, которые до настоящего времени выделяются в теории права (предмет, метод), в цифровую эпоху теряют свой прежний смысл⁵⁴⁶.

6. Пробельность экологического законодательства в сфере цифровизации государственного экологического управления⁵⁴⁷, порождает «процессы саморегуляции», что также можно рассматривать в качестве характеристики метода регулирования⁵⁴⁸.

Проиллюстрировать сказанное можно следующим примером. На официальном сайте в сети «Интернет» Генеральной прокуратуры Российской Федерации, ФГИС «Единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий» (далее также – ЕРКНМ) и «Единый реестр проверок» размещен «Регламент подключения и интеграции ФГИС ЕРКНМ Версия 2.0»⁵⁴⁹. Названный документ не позволяет определить, кем и когда он был принят. Однако в самом Регламенте установлено, что «описываемые в документе правила являются обязательными к применению участниками информационного обмена с использованием ФГИС ЕРКНМ», при этом назначением документа является «определение порядка получения доступа (подключения) пользователей к

⁵⁴⁵ См.: *Танимов О.В.* Трансформация правоотношений в условиях цифровизации // Актуальные проблемы российского права. 2020. Т. 15. № 2. С. 11–18.

⁵⁴⁶ См.: *Талапина Э.В.* Указ. соч. С. 5–17.

⁵⁴⁷ См. подроб. § 3 гл. 1 настоящей работы.

⁵⁴⁸ См.: там же.

⁵⁴⁹ См.: Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации [Электронный ресурс] // URL: <https://proverki.gov.ru/portal> (дата обращения: 10.10.2023).

открытой и закрытой части портала Федеральной государственной информационной системы Единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий, доступа к виду сведений (Размещение сведений в едином реестре контрольных [надзорных] мероприятий) зарегистрированного в реестре видов сведений СМЭВ 3.0.» (п. 1.1. Регламента). Для развитой правовой системы это нонсенс: провозглашается обязательность акта, из содержания которого не представляется возможным определить, с какого момента он начинает действовать, принят ли он уполномоченным органом, можно ли рассматривать его размещение в сети «Интернет» в качестве официального опубликования.

Самостоятельной разновидностью указанной тенденции – является внедрение цифровых технологий правового регулирования «в порядке эксперимента» – без каких либо-правовых оснований. От таких экспериментов следует отличать «экспериментальные правовые режимы», когда в целях развития экологического законодательства в связи с цифровизацией государственного экологического управления, на территории одного или нескольких субъектов Российской Федерации, вводятся особые правила поведения, отличные от существующих на территориях, не участвующих в эксперименте, по направлениям деятельности, назначаемым в качестве экспериментальных (например, использования цифровых технологий), на заранее определенное время⁵⁵⁰.

Учитывая в совокупности изложенное, можно отметить, что сочетание позитивных обязываний, запретов и дозволений при определении способов правового воздействия на общественные отношения в сфере цифровизации государственного экологического управления обусловлено следующим:

осуществлением ряда функций государственного экологического управления (в целом или в части) без непосредственного взаимодействия как

⁵⁵⁰ См. подроб. § 2 гл. 4 настоящей работы.

органов государственного экологического управления между собой, так указанных субъектов с теми лицами, в отношении деятельности которых такое управление осуществляется;

осуществлением ряда функций государственного экологического управления (в целом или в части) без непосредственного участия субъектов государственного экологического управления (в автоматическом режиме); расширения этой сферы по мере развития цифровых технологий;

фактическим участием в государственном экологическом управлении субъектов, которые не являются исполнительными органами государственной власти, их должностными лицами (разработчики технологий, операторы цифровых платформ, информационных систем, составители ESG-рейтингов и другие).

Общей тенденцией является то, что цифровизация государственного экологического управления смещает акценты в классическом для отраслей публичного права сочетании позитивных обязываний (обязательное для исполнения требование активного поведения), запретов (обязанность воздержаться от совершения действий известного рода) и дозволений (субъективное право на собственное активное поведение) с превалирования комбинации первых двух на усиление роли последних.

Учитывая описанные тенденции, и создавая на их основе прообраз будущего государственного экологического управления, можно утверждать, такое управление в значительной степени (по ключевым характеристикам) будет отличаться от существующего. При этом высказывается мнение, что такие процессы не нуждаются в специальном регулировании.

Так, В.И. Данилов-Данильян объясняет это тем, что сегодня в нашей стране цифровизация и экология – два доминирующих «государственных увлечения», где цифровизация является средством, а экология – целью, и

чрезмерное увлечение первым отвлекает от второго, притом, что первое – проходящее, а второе – вечное⁵⁵¹.

Не возражая по существу сказанного, следует отметить, что средства необходимы для достижения целей, в связи с чем «перенастройка правового регулирования, его адаптация к динамическим процессам цифровизации не исключает, а напротив, делает неизбежным определенный телеологический и ценностный выбор»⁵⁵². Как отметил В.Д. Зорькин, «цифровые технологии способны менять образ права, влиять на его регулятивный потенциал и эффективность, открывать дорогу или блокировать его действие в новых измерениях социальной реальности»⁵⁵³.

В настоящее время адаптация сферы государственного экологического управления к условиям цифровизации происходит не такими быстрыми темпами, как это было запланировано. С момента принятия программы «Цифровая экономика» прошло более 5 лет. Результаты проделанной за этот период работы оказались неудовлетворительными. Подтверждением неэффективности выбранного инструментария цифровой трансформации «отрасли экология и природопользование» является то, что соответствующая стратегия, только утвержденная в 2021, утратила силу в связи с изданием аналогичного документа, в котором еще менее конкретно, чем в первом документе, определены цель запланированных мероприятий, пути (задачи) и способы ее достижения.

Связано это во многом с тем, что отрасль оказалась не готова к преобразованиям, ее «цифровая зрелость» по официальным оценкам имеет

⁵⁵¹ Данилов-Данильян В.И. Экология, гидрология, цифровизация, цифровые двойники и азбучные истины методологии моделирования [Электронный ресурс] // URL: http://iwp.ru/about/research_advisor/ekologiya-gidrologiya-tsifrovizatsiya-tsifrovye-dvoyniki-i-azbuchnye-istiny-metodologii-modelirovani (дата обращения: 10.10.2023).

⁵⁵² Иванов А.Ю. Законотворчество и правовая основа цифрового будущего: вызовы и решения. Аналитические материалы к рабочим мероприятиям форума, 01–03.07.2019 Москва. 2019. С. 18–25.

⁵⁵³ Зорькин В.Д. Право в цифровом мире [Электронный ресурс] // URL: <https://rg.ru/2018/05/29/zorkin-zadacha-gosudarstva-priznavat-i-zashchishchat-cifrovy-prava-grazhdan.html> (дата обращения: 10.10.2023).

нулевые или даже отрицательные значения⁵⁵⁴: нет фактического обеспечения (оборудование, технологии, кадры), нет целостного содержательного понимания планируемой деятельности, отсутствует нормативное обеспечение.

Ввиду того, что цифровизация и экология – доминирующие «государственные увлечения», влияние цифровых технологий на все элементы (стадии) правового регулирования государственного экологического управления (создание необходимых юридических норм, возникновение прав и обязанностей (правоотношений) и их реализация) неизбежно. Цифровизация обладает огромным потенциалом повышения эффективности государственного экологического управления, однако это во многом обусловлено обращением к вопросам методологического порядка: задачи поставлены новые, общественные отношения уже «претерпели воздействие цифровизации», методы правового воздействия не могут остаться прежними.

⁵⁵⁴ См.: приказ Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации от 18.11.2020 № 600 «Об утверждении методик расчета целевых показателей национальной цели развития Российской Федерации “Цифровая трансформация”». С изм. и доп., внесенными Приказом Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации от 14.01.2021 № 9 // СПС «КонсультантПлюс»; приказ Минприроды России от 17.06.2022 № 416 «Об утверждении ведомственной программы цифровой трансформации на 2022–2024 годы» // СПС «КонсультантПлюс».

§3. Риск-ориентированный подход как элемент методологии правового регулирования государственного экологического управления⁵⁵⁵

Содержание. Экологические риски, риск-ориентированный подход в государственном экологическом управлении.

Постановка проблемы. Рассматриваются понятия рисков в праве, экологических и эколого-правовых рисков, проводится их классификация, анализируются перспективы осуществления управления качеством окружающей среды с использованием риск-ориентированного подхода, применения цифровых технологий оценки рисков.

Цифровизация государственного экологического управления сопряжена со значительными рисками⁵⁵⁶. Это и риски причинения вреда окружающей среде (цифровизационные процессы в дополнение к уже существующим добавляют в количественном плане новые источники негативного воздействия, усиливают это воздействие⁵⁵⁷), и риски нарушения экологических прав граждан (например, перевод оказания государственных услуг исключительно в электронный формат уже имеет место в целом ряде случаев⁵⁵⁸), и общие для всех процессов цифровизации (не только для сферы государственного экологического управления) риски искажения⁵⁵⁹,

⁵⁵⁵ Данный параграф подготовлен на основе следующей публикации автора настоящей диссертации: *Заславская Н.М.* Риск-ориентированный подход в государственном экологическом управлении: правовые основы // *Экологическое право.* 2022. № 4. С. 3–9.

⁵⁵⁶ См., напр.: *Birkel H.S., Veile J.W., Müller J.M., Hartmann E., Voigt K.-I.* Development of a risk framework for industry 4.0 in the context of sustainability for established manufacturers. *Sustainability.* 2019. Vol. 11. № 2 [Электронный ресурс] // URL: <https://www.mdpi.com/2071-1050/11/2/384> (дата обращения: 10.10.2023).

⁵⁵⁷ См. подроб. § 4 гл. 1 настоящей работы.

⁵⁵⁸ См. подроб. § 3 гл. 5 настоящей работы.

⁵⁵⁹ Следует оговориться, что для экологического управления искажение информации о состоянии окружающей среды имеет особое значение, так как многие данные сложно визуально определимы, а большинство природных явлений и процессов подвержены значительным изменениям с течением времени.

«обнуления», потери информации («утечка» информации, хакерские атаки и другое). Несмотря на указанные обстоятельства, следует отметить, что государство идет на эти риски, допускает их – берет курс на цифровизацию, в том числе в сфере государственного экологического управления. Оправдано это может быть только тем, что ожидаемый положительный эффект значительно превышает отрицательный.

Появление термина «риск-ориентированный подход» в экологическом законодательстве почти совпало по времени с началом процессов цифровизации государственного управления. Этот термин легально употребляется, начиная с середины 2015 года, применительно к контрольно-надзорной функции государственного экологического управления.

Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 246-ФЗ⁵⁶⁰ в Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»⁵⁶¹ была включена ст. 8.1 «Применение риск-ориентированного подхода при организации государственного контроля (надзора)». В соответствии с которой при организации отдельных видов надзора и контроля с 1 января 2018 г. органами его осуществляющими мог применяться риск-ориентированный подход, согласно которому выбор формы, продолжительности и периодичности проведения контрольных мероприятий ставился в зависимость от отнесения деятельности хозяйствующего субъекта и используемых им при такой деятельности производственных объектов к определенной категории риска либо определенному классу опасности.

⁵⁶⁰ См.: Федеральный закон от 13.07.2015 № 246-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СЗ РФ. 2015. № 29 (ч. I). Ст. 4372.

⁵⁶¹ См.: Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». С послед. изм. и доп., внесенными Федеральным законом от 24.07.2023 № 366-ФЗ // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249; 2023, № 31 (ч. III). Ст. 5792.

Основными провозглашенными целями предлагаемых нововведений были: оптимальное использование трудовых, материальных и финансовых ресурсов, задействованных при осуществлении государственного контроля (надзора), снижение издержек юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и, как следствие, повышение результативности контрольной деятельности.

Для реализации такого подхода Правительством Российской Федерации было принято постановление от 17 августа 2016 г. № 806 «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»⁵⁶². Опробовать новую методику осуществления надзора и контроля было решено на трех его видах: федеральном государственном надзоре в сфере связи, федеральном государственном санитарно-эпидемиологическом надзоре и федеральном государственном пожарном надзоре.

Впоследствии (в связи с тем, что эксперимент был признан удачным) перечень видов контроля (надзора), в отношении которых применяется риск-ориентированный подход, был дополнен: видов федерального государственного контроля (надзора), в отношении которых применяется риск-ориентированный подход стало двадцать четыре, а обязательных видов регионального государственного контроля (надзора), при организации которых риск-ориентированный подход применяется в обязательном порядке, – семь (этот перечень может быть расширен высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации).

Как было отмечено Президентом Российской Федерации в послании Федеральному Собранию в 2018 году, одной из задач на ближайшее время

⁵⁶² См.: постановление Правительства Российской Федерации от 17.08.2016 № 806 «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» [Электронный ресурс] // URL: // <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 10.10.2023).

является перевод всей системы контроля и надзора на риск-ориентированный подход: «Нужно сделать так, чтобы появление контролеров на предприятиях стало исключением. Это оправданно только на объектах с повышенным риском. В остальных случаях должны использоваться дистанционные методы контроля»⁵⁶³.

Внедрение риск-ориентированного подхода при осуществлении контрольно-надзорной деятельности было определено в качестве приоритетного проекта, окончание реализации которого запланировано до конца 2025 года⁵⁶⁴.

Как справедливо отмечает Н.В. Кичигин, «в настоящее время категория “риск”, которая изначально возникла в технической сфере, прочно вошла в правовую сферу. Новым подходом является использование категории риска при регулировании государственного надзора (контроля). Объекты государственного надзора ранжируются в зависимости от степени их риска на несколько групп. В зависимости от категории объекта регламентируется периодичность проведения надзорных мероприятий. Вместе с тем представляется, что возможности категории “риск” являются более широкими»⁵⁶⁵.

Сам термин «риск» известен экологическому законодательству и вне осуществления контрольной и надзорной деятельности. В ст. 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды» экологический риск определен как «вероятность наступления события, имеющего неблагоприятные последствия для природной среды и вызванного негативным воздействием хозяйственной

⁵⁶³ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 01.03.2018 // СПС «КонсультантПлюс».

⁵⁶⁴ См.: паспорт приоритетного проекта «Внедрение риск-ориентированного подхода при осуществлении контрольно-надзорной деятельности». Утв. протоколом заседания проектного комитета от 20.12.2017 № 78 (14) // СПС «КонсультантПлюс».

⁵⁶⁵ Кичигин Н.В. Эколого-правовые риски как универсальный критерий оценки экологического законодательства // Журнал российского права. 2021. № 3. С. 138–151.

и иной деятельности, чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера».

Согласно ст. 18 названного закона, экологическое страхование осуществляется в целях защиты имущественных интересов юридических и физических лиц на случай экологических рисков.

До внесения изменений в ст. 80.1 Федерального закона «Об охране окружающей среды» оценка объекта накопленного вреда окружающей среде включала в себя, в том числе, установление уровня и объема негативного воздействия на окружающую среду, включая способность загрязняющих веществ к миграции в иные компоненты природной среды, возможность загрязнения водных объектов, в том числе являющихся источниками питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, возможность возникновения экологических рисков⁵⁶⁶.

В Федеральном законе «О техническом регулировании»⁵⁶⁷ риск определяется как «вероятность причинения вреда жизни или здоровью граждан, имуществу физических или юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, окружающей среде, жизни или здоровью животных и растений с учетом тяжести этого вреда» (ст. 2).

Под риском причинения вреда (ущерба) в целях Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» понимается вероятность наступления событий, следствием которых может стать причинение вреда (ущерба) различного масштаба и тяжести охраняемым законом ценностям (ст. 22).

⁵⁶⁶ Термин «риск» употребляется также в ст. 36 «Требования в области охраны окружающей среды при архитектурно-строительном проектировании, строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов капитального строительства» и ст. 48 «Требования в области охраны окружающей среды при использовании радиоактивных веществ и ядерных материалов» Федерального закона «Об охране окружающей среды».

⁵⁶⁷ См.: Федеральный закон от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании». С послед. изм. и доп., внесенными Федеральным законом от 02.07.2021 № 351-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 52 (ч. 1). Ст. 5140; 2021. № 27 (ч. I). Ст. 5179.

Термин «эколого-правовой риск» относительно новый, недостаточно используется в юридической науке и природоохранной практике. Н.В. Кичигин под эколого-правовым риском предлагает понимать разновидность юридического риска, который проявляется в возможности наступления негативных правовых последствий для субъектов экологического права в результате нарушения экологических требований, публичных экологических интересов, экологических прав человека⁵⁶⁸.

В основе современного подхода к рассмотрению категории риска заложено утверждение, что не существует видов деятельности, осуществление которых исключало бы те или иные риски, которые бы не требовали от исследователя заниматься их изучением и систематизацией⁵⁶⁹. Не подлежит сомнению то, что потенциально опасной является любая деятельность в области охраны окружающей среды. Так, основополагающим положением экологического права является презумпция экологической опасности планируемой хозяйственной и иной деятельности (ст. 2 Федерального закона «Об охране окружающей среды»), что по сути означает риск наступления неблагоприятных последствий для окружающей среды от любой деятельности.

Для природопользователя это может быть риск наступления имущественных потерь в связи с необходимостью возмещения вреда окружающей среде, для всех иных – риск изменения качества окружающей среды ввиду негативного на нее воздействия и другие.

⁵⁶⁸ См.: Кичигин Н.В. Минимизация и предупреждение эколого-правовых рисков // Журнал российского права. 2018. № 8. С. 144–154.

⁵⁶⁹ См: Откидач В.В., Джура С.Г., Фисуренко О.В. Рискология – управление рисками // Риски в современном мире: идентификация и защита: Материалы VIII Международных научных чтений Международной академии наук экологии и безопасности жизнедеятельности. СПб.: Изд-во МАНЭБ, 2004. С. 46–49.

Несмотря на то что категория «риска» в праве является часто встречающейся⁵⁷⁰, устоявшегося, общепринятого понимания исследуемого термина не существует. Для одних риск – это опасность, для других – это негативное последствие, третьи рассматривают риск с точки зрения последствий неопределенности и возможности отступления от эталонного результата. Большинство исследователей едины лишь в том, что в самом общем виде, исходя из этимологии самого термина, риск, в том числе и правовой, – это неопределенность конечного результата, сопряженная с перспективой неблагоприятных последствий. Согласно толковому словарю С.И. Ожегова, слово «риск» имеет двойственное значение: во-первых, это возможность опасности, неудачи, а, во-вторых, риск – это действие наудачу в надежде на счастливый исход⁵⁷¹.

Как отмечает А.В. Корнев (со ссылкой на словарь «Психология»)⁵⁷², «риск есть ситуативная характеристика деятельности, состоящая в неопределенности ее исхода и возможных неблагоприятных последствиях в случае неуспеха. Конкретно в психологии термину “риск” соответствуют три основных взаимосвязанных значения:

- 1) риск как мера ожидаемого неблагоприятного исхода при неуспехе и степени неблагоприятных последствий в этом случае;
- 2) риск как действие, в том или ином отношении грозящее субъекту потерей (проигрышем, травмой, ущербом). При этом различают мотивированные риски, рассчитанные на ситуативные преимущества в

⁵⁷⁰ См.: *Арямов А.А.* Общая теория риска: юридический, экономический и психологический анализ. 2-е изд. М., 2010; *Тихомиров Ю.А., Шахрай С.М.* Риск и право: научное издание. М.: Изд-во Московского ун-та, 2012. 62 с.; Риск в сфере публичного и частного права: Коллективная монография / под науч. ред. Ю.А. Тихомирова, М.А. Ланиной. М.: ОТ и ДО, 2014. 310 с.; *Тихомиров Ю.А.* Право: прогнозы и риски: монография. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2015. 240 с.

⁵⁷¹ См.: Толковый словарь С.И. Ожегова [Электронный ресурс] // URL: <http://dic.academic.ru/dic.nsf/ogegova/244290> (дата обращения: 10.10.2023).

⁵⁷² См.: Психология: словарь / под общ. ред. А.В. Петровского, М.Г. Ярошевского. 2-е изд., испр. и доп. М.: Политиздат, 1990. 494 с.

деятельности, и немотивированные. Кроме того, исходя из соотношения ожидаемого выигрыша и ожидаемого проигрыша при реализации соответствующего действия, выделяют оправданные и неоправданные риски;

3) риск как ситуация выбора между двумя возможными вариантами действия: менее привлекательным, однако более надежным, и более привлекательным, но менее надежным»⁵⁷³.

Международный стандарт ISO 31000 «Риск-менеджмент. Принципы и руководство управления рисками предприятия» под риском понимает «влияние (т.е. отклонение от ожидаемого события) неопределенности на цели организации»⁵⁷⁴. Международный стандарт «Стандарты риск-менеджмента Федерации Европейской Ассоциации Риск-Менеджмента» рассматривает риск в качестве комбинации вероятности события и его последствий⁵⁷⁵.

Ряд исследователей феномена риска сходятся в том, что он является необходимой составляющей человеческой деятельности, функция которой заключается в активном поиске и оптимизации действий направленного характера, связанных с принятием оптимальных решений⁵⁷⁶. Позитивная сторона риска рассматривается через призму достижения более значительных результатов при принятии решения, о выборе более рискованного способа достижения поставленной цели и преодолении тех негативных последствий, которые несет в себе более рискованный путь.

Резюмируя названные подходы к определению рассматриваемого термина, можно предложить понимать под риском некую неопределенность в

⁵⁷³ Корнев А.В. Цифровые технологии, правовые риски и проблема их минимизации // Актуальные проблемы российского права. 2021. № 9. С. 11–20.

⁵⁷⁴ См.: Международный стандарт «Risk management. Principles and guidelines Enterprise Risk Management (ERM)». ISO 31000:2009 [Электронный ресурс] // URL: http://pqm-online.com/assets/files/lib/std/iso_31000-2009%28r%29.pdf (дата обращения: 10.10.2023).

⁵⁷⁵ См.: Risk Management Standard Federation of European Risk Management Association [Электронный ресурс] // URL: <https://www.ferma.eu/app/uploads/2011/11/a-risk-management-standard-english-version.pdf> (дата обращения: 10.10.2023).

⁵⁷⁶ См.: Токарев Д.И. Риск в природопреобразующей деятельности: Философско-методологические аспекты. Автореф. дис. ... канд. философ. наук. М., 2005. 23 с.

наступлении последствий от действий или бездействий, вариативность таких последствий, где наступление одних последствий является желаемым результатом, наступление других последствий – нежелаемым.

Неоднозначность понимания риска в правовой науке во многом обусловлена тем, что в обозначенном контексте рассматриваемая категория может существовать (и существует) на разных уровнях: как на индивидуальном, так и групповом (общественном и государственном)⁵⁷⁷.

Для частноправовых отраслей характерно представление о риске как о возможности (или опасности) наступления неблагоприятных последствий (имущественного или личного характера), относительно которых не известно, наступят они или нет⁵⁷⁸. Научные дискуссии цивилистов в основном сосредоточены вокруг субъекта деятельности, сопряженной с риском: сторонники объективной концепции сводят содержание понятия «риск» преимущественно к возможной опасности, угрозе благам, возможному ущербу, случайным явлениям, приводящим к материальным потерям, для субъективной концепции риска характерен подход к рассмотрению этой категории с точки зрения психологического отношения лица к результату собственных и (или) чужих действий. Как отмечает А.В. Копылов, обе концепции ориентированы на субъекта предпринимательской деятельности, учитывают выбор им варианта поведения и осознание последствий своего правомерного действия (в виде случайного наступления неблагоприятного результата), что обосновывает возложение соответствующих обязательств или освобождение от них⁵⁷⁹.

⁵⁷⁷ См.: Риск в сфере публичного и частного права: коллективная монография / под науч. ред. Ю.А. Тихомирова, М.А. Лапиной. С. 9.

⁵⁷⁸ См.: *Афонченко А.Г.* Сущность и значение риска как цивилистической категории // Современное право. 2007. № 8. С. 56–60.

⁵⁷⁹ См.: *Копылов В.А.* Риск в предпринимательской деятельности: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2003. С. 7–14.

По мнению представителей публичных отраслей права, риски в этой сфере характеризуются угрозами обществу в целом или отдельным его группам, базовым институтам. Здесь возможные потери неопределенного круга лиц имеют не только финансовый характер, но и представляют собой угрозы охраняемым правам и законным интересам⁵⁸⁰.

Ю.А. Тихомиров полагает, что конституционный риск выражается в остром противоборстве властей и в тенденциях к чрезмерной централизации, ослаблению институтов политической системы и институтов гражданского общества⁵⁸¹. Обобщая отраслевые подходы к рассматриваемому явлению, он предлагает под правовым риском как междисциплинарной категорией понимать вероятное неправомерное отклонение от правовых моделей и законов, что позволяет классифицировать правовые риски на конституционно-правовые, гражданско-правовые, экологические, трудовые, уголовно-правовые и другие⁵⁸².

Такой подход к пониманию правового риска реализован и в некоторых официальных документах. Согласно ст. 376 Таможенного кодекса Евразийского экономического союза⁵⁸³, таможенный риск (риск) есть вероятность несоблюдения международных договоров и актов в сфере таможенного регулирования и законодательства государств-членов о таможенном регулировании.

Вряд ли можно согласиться с таким пониманием правового риска. Вероятность (риск) неисполнения правовой нормы существует всегда и может быть обусловлена целым рядом как субъективных, так и объективных

⁵⁸⁰ См.: *Крючков Р.А.* Риск в праве: генезис, понятие и управление. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2011. 27 с.

⁵⁸¹ См.: *Тихомиров Ю.А.* Риск в праве: природа и причины // *Право и современные государства.* 2016. № 6. С. 9–19.

⁵⁸² См.: там же.

⁵⁸³ См.: приложение № 1 к Договору о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза от 11.04.2017. Ратифицирован Федеральным законом от 14.11.2017 № 317-ФЗ «О ратификации Договора о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза» // *СЗ РФ.* 2017. № 47. Ст. 6843.

обстоятельств: от непринятия обществом, умышленного неисполнения предлагаемого правила поведения до плохой юридической техники, когда норма сконструирована так, что является неисполнимой. Обозначенную ситуацию не следует именовать «правовым риском», возводить указанное понятие в ранг специальных юридических терминов, подлежащих научному изучению и практической реализации.

В юридической науке процесс претворения «права бумажного» в «право реальное», его стадии и элементы имеют иные дефиниции. Как указывал С.С. Алексеев, особый угол зрения на всю правовую действительность, позволяющий увидеть ее с активной действенной динамичной стороны, традиционно именуется правовым регулированием: «право как регулятор – это не только одна из важнейших проблем теории права, рассматриваемое в качестве институционального нормативного образования. Перед нами – проблема более широкого научного значения. Здесь открывается перспектива нового подхода к праву в целом. Такого подхода, который неведом догматической юриспруденции, выходит за ее границы, характеризуется тем, что право рассматривается в действии, в движении сообразно заложенным в нем потенциям и закономерностям, что и позволяет увидеть наиболее существенные стороны логики права»⁵⁸⁴.

По мнению А.С. Власовой, риски есть «теневого спутник» права. Введение риска в норму права имеет целью установление контроля над тем результатом отношений, который невозможно заранее точно предположить вследствие его непредсказуемости или многовариантности, и, соответственно, урегулировать путем введения более конкретного правила поведения для субъектов права⁵⁸⁵. В этом случае право стремится исключить негативные

⁵⁸⁴ Алексеев С.С. Право: азбука – теория – философия. Опыт комплексного исследования. М.: Статут, 1999. С. 347.

⁵⁸⁵ См.: Власова А.С. Об общенаучных предпосылках формирования правовой категории «предпринимательский риск» // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2011. № 1. С. 52–57.

последствия проявления риска посредством создания условий для осуществления интересов и стимулирования поведения субъектов, направленного к минимизации факторов, создающих вероятность их умаления⁵⁸⁶.

Правовое регулирование общественных отношений путем создания правил поведения для тех или иных жизненных ситуаций само по себе направлено на преодоление неопределенности, сопутствующей любой человеческой деятельности, и минимизации рисков.

Рассматривая право в качестве регулятора в различных сферах жизни общества, инструмента, некоего орудия, формы социальных коммуникаций, А.В. Корнев справедливо задается вопросом: «Разве инструмент (закон) чем-то может рисковать?» Ответ, по его мнению, более чем очевиден. «Мы исходим из того, что категория “правовой риск” содержит очень серьезный элемент условности. Да, это понятие можно широко использовать. При этом не стоит забывать, что за конституционным риском при всем уважении проглядывает политический. За гражданско-правовым, финансовым, налоговым, предпринимательским – соответственно, экономический риск. За рисками в трудовом праве – социальный риск. Ну и так далее»⁵⁸⁷.

Следует отметить, что использование термина «риск» в праве должно быть направлено не только (или даже – не столько) на признание существования рисков, сколько на управление ими, на что неоднократно обращалось внимание в научной литературе⁵⁸⁸.

Система управления рисками получила большое распространение в финансовом секторе, который регулярно на профессиональной основе принимает на себя риски, получая за это вознаграждение. Именно то, что

⁵⁸⁶ См.: *Маркова Н.О.* Понятие страхового риска в гражданском праве: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 19.

⁵⁸⁷ *Корнев А.В.* Указ. соч. С. 11–20.

⁵⁸⁸ См.: *Чаплинский А.В.* Управление рисками при осуществлении государственного контроля в России // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 2. С. 7–29.

профессиональные участники этого рынка (банки, страховщики, управляющие компании и другие) получают плату за несение рисков, побуждает их не избегать рисков, а управлять ими, измерять для установления адекватных цен на свои финансовые услуги (что влияет на ставки по кредитам, стоимость ценных бумаг, размер страховых премий и др.). В экономике деятельность по управлению рисками получила название «риск-менеджмент»⁵⁸⁹.

Как отмечено в стандарте КOSO ERM «Управление рисками организации. Интегрированная модель»⁵⁹⁰, «все организации сталкиваются с неопределенностью, и задачей руководства является принятие решения об уровне неопределенности, с которым организация готова смириться, стремясь увеличить стоимость для заинтересованных сторон»⁵⁹¹.

Правовое управление рисками Р.А. Крючков предлагает рассматривать как волевою деятельность субъектов управления, направленную на правовую регламентацию отношений, связанных с рисковыми явлениями, правовой контроль над рисками и оперативное воздействие на риски, возникающие в юридической деятельности⁵⁹².

Ю.А. Дятлов, рассуждая о концепции риска, отмечает, что правореализационный риск выделяется как элемент управленческой деятельности, который представляет собой «совокупность вероятных экономических, политических, экологических и других положительных и

⁵⁸⁹ См.: Орлова О.Е. Риск-ориентированный подход и области его применения // Руководитель автономного учреждения. 2017. № 10. С. 37–46.

⁵⁹⁰ См.: Стандарт КOSO «Управление рисками организаций. Интегрированная модель» (The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. COSO ERM) (Enterprise Risk Management) [Электронный ресурс] // URL: <http://klubok.net/Downloads-index-reqviewdownloaddetails-lid284.html> (дата обращения: 10.10.2023).

⁵⁹¹ Обеспечение информационной безопасности бизнеса. Гл. 2.3. Модели COSO, COBIT, ITIL [Электронный ресурс] // URL: <http://wm-help.net/lib/yb/book/1402408930/40> (дата обращения: 10.10.2023).

⁵⁹² См.: Крючков Р.А. Указ. соч. С. 8.

неблагоприятных последствий, потерь и приобретений, которые могут наступить при выборе и реализации конкретных управленческих решений»⁵⁹³.

В научной литературе под системой управления рисками также понимается «совокупность мероприятий, направленных на снижение риска до приемлемого уровня путем оценки уровня риска хозяйствующих субъектов (используемых ими объектов) с последующим применением административно-правовых режимов начала осуществления хозяйственной деятельности, обязательных требований и процедуры осуществления государственного контроля (надзора), дифференцирования исходя из уровня риска каждого подконтрольного лица (объекта)»⁵⁹⁴.

Названный ранее Таможенный кодекс Евразийского экономического союза (несмотря на определение самого риска как вероятности несоблюдения правовой нормы) в урегулированный правом процесс управления рисками таможенными органами включает: 1) сбор и обработку информации об объектах таможенного контроля, о совершенных таможенных операциях и результатах таможенного контроля, проведенного как до, так и после выпуска товаров; 2) оценку риска; 3) описание индикатора риска; 4) определение мер по минимизации рисков и порядка применения таких мер; 5) разработку и утверждение профилей рисков; 6) выбор объектов таможенного контроля; 7) применение мер по минимизации рисков; 8) анализ и контроль результатов применения мер по минимизации рисков (ст. 377).

Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» к основам организации государственного контроля (надзора) и муниципального контроля относит информационное обеспечение и управление рисками причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям. При этом под управлением рисками

⁵⁹³ Дятлов Ю.А. Правореализующий риск (проблемы теории и практики). Дис. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2006. С. 30.

⁵⁹⁴ Макаренко Н.В. Риск-ориентированный подход при осуществлении контроля и надзора // Юридическая техника. 2019. № 13. С. 226.

в целях названного закона понимается осуществление на основе оценки рисков причинения вреда (ущерба) профилактических мероприятий и контрольных (надзорных) мероприятий в целях обеспечения допустимого уровня риска причинения вреда (ущерба) в соответствующей сфере деятельности (ст. 22).

В литературе выделяются следующие стадии или элементы системы управления рисками: определение факторов, подлежащих анализу; идентификация рисков, их распознавание; анализ рисков, определение их уровня; оценка риска; обработка рисков на основе выбора методов управленческого воздействия⁵⁹⁵. Ключевым элементом или этапом в системе управления рисками специалисты считают выявление, идентификацию и ранжирование рисков, измерение последствий, что в совокупности именуется оценкой риска.

Как отмечается В.И. Майоровым, при внедрении в систему управления риск-ориентированного подхода, теряют значение формальные уточнения того, какие технические решения реализуются для достижения заданного уровня безопасности, приоритетное значение имеет лишь достоверная и прозрачная оценка уровня риска, потенциального и причиненного вреда⁵⁹⁶.

Базовым для системы управления рисками является классификация рисков – подразделение их на категории и определение неких индикаторов, которые бы позволяли относить риски к той или иной группе, что будет предопределять выбор управленческого мероприятия, его содержание, интенсивность и результаты.

Критериями классификации рисков могут быть любые характеристики риска: опасность, подверженность риску, уязвимость, взаимодействие с

⁵⁹⁵ См.: *Майоров В.И.* Создание системы управления рисками в сфере обеспечения безопасности дорожного движения: монография / В.И. Майоров, С.В. Горюнов, А.К. Костылев и др. Челябинск: Цицеро, 2018. 131 с.

⁵⁹⁶ См.: *Майоров В.И.* Модернизация системы государственного контроля и надзора в современной России / В.И. Майоров // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2016. № 4. С. 133–137.

другими рисками, область или сфера применения. Наиболее распространенными основаниями (часто применяемыми совместно) являются вероятность наступления события и степень общественной опасности или тяжесть последствий причинения вреда.

Вероятность наступления риска может быть оценена как: весьма вероятная, вероятная, маловероятная и крайне маловероятная. Степень общественной опасности или тяжесть последствий причинения вреда – незначительная, низкая, средняя, высокая и катастрофическая. При размещении одного основания классификации на вертикальной оси, а другого на горизонтальной, получается некая матрица (сетка, многомерная таблица), пересечения столбцов которой позволяет с наибольшей точностью оценить риск – определить его категорию опасности.

Например, если наступление риска маловероятно и тяжесть последствий незначительная, то категорию риска следует определить как «низкий риск», в том случае, если наступление риска также маловероятно, но тяжесть последствий низкая или средняя, то это уже категория среднего риска, а если при той же вероятности тяжесть последствий «высокая» или «катастрофическая», это группа «высокого риска» и так далее.

Согласно ст. 23 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле», объекты контроля могут быть отнесены к одной из следующих категорий: чрезвычайно высокий риск, высокий риск, значительный риск, средний риск, умеренный риск, низкий риск. При этом предусмотрено, что положением о виде контроля должно быть предусмотрено не менее трех категорий риска, в том числе в обязательном порядке – категория низкого риска.

В названном законе указано, что оценка тяжести причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям проводится на основе сведений о степени тяжести фактического причинения вреда (ущерба) в подобных случаях, потенциальном масштабе распространения вероятных негативных

последствий, влекущих причинение вреда (ущерба), с учетом сложности преодоления таких последствий. Оценка вероятности проводится с учетом предшествующих данных о фактическом причинении вреда (ущерба) вследствие наступления событий, вызванных определенными источниками и причинами, по различным видам объектов контроля с выделением видов объектов контроля, характеризующихся схожей или различной частотой случаев фактического причинения вреда (ущерба). Также при определении категории риска должна производиться оценка добросовестности контролируемых лиц (п. 4–7 ст. 23).

В научной литературе отмечается, что термин «риск-ориентированный подход» является новым термином, который с каждым годом становится все более распространенным и общеупотребимым. Он трансформируется из терминов узкого профессионального понимания (так же, как «синергия», «аудит», «менеджмент», «маркетинг» и др.) и проникает во все сферы человеческой деятельности, в том числе правовую⁵⁹⁷.

Соглашаясь с тем, что предлагаемая терминология (риск-ориентированный подход, управление рисками, оценка рисков и так далее) для права не является традиционной, нельзя не отметить, что сама суть предлагаемого подхода – деление объектов, в отношении которых осуществляется правовое регулирование, на категории и установление различных правовых последствий в зависимости от отнесения их к определенной категории, – не является новой для российского законодательства.

Внедрение описанного подхода к регулированию экологических отношений началось задолго до применения риск-ориентированного подхода в контрольной и надзорной деятельности.

⁵⁹⁷ См.: Авдийский В.И., Безденежных В.М., Катаева Е.Г. Управление рисками как ключевой элемент обеспечения реализации риск-ориентированного подхода в деятельности хозяйствующих субъектов // Экономика. Налоги. Право 2017. № 6. С. 6–15.

В настоящее время (помимо правового регулирования экологического контроля и надзора) в экологическом законодательстве в целом ряде случаев установлены различные правила поведения или требования в зависимости от принадлежности объекта к той или иной категории или группе.

В соответствии со ст. 4.2 Федерального закона «Об охране окружающей среды» объекты, оказывающие негативное воздействие на окружающую среду, в зависимости от уровня такого воздействия подразделяются на четыре категории: I категория – оказывающие значительное негативное воздействие на окружающую среду и относящиеся к областям применения наилучших доступных технологий; II категория – оказывающие умеренное негативное воздействие на окружающую среду; III категория – оказывающие незначительное негативное воздействие на окружающую среду; IV категория – оказывающие минимальное негативное воздействие на окружающую среду.

В числе критериев указанной классификации – уровни воздействия на окружающую среду видов хозяйственной и (или) иной деятельности (отрасль, часть отрасли, производство), уровень токсичности, канцерогенные и мутагенные свойства загрязняющих веществ, содержащихся в выбросах, сбросах загрязняющих веществ, а также классы опасности отходов производства и потребления и другое.

Присвоение объекту, оказывающему негативное воздействие на окружающую среду, соответствующей категории определяет, в том числе, например:

– круг лиц, обязанных вносить плату за негативное воздействие на окружающую среду (юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие хозяйственную и (или) иную деятельность исключительно на объектах IV категории, не относятся к таким лицам);

– порядок исчисления платы за негативное воздействие на окружающую среду (коэффициенты к ставкам такой платы);

- особенности расчета нормативов (нормативов допустимых выбросов и нормативов допустимых сбросов, технологических нормативов);
- необходимость получения комплексного экологического разрешения;
- необходимость предоставления декларации о воздействии на окружающую среду.

Отходы, в зависимости от степени негативного воздействия на окружающую среду, подразделяются на пять классов опасности: I класс – чрезвычайно опасные отходы; II класс – высокоопасные отходы; III класс – умеренно опасные отходы; IV класс – малоопасные отходы; V класс – практически неопасные отходы. Критерии устанавливаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственное регулирование в области охраны окружающей среды (ст. 4.1. Федерального закона «Об отходах производства и потребления»⁵⁹⁸). Отнесение к классу опасности определяет требования к обращению с отходами.

Осуществление такой функции государственного экологического управления как государственный учет объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду в части присвоения объекту, оказывающему негативное воздействие на окружающую среду, соответствующей категории, также сопряжено с разделением объектов на группы в зависимости от характеристик таких объектов (ст. 69 Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

С определенной долей условности о категоризации в правовом регулировании можно говорить и в тех случаях, когда объекты подразделяются на две категории (группы): первая группа, в отношении которой требования устанавливаются, и вторая группа (все иные объекты, не

⁵⁹⁸ См.: Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления». С послед. изм. и доп., внесенными Федеральным законом от 04.08.2023 № 476-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 26. Ст. 3009; 2023. № 32 (ч. I). Ст. 6208.

вошедшие в первую группу), в отношении которой требования не устанавливаются или устанавливаются иные требования.

Например, в Федеральном законе «Об экологической экспертизе» определены объекты, в отношении документации которых проводится государственная экологическая экспертиза (первая категория или группа) (ст.ст. 11 и 12). Не поименованные в указанных перечнях объекты составляют вторую категорию или группу, для реализации которых положительного заключения государственной экологической экспертизы не требуется. Следует также отметить, что объекты первой группы также категорированы на две группы: объекты экспертизы федерального уровня и объекты экспертизы регионального уровня.

В связи с тем, что негативное воздействие на окружающую природную среду может иметь катастрофические последствия, представляется необходимым ранее рассмотренные классификации рисков дополнить еще одной, подлежащей применению при разделении рисков государственного управления в области охраны окружающей среды на виды.

Такие риски следует классифицировать на допустимые и недопустимые. В отношении только рисков первой группы (допустимые) – может осуществляться правовое управление посредством применения риск-ориентированного подхода. К группе недопустимых рисков относятся те риски, угрозы негативных последствий которых настолько неприемлемы, что управление ими заключается в запрете осуществления деятельности, влекущей указанные последствия.

К недопустимым рискам цифровизации государственного экологического управления, например, должно быть отнесено нарушение прав и законных интересов лиц, в отношении которых принимаются

управленческие решения⁵⁹⁹. Постановка этой проблемы актуальна не только для экологического права. Например, рассматривая ошибки цифровых технологий в контексте налогового контроля, Ю.А. Крохина справедливо отмечает, что «вопросы обеспечения безопасности личности, общества и государства при применении информационных технологий, обороте цифровых данных представляют конституционную ценность». Со ссылкой на судебную практику она указывает, что «“технический сбой”, “ошибка информационной программы” являются частыми причинами нарушения прав участников налоговых правоотношений»⁶⁰⁰.

Помимо ошибок подобного рода, в сфере охраны окружающей среды представляется недопустимым риском соблюдения права каждого на благоприятную окружающую среду отсутствие требований к совокупному цифровому негативному воздействию, отсутствие возможности выбора у лиц, в отношении которых осуществляется государственное экологическое управление, формы обращения и взаимодействия с контролирующими органами⁶⁰¹.

Термин «недопустимые экологические риски» в законодательстве не используется. Однако недопустимость как требование запретительного характера – воздержаться от чего-либо, достаточно распространено. Так, например, согласно ст. 51.1 Федерального закона «Об охране окружающей среды» при проведении рекультивации земель не допускается: использование отходов недропользования V класса опасности (за исключением вскрышных и вмещающих горных пород), образовавшихся при осуществлении пользования недрами, отходов производства черных металлов IV и V классов опасности,

⁵⁹⁹ См.: Чаннов С.Е. Правовые проблемы обработки персональных данных в государственных информационных системах // Информационное право. 2018. № 2. С. 10–13; Чаннов С.Е. Правовые угрозы при использовании информационных систем в государственном управлении // Административное право и процесс. 2018. № 9. С. 48–54.

⁶⁰⁰ Крохина Ю.А. Ошибки цифровых технологий в налоговом контроле: юридические последствия для бюджетной системы // Финансовое право. 2022. № 9. С. 26–29.

⁶⁰¹ См. подроб. § 3 гл. 5 настоящей работы.

золошлаковых отходов V класса опасности от сжигания угля для проведения работ по рекультивации земель, связанных с восстановлением плодородного слоя почвы; загрязнение окружающей среды и ее компонентов, в том числе почв, водных объектов и лесов при обращении с побочными продуктами производства (складирование (хранение), транспортировка, обработка (переработка), в том числе обезвреживание, использование).

В соответствии с Федеральным законом «Об отходах производства и потребления» не допускается захоронение вторичных ресурсов (ст. 17.1), утилизация отходов от использования товаров за счет утилизации иных отходов от использования товаров (за исключением товаров, упаковки, включенных в одну группу) в целях обеспечения производителями товаров, импортерами товаров самостоятельной утилизации (ст. 24.2–1).

Не допускается превышение технологических нормативов выбросов, предельно допустимых выбросов, предельно допустимых нормативов физических воздействий на атмосферный воздух при вводе в эксплуатацию новых и (или) реконструированных объектов капитального строительства, на которых осуществляются выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух (ст. 16 Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха»).

Упоминание рассматриваемого термина имеет место в некоторых документах по вопросам оценки риска производственного оборудования. Так, в Национальном стандарте Российской Федерации «Практические аспекты менеджмента риска. Процедуры проверки и технического обслуживания оборудования на основе риска» указано, что при применении комбинированных критериев необходимо использовать критерии влияния на здоровье, безопасность и окружающую среду для установления предела неприемлемости (между областями «недопустимого риска» и «допустимого риска ALARP»), при этом критерии допустимости риска, связанные с охраной

здоровья, безопасностью людей и окружающей среды, выступают в качестве обязательных границ между областями⁶⁰².

Как отмечено в Предварительном национальном стандарте Российской Федерации «Охрана окружающей среды. Рекомендации по формированию требований экологической безопасности и охраны окружающей среды», современная концепция обеспечения безопасности предполагает, что состояние безопасности должно достигаться путем уменьшения риска до приемлемого уровня, который следует определять как компромисс между идеалом абсолютной безопасности, наличием источников опасности, эффективностью затрат на поиск и устранение источников опасности и полезностью для потребителя. Для этих целей указано на необходимость разработки методологии управления экологическим риском, позволяющей оценить баланс между масштабами возможного ущерба, причиненного компонентам окружающей среды от использования продукции, и доставляемыми ею социально-экономическими преимуществами⁶⁰³.

Согласно Основам государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года (раздел IV) одним из основных механизмов при решении задачи формирования эффективной системы управления в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, предусматривающей взаимодействие и координацию деятельности органов государственной власти, является внедрение в систему управления качеством окружающей среды методологии

⁶⁰² См.: ГОСТ Р 55234.3-2013. Национальный стандарт Российской Федерации «Практические аспекты менеджмента риска. Процедуры проверки и технического обслуживания оборудования на основе риска». Утв. и введен в действие Приказом Росстандарта от 05.12.2013 № 2170-ст. М.: Стандартинформ, 2014.

⁶⁰³ Указанный стандарт содержит рекомендации, направленные на обеспечение требований экологической безопасности и охраны окружающей среды в документах в области технического регулирования на продукцию и процессы ее производства, эксплуатации, хранения, транспортировки, реализации и утилизации. См.: ПНСТ 756-2022. Предварительный национальный стандарт Российской Федерации «Охрана окружающей среды. Рекомендации по формированию требований экологической безопасности и охраны окружающей среды». Утв. и введен в действие Приказом Росстандарта от 21.10.2022 № 84-пнст). М.: ФГБУ «РСТ», 2022.

определения и оценки экологических рисков с целью повышения обоснованности принятия управленческих решений.

Несмотря на то что фактически «риск-ориентированный подход» известен экологическому законодательству достаточно давно, его внедрение является перспективной задачей. В том числе, это связано с проблемами выработки однозначных критериев подразделения объектов на группы или категории, а также с проблемами достоверного прогнозирования наступления неблагоприятных последствий от хозяйственной и иной деятельности (оценки рисков).

Преодоление этих сложностей во многом видится в применении цифровых технологий, в связи с чем и обосновывается утверждение о том, что цифровизация будет способствовать расширению применения риск-ориентированного подхода, что, в свою очередь, будет способствовать снижению административной нагрузки на субъектов хозяйственной и иной деятельности с одной стороны и повышению эффективности государственного экологического управления – с другой.

Так, например, специалисты указывают на целесообразность использования для этих целей искусственного интеллекта, отмечают, что его применение позволит существенно повысить эффективность: управления энергоресурсами (оптимизация энергопотребления, разработка экологически безопасных источников энергии, выбор оптимальных мест размещения электроустановок); мониторинга качества воды, воздуха и почв; управления возобновляемыми биотическими ресурсами (восстановление биоразнообразия, разработка мер по защите экосистем); обращения с отходами (автоматизация сортировки, переработки и очистки загрязненных участков); прогнозирования климата (выявление взаимосвязей и предотвращение неблагоприятных климатических явлений: засух, наводнений, штормов); контроля за соблюдением экологических стандартов

(отслеживание незаконной вырубki лесов, браконьерства, выбросов парниковых газов)⁶⁰⁴.

Даже тогда, когда в документах словосочетание «цифровые технологии» применительно к системе оценки экологических рисков не употребляется, они подразумеваются. Например, Федеральной научно-технической программой в области экологического развития Российской Федерации и климатических изменений на 2021–2030 годы⁶⁰⁵, принятой Правительством Российской Федерации в целях реализации Указа Президента Российской Федерации «О мерах по реализации государственной научно-технической политики в области экологического развития Российской Федерации и климатических изменений»⁶⁰⁶, предусмотрены разработка и внедрение наукоемких технологических решений, позволяющих сформировать систему оценки экологических рисков, климатических рисков и возможностей на территории Российской Федерации и прилегающих морских акваториях для обоснования и принятия необходимых мер по адаптации к изменениям климата с учетом региональной и отраслевой специфики.

Поиск, сбор, хранение, обработка, анализ экологической информации составляют основу системы оценки рисков. Осуществление этой деятельности с использованием цифровых технологий обеспечивает оперативность сбора и анализа информации, комплексность наблюдения и исследования на основе объединения и сопоставления различных данных, что повышает достоверность прогнозирования состояния окружающей среды. Однако при внедрении в государственное экологическое управление риск-

⁶⁰⁴ См.: Филипова И.А. Искусственный интеллект и экологическое право: точки пересечения и развитие // Экологическое право. 2023. № 2. С. 19–22.

⁶⁰⁵ См.: постановление Правительства Российской Федерации от 08.02.2022 № 133 «Об утверждении Федеральной научно-технической программы в области экологического развития Российской Федерации и климатических изменений на 2021–2030 годы» // СЗ РФ. 2022. № 8. Ст. 1151.

⁶⁰⁶ См.: Указ Президента Российской Федерации от 08.02.2021 г. № 76 «О мерах по реализации государственной научно-технической политики в области экологического развития Российской Федерации и климатических изменений». С послед. изм. и доп., внесенными Указом Президента Российской Федерации от 23.10.2023 № 800 // СФ РФ. 2021. № 7. Ст. 1098; 2023. № 44. Ст. 7860.

ориентированного подхода (в том числе основанного на применении цифровых технологий), надо учитывать, что это та сфера общественных отношений, где «рисковать» стоит очень обдуманно и осторожно, а в целом ряде случаев – рисковать вообще не стоит. Перефразируя всем известную фразу, представляется правильным исходить из того, что риск в области охраны окружающей среды – не благородное дело, и научно-техническое развитие должно быть направлено на его минимизацию, а не наоборот.

Глава 4. Правовые проблемы построения организационной и функциональной структур государственного экологического управления в условиях цифровизации

§1. Координация в структуре государственного экологического управления⁶⁰⁷

Содержание. Координация деятельности органов государственного экологического управления. Межведомственное электронное взаимодействие.

Постановка проблемы. В силу участия в государственном экологическом управлении большого количества уполномоченных органов государственной власти, вопросы координации их деятельности относятся к числу актуальных уже очень долгое время. Цифровизация государственного экологического управления, в том числе внедрение системы межведомственного электронного взаимодействия, призвана решить значительные проблемы в этой сфере.

По данным СПС «КонсультантПлюс», термин «координация» в настоящее время употребляется в более чем 60 федеральных законах и в более чем 4500 иных нормативных актах⁶⁰⁸, размещенных в рубрике (тематике)

⁶⁰⁷ Данный параграф подготовлен на основе следующей публикации автора настоящей диссертации: *Заславская Н.М.* Координация в структуре органов государственного экологического управления // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2023. № 9. С. 63–77.

⁶⁰⁸ В некоторых нормативных актах термин «координация» вынесен и их наименование. Например, Федеральный закон от 04.01.1999 № 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации». С изм. и доп., внесенными Федеральным законом от 13.07.2015 № 255-ФЗ // СЗ РФ. 1999. № 2. Ст. 231; 2015. № 29 (ч. I). Ст. 4381; постановление Правительства Российской Федерации от 13.07.2016 № 672 «Положение о межведомственной координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и иных государственных корпораций в целях реализации государственной политики Российской Федерации в сфере стандартизации» (с послед. изм. и доп., внесенными постановлением Правительства Российской Федерации от 29.11.2018 № 1439 // СЗ РФ. 2016. № 29. Ст. 4842; 2018. № 50. Ст. 7755); постановление Правительства Российской Федерации от 14.03.2020 № 285 «О Координационном совете при

«окружающая природная среда и природные ресурсы»⁶⁰⁹. В подавляющем большинстве случаев в названных актах речь идет о «координации деятельности», иногда – о «координации работ» (например, ст. 53.3 Лесного кодекса Российской Федерации содержит словосочетание «мероприятия по координации работ, связанных с тушением лесных пожаров») или «координации мероприятий» (ст. 5 Федерального закона «Об охране окружающей среды» относит к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации координацию и реализацию мероприятий по охране окружающей среды в зонах экологического бедствия).

В тех нормативных актах, где говорится о координации деятельности, преимущественно это касается деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, но в некоторых случаях в качестве субъектов, чья деятельность должна быть скоординирована, названы и иные лица. Например, Федеральный закон «О мелиорации земель» координацию и регулирование деятельности граждан (физических лиц) и юридических лиц в области мелиорации земель отнес к полномочиям органов местного самоуправления (ст. 16).

Следует отметить, что, согласно действующему законодательству, координация деятельности органов власти осуществляется как по вертикали (когда речь идет о координации деятельности вышестоящих органов с нижестоящими⁶¹⁰), так и по горизонтали (когда речь идет о координации деятельности органов одного уровня). Так, ст. 5 Федерального закона «О землеустройстве» устанавливает, что к полномочиям Российской Федерацией

Правительстве Российской Федерации по борьбе с распространением новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации» (с послед. изм. и доп., внесенными постановлением Правительства Российской Федерации от 27.03.2020 № 358 // СЗ РФ. 2020. № 12. Ст. 1781; 2020. №14 (ч. II). Ст. 2114).

⁶⁰⁹ В расчет взяты только нормативные правовые акты, в которых непосредственно употреблен термин «координация». Следует отметить, что во многих актах, в которых термин «координация» не используется, употреблены такие как обеспечение «взаимодействие», «согласованность деятельности» и др.

⁶¹⁰ В данном случае рассматриваются именно координационные аспекты взаимодействия указанных субъектов, даже тогда, когда они находятся в состоянии «власть – подчинение».

в области регулирования проведения землеустройства относится координация деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления при проведении землеустройства. Примером координации по горизонтали являются положения Федерального закона «О континентальном шельфе Российской Федерации», в соответствии с которыми должна осуществляться координация деятельности федеральных органов государственной власти в отношении континентального шельфа и деятельности на нем, защиты законных прав и интересов Российской Федерации на континентальном шельфе и охраны его природных ресурсов (ст. 6).

За редким исключением легального определения термина «координация» в нормативных правовых актах не приводится⁶¹¹. Можно предположить, что это связано с тем, что, по мнению законодателя, термин «координация» не является собственно юридическим, специальным и в связи с этим не требует легального определения. Такая позиция представляется неверной.

В правовой доктрине вопросам координации деятельности уделено больше внимания. В гражданско-правовых исследованиях координация рассматривается как «уравнивание» вступающих в гражданско-правовую связь участников, направленное на обеспечение их юридического равенства как сторон данной связи, несмотря на неизбежно существующее между ними фактическое неравенство, обусловленное правосубъектными и (или) социально-экономическими предпосылками. В рассматриваемом плане

⁶¹¹ В качестве примера такого исключения можно назвать положения ст. 1 Федерального закона от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» (с послед. изм. и доп., внесенными Федеральным законом от 19.10.2023 № 506-ФЗ // СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3649; 2023. № 43. Ст. 7605.), где среди основных понятий приведено такое, как «координация в области пожарной безопасности», под которой понимается «деятельность по обеспечению взаимосвязи (взаимодействия) и слаженности элементов системы обеспечения пожарной безопасности».

координация служит устранению (нивелированию) фактического неравенства участников имущественного оборота как субъектов отдельной гражданско-правовой связи – цивилистическая отрасль призвана воспрепятствовать проявлению указанного неравенства на всех стадиях развертывания конкретного правоотношения⁶¹².

В контексте публично-правовых отношений координацию часто понимают как метод государственного управления, нацеленный на упорядочивающее воздействие разных элементов управляемой системы⁶¹³. Также координацию рассматривают и в качестве функции управления⁶¹⁴ или его принципа. Считая координацию одновременно и функцией, и методом, А.И. Казанник отмечал, что координация выступает обязательным компонентом всякого руководства в тех случаях, когда один из субъектов управления подчинен другому⁶¹⁵. Многие исследователи предлагают понимать координацию буквально как «согласование, приведение в соответствие»⁶¹⁶, сущность которой состоит в «обеспечении на всех этапах управленческого цикла согласованности действий определенного круга субъектов – не только органов государственного управления, но и иных субъектов права, функционирующих в данной сфере»⁶¹⁷. Много внимания уделено соотношению понятия координация с такими терминами как

⁶¹² См.: *Груздев В.В., Чупина А.М.* Координация в гражданском праве // *Гражданское право*. 2018. № 2. С. 16–18.

⁶¹³ См.: *Логвинова И.В.* Координация как метод регулирования международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации // *Социально-политические науки*. 2017. № 5. С. 113.

⁶¹⁴ См.: *Третьяк М.А.* Координация как способ предупреждения и разрешения конституционно-правовых конфликтов // *Государственная власть и местное самоуправление*. 2020. № 1. С. 9; *Шилин Г.В.* Координация как функция в деятельности администрации субъекта Российской Федерации. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 2002. С.15.

⁶¹⁵ См.: *Казанник А.И.* Координация в системе функций местных советов. Томск: Изд-во Томского университета, 1980. С. 26.

⁶¹⁶ *Словарь иностранных слов* / под ред. И.В. Лехина, проф. Ф.Н. Петрова. 5-е изд., стер. М.: ГИС, 1955. С. 364.

⁶¹⁷ *Шилин Г.В.* Указ. соч. С. 15.

взаимодействие, сотрудничество, согласованность действий⁶¹⁸. Преобладает мнение, что указанные понятия олицетворяют разные проявления координации. Например, взаимодействие рассматривают как вид координации, осуществляемый между субъектами, не находящимися в субординационных отношениях⁶¹⁹.

Вопросы координации в эколого-правовой сфере стали предметом исследований в отечественной науке, начиная с 70–80 годов XX века, когда «координация привлекла значительное внимание ученых в области государственного и административного права»⁶²⁰. Тогда же, несмотря на проведение целого комплекса мер, уже отмечалась и необходимость совершенствования структуры государственного управления охраной окружающей среды. Актуальность этой задачи в том числе обосновывалась разобщенностью природоохранных функций, которые были возложены на неподведомственные друг другу союзные комитеты, управления, инспекции, находящиеся в подчинении различных министерств и ведомств, использующих природные ресурсы, и местных органов власти⁶²¹. В связи с такой структурой и, следовательно, множественностью субъектов управленческих отношений ставился вопрос координации их деятельности⁶²². В последующих научных исследованиях большое количество органов экологического управления также называлась в качестве одной из причин объективной обусловленности координации в сфере охраны окружающей среды⁶²³.

⁶¹⁸ Для целей настоящей работы данные термины рассматриваются как синонимы.

⁶¹⁹ См.: *Лунев А.Е.* Координация в государственном управлении // Советское государство и право. 1971. № 11. С. 69–78.

⁶²⁰ *Бучакова М.А.* Координация в системе государственного и муниципального управления охраной окружающей среды: монография. Омск: Омская академия МВД России, 2010. С. 7.

⁶²¹ См., напр.: *Недогреева А.И.* Координационная деятельность местных советов по охране окружающей среды. Охрана окружающей среды: управление, право. Сборник научных трудов. Киев: «Наукова Думка», 1982. С. 81–82.

⁶²² См.: *Казанник А.И.* Проблемы координации в государственном управлении охраной природы в СССР // Правоведение. 1986. № 4. С. 12–21.

⁶²³ См.: *Бучакова М.А.* Указ. соч. С. 4.

В числе иных причин необходимости координации в системе государственного экологического управления первостепенное значение придавалось самому объекту такого управления, так как именно он является основой для воздействия, определяет содержание такого воздействия, в то время как субъекту управления остается лишь выбрать наиболее эффективную форму воздействия и осуществить его. Сторонники системного подхода отмечают, что всякая система управления представляет собой единство двух подсистем: объекта управления и субъекта управления, осуществляющего сознательное воздействие на объект для достижения поставленной цели. При этом управляющая подсистема оказывает упорядочивающее воздействие на управляемую подсистему. Под объектом управления при таком подходе понимается то, на что направлено управляющее воздействие. По своей сути объект является базовым элементом в системе управления, определяющим характер и пределы управленческого действия⁶²⁴.

Дифференцированный (пообъектный) подход к правовому регулированию экологических отношений и в настоящее время обуславливает структуру органов государственного экологического управления, в которой для осуществления «рационального использования и охраны» каждого компонента окружающей среды создается и функционирует специальный государственный орган. Дополняют эту множественность субъектов государственного экологического управления федеральные органы исполнительной власти, имеющие общеотраслевую или иную отраслевую компетенцию⁶²⁵, а также органы, образованные по территориальному принципу⁶²⁶. В субъектах Российской Федерации и на местном уровне

⁶²⁴ См.: Бучакова М.А. Указ. соч. С. 32–34.

⁶²⁵ К таким органам относятся, напр.: Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации (Минцифры России), Министерство экономического развития Российской Федерации (Минэкономразвития России), Министерство сельского хозяйства Российской Федерации (Минсельхоз России) и др.

⁶²⁶ См., напр., Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики (Минвостокразвития России).

описанная структура дополняется территориальными подразделениями федеральных органов исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. Внушительные размеры территории государства в совокупности с экологическими, географическими, климатическими, экономическими, демографическими и иными особенностями регионов возводят координацию деятельности на уровень системообразующих элементов.

Действующая структура органов государственного экологического управления имеет «объективно обусловленную» многоуровневую организацию по вертикали: федеральный, региональный⁶²⁷, местный уровни управления, и «субъективно обусловленную» систему экологического управления по горизонтали, где на каждом уровне осуществляют деятельность множество органов публичной власти.

Например, в Республике Татарстан наряду с территориальными подразделениями федеральных органов исполнительной власти (Главное управление по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, Управление Росприроднадзора, Департамент по недропользованию по Приволжскому федеральному округу (Казанское представительство), Приволжское управление Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору и др.) в сфере экологического управления функционируют такие органы республики, как Министерство земельных и имущественных отношений, Министерство лесного хозяйства,

⁶²⁷ См., напр.: постановление Правительства Москвы от 17.05.2013 № 296-ПП «Об утверждении Положения о Департаменте природопользования и охраны окружающей среды города Москвы». С послед. изм. и доп., внесенными постановлением Правительства Москвы от 07.11.2023 // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2013. № 29; Вестник Москвы. 2023. № 62. Т. 2; постановление Правительства Ульяновской области от 06.07.2018 № 16/299-П «О Министерстве природных ресурсов и экологии Ульяновской области». С послед. изм. и доп., внесенными постановлением Правительства Ульяновской области от 22.09.2023 № 23/497-П [Электронный ресурс] // URL: <https://docs.cntd.ru/document/463725071> (дата обращения: 10.10.2023).

Министерство экологии и природных ресурсов, Государственный комитет по биологическим ресурсам и другие⁶²⁸.

Специалисты отмечают, что в сфере экологии, несмотря на постоянное реформирование структуры федеральных и региональных органов государственной власти, которое проводится с целью их улучшения, «организация данной деятельности все еще остается на крайне низком уровне»⁶²⁹. Как отмечает М.М. Бринчук, «в последние годы система центральных органов федеральной исполнительной власти в области природопользования и охраны окружающей среды неоднократно изменялась, причем не в сторону ее совершенствования. Решения, принимаемые по вопросам развития системы таких органов, основывались не на идеях целесообразности, обеспечения последовательного решения задач рационального природопользования и охраны природы, а исходя преимущественно из интересов ведомств, руководствуясь политическими соображениями»⁶³⁰.

Ученый справедливо полагает, что «управление в данной сфере призвано обеспечить реализацию экологического законодательства. Оно выступает как средство формирования реальных общественных эколого-правовых отношений, образующих само экологическое право. Социальное значение управления в целом, и государственного особенно, определяется тем, что путем последовательной реализации требований законодательства относительно распоряжения природными ресурсами, их рационального

⁶²⁸ Дано по: Единый портал органов государственной власти и местного самоуправления в Республике Татарстан <https://tatarstan.ru/>. Федеральные органы исполнительной власти и органы государственной власти Республики Татарстан перечислены в порядке упоминания на портале [Электронный ресурс].

⁶²⁹ Ермолаева А.Е. Государственное управление в области природопользования и охраны окружающей природной среды // Законодательство и экономика. 2011. № 7. С. 58.

⁶³⁰ Бринчук М.М. Экологическое право: Учебник [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс», 2008; См. также: Бринчук М.М. Государственное управление как эколого-правовая категория // Экологическое право России: сборник материалов научно-практических конференций. Вып. 5. 2005–2007 гг. / под ред. проф. А.К. Голиченкова. М., 2009. С. 175–181.

использования и охраны окружающей среды от вредных воздействий обеспечивается соблюдение экологических прав и законных интересов человека и гражданина, сохранение и восстановление благоприятного состояния природы»⁶³¹. В связи с тем, что по официальным оценкам, состояние окружающей среды не характеризуется как благоприятное⁶³², деятельность органов государственной власти нельзя признать эффективной⁶³³.

Выдвигаются и обосновываются различные предложения, направленные на преодоление сложившейся ситуации. А.К. Голиченков, рассуждая о процессах интеграции правового регулирования экологических отношений с точки зрения существующих реалий и перспектив, отмечает, что в Российской Федерации на национальном уровне «задача представляется двуединой. Во-первых, необходимо реорганизовать систему и структуру органов федеральной исполнительной власти в экологической сфере. Нужно изменить приоритеты в задачах и функциях (соответственно, и в названии) Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации. Ныне оно является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию, прежде всего в сфере использования природных ресурсов, и только затем – по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере охраны окружающей среды»⁶³⁴. Альтернатива – создание (восстановление) самостоятельного федерального

⁶³¹ Бринчук М.М. Экологическое право: Учебник. [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс», 2008.

⁶³² См.: Государственные доклады о состоянии и об охране окружающей среды в Российской Федерации» [Электронный ресурс] // URL: https://mnr.gov.ru/docs/gosudarstvennye_doklady (дата обращения: 10.10.2023).

⁶³³ См.: Жаворонкова Н.Г., Агафонов В.Б. Правовые проблемы модернизации экологического управления // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2016. № 1. С. 20–37.

⁶³⁴ См.: постановление Правительства Российской Федерации от 29.05.2008 № 404 «О Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации». С послед. изм. и доп., внесенными постановлением Правительства Российской Федерации от 30.10.2021 № 1874 // СЗ РФ. 2008. № 22. Ст. 2581; 2021. № 45. Ст. 7524.

Министерства охраны окружающей среды. Во-вторых, нужно подумать о создании при Президенте Российской Федерации органа по кодификации и совершенствованию экологического законодательства по типу Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства. В противном случае разговоры о создании современной правовой базы экологической, экологически ориентированной экономики (дело не в терминах, была бы суть понятна: обеспечение качества окружающей природной среды и разумного природопользования как условие развития экономики и с учетом ее реальных возможностей), так и останутся разговорами. Для решения задачи такого калибра нужна политическая воля в сочетании с мобилизацией возможностей лучших специалистов – ученых и практиков»⁶³⁵.

Высказанные А.К. Голиченковым замечания и предложения представляются абсолютно справедливыми: действующая структура органов исполнительной власти, как и экологическое законодательство, построены исходя из приоритета использования природных ресурсов перед охраной окружающей среды. Преодоление этого подхода необходимо и в определении структуры органов управления, и при развитии законодательства. Однако следует отметить, что изменение приоритетов в задачах и функциях органов государственного экологического управления, без устранения проблем, обусловленных их множественностью, представляются малоэффективными.

Правовыми проблемами осуществления государственного экологического управления в описанных условиях являются такие как: незавершенность разграничения полномочий между федеральными, региональными и местными уровнями власти; дублирование полномочий органов государственного экологического управления одного уровня;

⁶³⁵ Голиченков А.К. Основы интеграции правового регулирования экологических отношений: реалии и перспективы. С. 32–36.

неоднозначность, пробельность, коллизийность положений законодательства о структуре и полномочиях органов государственного экологического управления⁶³⁶; преимущественно подзаконный и региональный уровень правового регулирования. В настоящее время решение описанных проблем во многом видится в осуществлении координации.

Координационные полномочия могут возлагаться на органы общей и специальной (отраслевой) компетенции: в числе первых (органов общей компетенции) следует в первую очередь назвать Правительство Российской Федерации, среди вторых (органов специальной компетенции) – министерства и ведомства. В соответствии с Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации» оно в соответствии с указами, распоряжениями и поручениями Президента Российской Федерации координирует деятельность федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти (п. 5 ст. 12), обеспечивает единство системы исполнительной власти в Российской Федерации, координирует и контролирует деятельность органов исполнительной власти, способствует устранению разногласий между ними (п. 1 ст. 13). Федеральные министры в свою очередь осуществляют руководство деятельностью федеральных органов исполнительной власти, координируют и контролируют деятельность федеральных органов исполнительной власти, находящихся в ведении федеральных министерств (ст. 29) по вопросам проведения единой государственной политики в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, реализации прав граждан на благоприятную окружающую среду, по обеспечению экологического благополучия, по созданию благоприятных условий жизнедеятельности населения, по снижению негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, охраны и рационального использования

⁶³⁶ См. подроб. § 2 гл. 4 настоящей работы.

природных ресурсов, регулирования природопользования и развития минерально-сырьевой базы Российской Федерации (ст. 22).

Федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере изучения, использования, воспроизводства и охраны природных ресурсов является Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации. Согласно Положению о Министерстве, оно осуществляет координацию и контроль деятельности подведомственных ему Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, Федеральной службы по надзору в сфере природопользования, Федерального агентства водных ресурсов, Федерального агентства лесного хозяйства и Федерального агентства по недропользованию, в этих целях могут быть образованы в установленном порядке территориальные органы Министерства⁶³⁷.

Следует обратить внимание, что в одних случаях координация осуществляется органами в одном ряду с иными предоставленными им полномочиями, в других – для осуществления координации создаются специальные подразделения: советы, комиссии, рабочие группы, которые могут формироваться исходя их принципа представительства (делегатов) от тех органов, деятельность которых подлежит координации, или из числа сторонних лиц по отношению к таким органам, а также путем применения одновременно и того, и другого подходов⁶³⁸. Для организации координации

⁶³⁷ См.: постановление Правительства Российской Федерации от 11.11.2015 № 1219 «Об утверждении Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации и об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации». С послед. изм. и доп., внесенными постановлением Правительства Российской Федерации от 18.10.2023 № 1726 // СЗ РФ. 2015. № 47. Ст. 6586; 2023. № 43. Ст. 7727.

⁶³⁸ См., напр.: Закон Камчатского края от 04.07.2008 № 85 «Об охране окружающей среды в Камчатском крае». С послед. изм. и доп., внесенными Законом Камчатского края от 31.10.2023 № 284 [Электронный ресурс] // URL: <https://docs.cntd.ru/document/819055440> (дата обращения: 10.11.2023).

органы государственной власти, местного самоуправления вправе заключать соглашения между собой и иными органами и организациями.

Специальные координационные органы создавались на самом высоком уровне. Координационный совет по экологической политике был образован при Президенте Российской Федерации⁶³⁹. Согласно Положению о Совете, его основными задачами являлись обсуждение предложений министерств и ведомств по концептуальным основам политики в области охраны окружающей среды, экологической безопасности и использования природных ресурсов; выработка согласованных предложений по реализации государственной экологической политики; координация деятельности министерств, ведомств и других органов управления по вопросам экологической политики⁶⁴⁰.

Примером специальных координационных органов являются те, формирование которых предусматривается Федеральным законом «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле». Согласно названному закону при организации и осуществлении контроля (надзора) возможно создание и организация работы межведомственных комиссий (рабочих групп), в том числе по определению и достижению целевых значений межведомственных ключевых показателей результативности видов контроля.

⁶³⁹ Создан распоряжением Президента Российской Федерации от 04.01.1992 № 4-рп. К сожалению, Координационный совет просуществовал недолго: Указом Президента Российской Федерации от 30.09.1992 № 1150 он преобразован в Совет при Президенте Российской Федерации по экологической политике, который, в свою очередь, был через год упразднен – Указом Президента Российской Федерации от 29.12.1993 № 2314 распоряжение Президента Российской Федерации от 28.12.1992 № 828-рп признано утратившим силу. Однако в других сферах такие органы функционируют. Например, постановление Правительства Российской Федерации от 13.07.2019 № 898 «О Координационном совете при Правительстве Российской Федерации по развитию биотехнологий» является важным документом, закладывающим основы взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления, научных и других организаций при рассмотрении вопросов, связанных с реализацией государственной политики в области биотехнологий // СЗ РФ. 2019. № 29 (ч. II). Ст. 4040.

⁶⁴⁰ См.: распоряжение Президента Российской Федерации от 28.12.1992 № 828-рп. «О Совете при Президенте Российской Федерации по экологической политике» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 3. Ст. 237 (утратило силу).

Также взаимодействие возможно по вопросам совместного планирования и проведения профилактических мероприятий и контрольных (надзорных) мероприятий, информирования о результатах проводимых профилактических мероприятий и контрольных (надзорных) мероприятий (п. 1–2 ст. 20).

Опыт создания координационных органов имеется и у субъектов Российской Федерации⁶⁴¹. Например, в соответствии с распоряжением Правительства города Москвы был создан Координационный общественный совет по вопросам экологического образования, просвещения и пропаганды и центра экологического образования, просвещения и пропаганды.

Задачами Совета были определены содействие повышению уровня экологической культуры и экологической информированности широких слоев населения, в том числе посредством создания специализированной постоянно действующей демонстрационной площадки для пропаганды передовых достижений в области экологического образования, просвещения, рационального природопользования и охраны окружающей среды, создания эффективной организационной структуры и базы для повышения экологической культуры населения, образовательного уровня и профессиональных навыков и знаний в области экологии, проведения экологического обучения населения и образования, включая дошкольное, школьное, вузовское, дополнительное, профессиональное образование, создание условий для пропаганды экологических знаний, достижений в области экологического просвещения, создания детских и молодежных экологических центров, опыта эффективного взаимодействия общественных

⁶⁴¹ См., напр.: распоряжение Минсельхозпрода Московской области, Московско-Окского БВУ, Управления Роспотребнадзора по Московской области, Минэкологии Московской области, Мособлкомлеса от 06.02.2018 № 2р/1/01-06/044/1р/8/2018/18рв/26рв-1/22/1 «О порядке деятельности межведомственной рабочей группы по вопросам соблюдения законодательства об охране окружающей природной среды и о природопользовании» // СПС «КонсультантПлюс».

экологических организаций и объединений с органами государственной власти города Москвы⁶⁴².

Актуальными направлениями достижения поставленных в сфере государственного управления целей являются разработка и принятие различного рода программ, для реализации которых, в том числе, определяются координатор программы (как правило, государственный орган исполнительной власти) и координационный совет, формируемый из представителей заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, государственных заказчиков, научных организаций и независимых экспертов.

Указом Президента Российской Федерации «О мерах по реализации государственной научно-технической политики в области экологического развития Российской Федерации и климатических изменений» утверждено Положение о совете по реализации Федеральной научно-технической программы в области экологического развития Российской Федерации и климатических изменений на 2021–2030 годы. На Совет возложены: организация взаимодействия и координация деятельности Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Министерства науки и высшего образования Российской Федерации, Министерства экономического развития Российской Федерации, иных заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, федерального государственного бюджетного учреждения «Российская академия наук», ведущих научных и образовательных организаций, фондов поддержки научной, научно-технической, инновационной деятельности, а также других институтов развития и организаций. Положение о научно-координационном совете, его

⁶⁴² См.: распоряжение Правительства города Москвы от 31.12.2003 № 2438-РП «О создании Координационного общественного совета по вопросам экологического образования, просвещения и пропаганды и центра экологического образования, просвещения и пропаганды» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2004. № 6.

состав и регламент работы утверждаются Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации.

Основными задачами научно-координационного совета является рассмотрение материалов о ходе реализации мероприятий Программы и предоставление рекомендаций по их уточнению, а также рассмотрение итогов реализации Программы, выявление научных, технических и организационных проблем в ходе реализации Программы и разработка предложений по их решению и др.

В условиях цифровизации координация все чаще видится в организации межведомственного электронного взаимодействия. Указание на это – одна из тенденций развития законодательства, в том числе экологического. Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле» информационное обеспечение контрольной деятельности во многом сводит к созданию системы и структуры информационного взаимодействия в цифровой форме. Сюда относится и обмен документами, сведениями, и раскрытие информации путем обеспечения доступа к базам данных, сведениям учета и результатам мониторинга (п. 3–5 ст. 20).

Начало этому процессу было положено еще до официального провозглашения перехода к цифровизации. Например, в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации «О единой системе межведомственного электронного взаимодействия»⁶⁴³ создание такой системы должно было решить следующие задачи:

– «обеспечение исполнения государственных и муниципальных функций в электронной форме;

⁶⁴³ См.: постановление Правительства Российской Федерации от 08.09.2010 № 697 «О единой системе межведомственного электронного взаимодействия». С послед. изм. и доп., внесенными постановлением Правительства Российской Федерации от 13.07.2022 № 1242 // СЗ РФ. 2010. № 38. Ст. 4823; 2022. № 29 (ч. III). Ст. 5498.

– обеспечение предоставления в электронной форме государственных и муниципальных услуг, а также документов (сведений), размещенных в государственных информационных системах и иных информационных системах, в том числе с использованием федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)»;

– обеспечение информационного взаимодействия в электронной форме между органами и организациями;

– обеспечение информационного взаимодействия в электронной форме между государственными органами, органами местного самоуправления, организациями финансового рынка, иными организациями, индивидуальными предпринимателями, нотариусами и оператором единой информационной системы персональных данных, обеспечивающей обработку (включая сбор и хранение) биометрических персональных данных, их проверку и передачу информации о степени их соответствия предоставленным биометрическим персональным данным физического лица в целях обеспечения идентификации и (или) аутентификации физического лица в соответствии с Федеральным законом «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»;

– обеспечение информационного взаимодействия по предоставлению органами и организациями аналитических данных для принятия управленческих решений»⁶⁴⁴.

Впоследствии был принят целый ряд документов, направленных на организацию межведомственного взаимодействия органов государственной власти в электронной форме⁶⁴⁵. Установлены требования к порядку создания,

⁶⁴⁴ Положение о единой системе межведомственного электронного взаимодействия. Утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 08.09.2010 № 697.

⁶⁴⁵ См., напр.: постановление Правительства Российской Федерации от 08.06.2011 № 451 «Об инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных

развития, ввода в эксплуатацию, эксплуатации и вывода из эксплуатации государственных информационных систем и дальнейшего хранения содержащейся в их базах данных информации. Однако во многих сферах, в том числе и в экологической, желаемый эффект не был достигнут: комплексное взаимодействие государственных и муниципальных органов между собой с иными заинтересованными лицами с использованием цифровых технологий отсутствует.

Можно отметить отдельные достижения в организации межведомственного взаимодействия в сфере использования и охраны отдельных природных ресурсов. В 2022 году было начато создание федеральной государственной информационной системы лесного комплекса⁶⁴⁶. Оно должно завершиться до 2025 года и позволит обеспечить: прозрачность осуществления заключаемых договоров и сделок в области лесных отношений, включая охрану, защиту, воспроизводство лесов, возможность учета и процессуального сопровождения административных правонарушений в области лесных отношений, возможность предоставления государственных услуг в области лесных отношений дистанционно в электронной форме для граждан, хозяйствующих субъектов, государственных и общественных организаций.

Возможность проследить путь древесины от стадии рубки лесных насаждений до получения продукции ее переработки и вывоза за пределы Российской Федерации обеспечивается исключительно объединением достоверных цифровых баз данных о лесах Российской Федерации, для чего

услуг и исполнения государственных и муниципальных функций в электронной форме». (с послед. изм. и доп., внесенными постановлением Правительства Российской Федерации от 11.12.2023 № 2120 // СЗ РФ. 2011. № 24. Ст. 3503; 2023. № 51. Ст. 9375.); постановление Правительства Российской Федерации от 06.07.2015 № 676 «О требованиях к порядку создания, развития, ввода в эксплуатацию, эксплуатации и вывода из эксплуатации государственных информационных систем и дальнейшего хранения содержащейся в их базах данных информации». (с послед. изм. и доп., внесенными постановлением Правительства Российской Федерации от 16.12.2022 № 2338 // СЗ РФ. 2015. № 28. Ст. 4241; 2022. № 52. Ст. 9610) и др.

⁶⁴⁶ См.: приказ Рослесхоза от 22.04.2021 № 372 «О создании федеральной государственной информационной системы лесного комплекса» // СПС «КонсультантПлюс».

необходимо провести цифровизацию ретроспективных материалов, расширить зоны дистанционного мониторинга за осуществляемыми мероприятиями по охране, защите и воспроизводству лесов. Выгодоприобретателями («бенефициарами») в описанной системе официально названы: Рослесхоз, заинтересованные федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, иные организации (лесопользователи) и граждане⁶⁴⁷.

Создание федеральной государственной информационной системы лесного комплекса возможно только посредством интеграции данных, собираемых на местах и предоставляемых лесопользователями, органами государственной власти и местного самоуправления. Ключевым условием создания системы является организация взаимодействия и информационного обмена, которая в настоящее время может быть обеспечена только при координационной роли федерального органа исполнительной власти (Рослесхоза), являющегося «оператором» своего ведомственного сегмента единой информационной системы⁶⁴⁸.

⁶⁴⁷ См.: приложение № 1 к распоряжению Правительства Российской Федерации от 08.12.2021 № 3496-р «Об утверждении стратегического направления в области цифровой трансформации отрасли экологии и природопользования» // СЗ РФ. 2021. № 51. Ст. 8889.

⁶⁴⁸ В доктрине отмечается недостаточность предпринятых мер цифровизации лесной отрасли для ее преобразования, которая пока касается в основном вопросов переработки древесины. Как пишут Н.Г. Жаворонкова и Ю.Г. Шпаковский, «к сожалению, как в Стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации до 2030 года, так и в других документах, речь идет в основном о поддержке проектов развития перерабатывающих производств; обеспечении достоверной актуальной информации о лесных ресурсах, повышении эффективности государственного управления лесами; переходе от экстенсивной модели освоения лесов к интенсивному использованию и воспроизводству лесов на основе зонально-регионального принципа... На наш взгляд, для полноценной и системной цифровизации лесной отрасли необходимо серьезно увеличить значение сохранения экологического потенциала лесов; поддержания генетического, видового, экосистемного и ландшафтного разнообразия, климатических и биологических характеристик. Цифровизация лесной отрасли включает (или должна включать) полную мониторинговую информацию о состоянии лесных экосистем, объемах выбываемых лесов, лесных пожарах и болезнях, сокращении биоразнообразия, нанесении ущерба экосистемам». См.: *Жаворонкова Н.Г., Шпаковский Ю.Г. Правовые аспекты цифровизации лесной отрасли. С. 77–83.*

В остальных сферах природопользования на данный момент внедрение информационных технологий охватывает только малую часть осуществляемых управленческих процессов, отсутствует достаточное нормативное регулирование, организация процессов осуществляется практически в ручном режиме уполномоченным государственным органом, который одновременно является и заказчиком цифровых технологий, и главным пользователем⁶⁴⁹.

Координация же в условиях цифровизации во многом видится в организации межведомственного электронного взаимодействия. Такие системы на современном этапе должны быть положены в основу построения организационно-правовой структуры государственного экологического управления. Они позволят преодолеть, в том числе неопределенность, связанную с отнесением осуществления государственного экологического управления преимущественно к полномочиям федеральных органов исполнительной власти при одновременной возможности передачи осуществления этих полномочий органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления; множественность органов государственного экологического управления как по вертикали, так и по горизонтали⁶⁵⁰.

На законодательном уровне не определены ни порядок принятия решений о создании цифровых технологий, ни порядок их разработки, ни алгоритм внедрения, ни организация функционирования, не урегулированы вопросы безопасности данных, критериев эффективности функционирования разработанных продуктов, юридической ответственности и иные. В настоящее время это дискреционные полномочия уполномоченного федерального органа

⁶⁴⁹ См., напр.: Оперативная информация о водохозяйственной обстановке. [Электронный ресурс] // URL: <https://voda.gov.ru/activities/operativnaya-informatsiya-o-vodokhozyaystvennoy-obstanovke-na-territorii-rossiyskoy-federatsii/> (дата обращения: 10.10.2023).

⁶⁵⁰ См. подроб. § 2 гл. 4 настоящей работы.

исполнительной власти в соответствующей сфере⁶⁵¹. В то же время возложение этих полномочий на органы государственной исполнительной власти прямо противоречит тем целям, для которых цифровизация должна осуществляться.

Зарубежный опыт внедрения цифровых технологий в государственное управление показывает, что активная деятельность государственных органов исполнительной власти по их цифровизации при отсутствии понимания стратегических подходов, не гибкая нормативная правовая база, приводят к отсутствию эффектов воздействия цифровых инноваций, когда цифровые инвестиции не способствуют экологическому, экономическому и социальному развитию.

Новые цифровые технологии будут продолжать развиваться очень быстрыми темпами (это одна из их специфических черт), и задача государства состоит в том, чтобы создавать условия для такого развития, постоянно реагировать на ускоряющиеся темпы изменений, направлять эти изменения в правовое поле⁶⁵². Сегодня существует несоответствие между темпами цифровых преобразований и способностью развивать системы обучения, системы повышения квалификации, системы управления, системы социальной защиты и государственное регулирование, которые позволили бы получить максимальную отдачу от такого ускорения и смягчить самые неблагоприятные его последствия: «... если верно то, что сейчас нам требуется от десяти до пятнадцати лет, чтобы понять новую технологию, а затем создать новые законы и нормативные акты для обеспечения безопасности общества,

⁶⁵¹ См., напр.: *Губин А.М.* Цифровизация и публичное управление: специфика взаимодействия и пути развития // *Право и цифровая экономика*. 2021. № 4. С. 50–55.

⁶⁵² Конкуренция в цифровую эпоху: стратегические вызовы для Российской Федерации [Электронный ресурс] // URL: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/30584/AUS0000158-RU.pdf?sequence=4> (дата обращения: 10.10.2023).

то как мы можем осуществлять регулирование, когда технологии приходят и уходят в течение пяти-семи лет? Это проблема»⁶⁵³.

Известной цифровой технологией, которая в случае внедрения может кардинальным образом изменить структуру органов государственного экологического управления, является технология «распределенного реестра» (distributed ledger technology), в первую очередь такая ее разновидность, как «блокчейн»⁶⁵⁴.

В проекте дорожной карты развития технологий распределенных реестров в Российской Федерации, подготовленной корпорацией «Ростех», под такой технологией предлагалось понимать группу методов, направленных на создание распределенных баз данных и обеспечение непротиворечивости, синхронизации, неизменности и прозрачности хранящейся в этих базах информации. Блокчейн – это база цифровых транзакций, записей о событиях, содержащих критически важную управленческую, юридическую, финансовую и иную информацию, которая хранится, одновременно создается и обновляется на всех носителях у всех участников реестра на основе заданных алгоритмов, обеспечивающих ее тождественность у всех пользователей⁶⁵⁵.

⁶⁵³ Там же.

⁶⁵⁴ Признавая преимущества блокчейна, правительство Дубая недавно объявило о разработке комплексной стратегии внедрения блокчейн-технологий, которая поможет государственным органам Дубая работать более уверенно и эффективно и, согласно прогнозам, экономить около 1,5 млрд долларов США в год. Эстония разработала масштабируемое решение в области блокчейн-технологий для защиты целостности данных, хранящихся в государственных репозиториях, от угроз информационной безопасности [Электронный ресурс] // URL: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/30584/AUS0000158-RU.pdf?sequence=4> (дата обращения: 10.10.2023).

⁶⁵⁵ Каждый участник системы распределенного реестра хранит всю историю изменений и осуществляет добавление любых изменений в систему с помощью алгоритма консенсуса, который математически гарантирует невозможность подделки данных. Однако ни один участник не может изменить данные в системе таким образом, что другие участники не узнают об этом. Благодаря этому данные, которые находятся внутри системы распределенного реестра, становятся доверенными, а все изменения – прозрачными [Электронный ресурс] // URL: <https://nangs.org/news/it/rosteh-prosit-36-milliardov-na-razvitie-rossiyskogo-blokcheyna> (дата обращения: 10.10.2023).

Решения на основе названной технологии бросают вызов традиционным моделям в государственном управлении: технология распределенного реестра блокчейн может работать без необходимости наличия какого-то центрального органа управления, частично или полностью заменяя полномочия правительства, министерств, служб, агентств. Ключевой особенностью таких технологий является отсутствие единого центра управления. Каждый узел составляет и записывает обновления реестра независимо от других узлов.

Государственным органам следует только создать надлежащую правовую базу для обеспечения безопасности блокчейн-решений. В числе главных собственно правовых вопросов – придание юридической силы транзакций, проводимых с применением блокчейн-технологий⁶⁵⁶.

Уже имеется положительный опыт внедрения рассматриваемой технологии при ведении земельных кадастров или реестров: были реализованы пилотные проекты в России (Росреестр), Дубае (ERES/ConsenSys), Грузии (Bitfury), Гане (BenBen) и Швеции (Chromaway). Например, Кадастровое управление Дубая посредством блокчейн-технологий связано с другими государственными органами и учреждениями (в том числе, коммунальными службами), коммерческими банками. Это позволило создать систему «одного окна» для граждан и бизнеса, повысить безопасность и прозрачность регистраций сделок с недвижимостью, осуществлять проверку платежей и любых иных транзакций. Все это позволяет поддерживать в актуальном состоянии (режиме реального времени) базу данных о недвижимости, объем которой составляет около 75 млрд. долларов США⁶⁵⁷.

⁶⁵⁶ См., напр.: *Niforos M. Blockchain in Development – Part I: A New Mechanism of ‘Trust’?* International Finance Corporation, 2017 [Электронный ресурс] // URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/511661502947718159/pdf/118734-BRI-EMCompass-Note-40-Blockchain-Part-I-PUBLIC.pdf> (дата обращения: 10.10.2023).

⁶⁵⁷ См.: Доклад о развитии цифровой экономики в России «Конкуренция в цифровую эпоху: стратегические вызовы для Российской Федерации» [Электронный ресурс] // URL: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/30584/AUS0000158-RU.pdf?sequence=4> (дата обращения: 10.10.2023).

Такие системы могут быть дополнены сервисами, основанными на смарт-контрактах или самовыполняющихся программах, закодированных с использованием блокчейна, которые запускаются при выполнении predetermined требований или условий⁶⁵⁸.

Внедрение подобных цифровых технологий в структуру государственного экологического управления может создать условия для того, чтобы полностью ее преобразовать⁶⁵⁹, позволит устранить множественность органов такого управления на всех уровнях: федеральном, региональном, местном. Даже при сохранении существующего пообъектного подхода в правовом регулировании экологических отношений координация деятельности органов управления, их взаимодействие как между собой, так и с природопользователями, будет обеспечиваться самой технологией, будет ее неотъемлемым содержанием.

⁶⁵⁸ См.: Санникова Л.В., Харитонова Ю.С. Цифровые активы: правовой анализ. М.: Принт, 2020. 304 с.

⁶⁵⁹ См., напр.: Howson P. Tackling climate change with blockchain. *Nature Climate Change*. 2019. Vol. 9. № 9. P. 644–645.

§2. Федеральное и региональное государственное экологическое управление: особенности разграничения полномочий⁶⁶⁰

Содержание. Разграничение полномочий в сфере государственного экологического управления, локальный экологический мониторинг, экспериментальные правовые режимы.

Постановка проблемы. «Многозвенная вертикаль, сложная система распределения полномочий»⁶⁶¹, с одной стороны, названы в числе ключевых проблем⁶⁶² цифровой трансформации отрасли экология и природопользование в части внедрения и адаптации цифровых технологических решений, с другой стороны, именно внедрение таких решений может позволить преодолеть указанные недостатки.

В соответствии со ст. 72 Конституции Российской Федерации природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

⁶⁶⁰ Данный параграф подготовлен на основе следующих публикаций автора настоящей диссертации: *Заславская Н.М.* Некоторые аспекты разграничения предметов ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, или к вопросу о локальном экологическом мониторинге // *Экологическое право.* 2014. № 1. С. 11–16; *Заславская Н.М.* Особенности разграничения полномочий в сфере охраны окружающей среды на современном этапе // *Экологическое право.* 2023. № 4. С. 21–28; *Заславская Н.М.* Правовые экологические эксперименты в условиях цифровизации // *Законодательство.* 2023. № 7. С. 27–33.

⁶⁶¹ См.: раздел III Стратегического направления в области цифровой трансформации отрасли экологии и природопользования, относящейся к сфере деятельности Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации.

⁶⁶² Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» в числе принципов деятельности органов, входящих в единую систему публичной власти в субъекте Российской Федерации, называет единство системы публичной власти, а также согласованное функционирование и взаимодействие органов публичной власти на федеральном, региональном, муниципальном уровнях.

Федерации. По обозначенному кругу вопросов издаются федеральные законы, а также законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (ч. 2 ст. 76 Конституции Российской Федерации), которые не должны противоречить федеральным (ч. 5 ст. 76 Конституции Российской Федерации). По предметам совместного ведения органы исполнительной власти Российской Федерации и субъектов образуют единую систему органов исполнительной власти Российской Федерации (ч. 2 ст. 77 Конституции Российской Федерации).

В научной литературе неоднократно высказывалась критика механизмов реализации названных конституционных положений⁶⁶³. В числе недостатков отмечается доминирующее положение федерального нормотворчества и управления по вопросам совместного ведения, отсутствие единства подходов к осуществлению и исполнению закрепленного в Конституции Российской Федерации разграничения полномочий, наличие «неопределенности разграничения по ним конкретных полномочий федеральных и региональных органов государственной власти»⁶⁶⁴.

В настоящее время по предметам совместного «экологического» ведения изданы федеральные законы и приняты в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. В условиях того, что основы управления в области охраны установлены федеральным законодательством, субъекты Российской Федерации, хотя и

⁶⁶³ Отмечается, что разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами в сфере охраны окружающей среды продолжает оставаться одной из наиболее сложных и до конца не решенных проблем федерализма. См., напр.: *Бринчук М.М.* Роль государства в обеспечении экологической безопасности // *Экологическая безопасность, проблемы, поиск, решения.* М., 2001. С. 106–119; *Трегубова Е.В., Куракин А.В., Карпухин Д.В.* Конституционные и административные проблемы реализации полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов // *Современное право.* 2019. № 1. С. 27–36; *Шкиперова Г.Т., Курило А.Е.* Государственное регулирование охраны окружающей среды: проблемы и перспективы // *Вестник факультета управления Челябинского государственного университета.* 2017. № 2. С. 49–54.

⁶⁶⁴ *Нарутто С.В.* Единство и многообразие российского федерализма // *Актуальные проблемы российского права.* 2017. № 9. С. 60.

вовлечены в этот процесс, но по факту их полномочия сильно ограничены⁶⁶⁵, вопросы по предметам совместного ведения вне полномочий Российской Федерации минимизированы⁶⁶⁶.

С одной стороны, такое положение дел поддерживается Конституционным судом Российской Федерации, который, давая характеристику действующей системе разграничения экологических полномочий, одобрял ее, признавал соответствующей Конституции Российской Федерации, неоднократно указывал, что полномочия Российской Федерации и ее субъектов в области использования и охраны окружающей среды распределены и осуществляются как находящиеся в совместном ведении с тем, чтобы при принятии соответствующих решений была возможность обеспечить учет и согласование интересов Российской Федерации и ее субъектов. При этом федеральный закон как нормативный правовой акт общего действия, регулирующий те или иные вопросы (предметы) совместного ведения, определяет права и обязанности участников правоотношений, в том числе полномочия органов государственной власти, и тем самым осуществляет разграничение этих полномочий⁶⁶⁷.

С другой стороны, «многозвеньевая вертикаль, сложная система распределения полномочий и ответственности» между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, согласно Стратегическому направлению в

⁶⁶⁵ Примером реализации субъектами Российской Федерации права принятия актов экологического законодательства может являться описанная далее в настоящем параграфе ситуация с локальным экологическим мониторингом.

⁶⁶⁶ См.: *Васильева М.И.* Правовые проблемы организации управления в сфере охраны окружающей среды. Пособие по региональной экологической политике. М.: Акрополь, ЦЭПР, 2004. 253 с.

⁶⁶⁷ См.: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 09.01.1998 № 1-П «По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 3. Ст. 429; постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14.05.2009 № 8-П «По делу о проверке конституционности положения подп. “б” п. 4 Постановления Правительства Российской Федерации “Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия” в связи с запросом Верховного суда Республики Татарстан» // СЗ РФ. 2009. № 22. Ст. 2752.

области цифровой трансформации отрасли экологии и природопользования, названы в числе первых проблем текущего состояния отрасли (подп. 2 п. 1 раздела 3). Совершенствование разграничения полномочий органов государственной власти в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности стоит первым в числе задач по формированию эффективной системы управления в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, предусматривающей взаимодействие и координацию деятельности органов государственной власти⁶⁶⁸.

Следует отметить, что провозглашенное Конституцией Российской Федерацией совместное ведение и единство системы органов исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов, разграничение полномочий между ними, реализуется в сфере охраны окружающей среды, природопользования и обеспечения экологической безопасности разными способами⁶⁶⁹.

В ряде федеральных законов прямо указываются полномочия органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации: определяются исключительные полномочия Российской Федерации и ее субъектов. По такому пути, например, пошел Федеральный закон «Об охране окружающей среды», в ст.ст. 5 и 6 которого определены соответственно полномочия органов государственной власти Российской Федерации и полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды. Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» разграничивает полномочия в области обращения с отходами между

⁶⁶⁸ См.: п. 10 разд. III Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года.

⁶⁶⁹ Здесь и далее термин «способ» применительно к разграничению полномочий употреблен условно.

Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации путем перечисления их полномочий (ст. ст. 5 и 6)⁶⁷⁰.

Сопоставление закрепленных в названных статьях перечней полномочий (не только по количественным, но и по содержательным критериям) подтверждает ранее озвученный тезис о том, что у субъектов Российской Федерации меньше полномочий в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, по сравнению с полномочиями Российской Федерации.

Некоторые федеральные законы наряду с нормами, определяющими полномочия органа государственного управления каждого уровня, включают также нормы, содержащие конкретные перечни объектов, в отношении которых та или иная функция государственного управления осуществляется. В качестве примера можно привести ст.ст. 11 и 12 Федерального закона «Об экологической экспертизе», разделяющие объекты государственной экологической экспертизы на объекты федерального и регионального уровней, тем самым разграничивая их полномочия и определяя объекты (ст. 11), в отношении которых государственную экологическую экспертизу проводит Росприроднадзор и его территориальные органы (федеральный

⁶⁷⁰ Следует отметить, что, как указывается в научной литературе, несмотря на прямое перечисление полномочий каждого уровня, в правоприменительной практике встречается большое количество споров по вопросу определения компетенции указанных органов государственной власти. См., напр.: Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за первый квартал 2010 года. Утв. постановлением Президиума Верховного Суда Российской Федерации от 16.06.2010 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2010. № 9; Обзор судебной практики по вопросам применения законодательства об охране окружающей среды. Утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 24.06.2022 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2022. № 10; Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (постатейный). *Берназ Л.П., Жочкина И.Н., Кичигин Н.В.* и др. / отв. ред. Н.И. Хлуденева. Комментарий к ст. 9 [Электронная версия] // СПС «КонсультантПлюс»; решение Московского городского суда от 21.12.2021 по делу № 3а-1736/2021 // СПС «КонсультантПлюс»; постановление Арбитражного суда Уральского округа от 10.08.2018 № Ф09-3523/18 по делу № А60-23864/2017 // СПС «КонсультантПлюс»; постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 22.10.2018 № 17АП-19859/2017-АК по делу № А60-23864/2017 // СПС «КонсультантПлюс»; апелляционное определение Первого апелляционного суда общей юрисдикции от 21.04.2022 по делу № 66а-1385/2022 // СПС «КонсультантПлюс»; кассационное определение Второго кассационного суда общей юрисдикции от 07.09.2022 № 88а-18824/2022 // СПС «КонсультантПлюс».

уровень), и объекты (ст. 12), в отношении которых государственную экологическую экспертизу осуществляют органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации (региональный уровень).

Разделение объектов, в отношении которых осуществляется экологическое управление, может быть реализовано и иным образом, и заключаться в том, что в федеральном законе перечисляются федеральные объекты, а все иные (не перечисленные), являются объектами субъектов Российской Федерации – разграничение полномочий по остаточному принципу. Таким образом в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» разграничиваются, например, полномочия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере осуществления государственного экологического контроля (надзора) – путем определения объектов государственного экологического контроля (надзора) федерального уровня. Объекты, не внесенные в этот перечень, являются объектами государственного экологического контроля (надзора) субъектов Российской Федерации (п. 2 ст. 65 Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

Во многих федеральных актах экологического законодательства предусмотрена возможность передачи полномочий федеральных органов исполнительной власти органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, что является, по сути, самостоятельным способом разграничения полномочий (ст. 5.1. Федерального закона «Об охране окружающей среды» и Федерального закона «Об отходах производства и потребления», ст. 6 Федерального закона «Об экологической экспертизе» и другие). В федеральных законах, как правило, указывалось, что такая передача осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти

субъектов Российской Федерации»⁶⁷¹. Согласно ст. 26.1 названного Федерального закона, полномочия, осуществляемые органами государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, определялись Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, договорами о разграничении полномочий и соглашениями, а также законами субъектов Российской Федерации.

Аналогичная норма содержится в Федеральном законе «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (ст. 41)⁶⁷². В ст. 1 названного закона закреплено, что разграничение предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти осуществляется Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и договорами о разграничении полномочий. Для этих целей в случаях, если это не противоречит названным нормативным правовым актам, федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации могут по взаимному соглашению передавать друг другу осуществление части своих полномочий.

В федеральном экологическом законодательстве вариативность существует и в порядке наделения органов государственной власти субъектов Российской Федерации федеральными полномочиями. В одних федеральных законах констатируется факт передачи полномочий, в других – предусматривается такая возможность. Так, ст. 6 Федерального закона «О животном мире»⁶⁷³ определены полномочия Российской Федерации в области охраны и использования животного мира, переданные для осуществления органам государственной власти субъекта Российской Федерации. Согласно

⁶⁷¹ Утратил силу.

⁶⁷² См.: Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации». С послед. изм. и доп., внесенными Федеральным законом от 04.08.2023 № 485-ФЗ // СЗ РФ. 2021. № 52 (ч. I). Ст. 8973; 2023. № 32 (ч. II). Ст. 6217.

⁶⁷³ См.: Федеральный закон 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире». С послед. изм. и доп., внесенными Федеральным законом от 13.06.2023 № 247-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1462; 2023. № 25. Ст. 4436.

абз. 1 указанной статьи, «Российская Федерация передает органам государственной власти субъекта Российской Федерации осуществление следующих полномочий в области охраны и использования объектов животного мира, а также водных биологических ресурсов». В специальной литературе отмечается, что, учитывая используемую законодателем формулировку, – «Российская Федерация передает», возможность отказаться от осуществления таких полномочий у субъекта Российской Федерации отсутствует⁶⁷⁴.

Возможность передачи осуществления полномочий в области обращения с отходами предусмотрена ст. 5.1 Федерального закона «Об отходах производства и потребления», согласно которой полномочия федеральных органов исполнительной власти по лицензированию деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I–IV классов опасности могут передаваться для осуществления органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Передача федеральных полномочий субъектам Российской Федерации возможна путем заключения соглашений⁶⁷⁵, сторонами которых, соответственно, являются федеральный орган исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации (правительство субъекта либо специальные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере охраны окружающей среды)⁶⁷⁶.

⁶⁷⁴ См.: Слепенкова О.А., Бирюкова Т.А. Комментарий к Федеральному закону от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире» (постатейный) [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». Аналогичный подход закреплен и в других актах федерального законодательства.

⁶⁷⁵ См., напр.: Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Саха (Якутия) от 28.06.1995 № 3 «О разграничении и передаче осуществления полномочий в области охраны окружающей среды и использования природных ресурсов» // СПС «КонсультантПлюс».

⁶⁷⁶ См.: постановление Правительства Российской Федерации от 08.12.2008 № 924 «О порядке заключения и вступления в силу соглашений между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации о передаче ими друг другу осуществления части своих полномочий». С послед. изм. и доп.,

Однако заключение таких соглашений не является распространенной практикой⁶⁷⁷.

В числе примеров можно назвать Соглашение между Федеральной службой по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор) и Правительством города Москвы⁶⁷⁸ о передаче Правительству города Москвы осуществления части своих полномочий в области охраны окружающей среды, согласно которому переданы полномочия в отношении субъектов хозяйственной и иной деятельности, зарегистрированных на территории города Москвы, осуществляющих деятельность исключительно в границах территории города Москвы, не имеющих филиалов и представительств на территории иных субъектов Российской Федерации и оказывающих негативное воздействие на окружающую среду в границах территории города Москвы. Перечень таких объектов был утвержден дополнительно⁶⁷⁹.

внесенными постановлением Правительства Российской Федерации от 09.12.2022 № 2272 // СЗ РФ. 2008. № 50. Ст. 5953; 2022. № 51. Ст. 9233.

⁶⁷⁷ Законность соглашений о передаче полномочий оспаривалась в судебном порядке. См., напр.: Апелляционное определение Апелляционной коллегии Верховного Суда Российской Федерации от 19.01.2021 № АПЛ20-459 об оставлении без изменения решения Верховного Суда Российской Федерации от 29.09.2020 № АКПИ20-478, которым отказано в удовлетворении административных исковых заявлений об оспаривании распоряжения Правительства Российской Федерации от 26.04.2020 № 1143-р // СПС «КонсультантПлюс».

⁶⁷⁸ Заключено в городе Москве 21.03.2014 // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2014. № 19; распоряжение Правительства Московской области от 21.10.2019 № 871-РП «О целесообразности заключения дополнительного соглашения № 1 к Соглашению, заключенному между Федеральной службой по надзору в сфере природопользования и Правительством Московской области, о передаче Правительству Московской области осуществления части своих полномочий Российской Федерации в области охраны окружающей среды и в области обращения с отходами производства и потребления» [Электронный ресурс] // URL: <http://www.mosreg.ru> (дата обращения: 10.10.2023); распоряжение Правительства Московской области от 28.06.2023 № 409-РП «О целесообразности заключения Дополнительного соглашения № 2 к Соглашению между Федеральной службой по надзору в сфере природопользования и Правительством Московской области о передаче Правительству Московской области осуществления части своих полномочий в области охраны окружающей среды и в области обращения с отходами производства и потребления» [Электронный ресурс] // URL: <http://www.mosreg.ru> (дата обращения: 10.10.2023).

⁶⁷⁹ Список объектов, в отношении которых полномочия Росприроднадзора передаются Правительству Москвы в рамках соглашения между федеральной службой по надзору в сфере природопользования и правительством Москвы о передаче правительству Москвы осуществления части полномочий Российской Федерации в области охраны окружающей среды. Утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 07.03.2014 № 337-р «О передаче полномочий в области охраны окружающей среды» // СЗ РФ. 2014. № 11. Ст. 1194.

В отношении объектов, вошедших в указанный список, Правительству города Москвы переданы такие федеральные полномочия, как выдача разрешений на выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух, на вредные физические воздействия на него, на сбросы загрязняющих веществ в водные объекты на основании нормативов допустимых сбросов веществ (за исключением радиоактивных веществ) и микроорганизмов, установленных Росводресурсами, и другие.

Аналогичные соглашения подписаны⁶⁸⁰ Росприроднадзором с Правительством Московской области⁶⁸¹, Советом министров Республики Крым⁶⁸², Правительством Севастополя⁶⁸³. Заключаются такие соглашения и другими федеральными органами исполнительной власти⁶⁸⁴.

В тех случаях, когда в федеральных законах устанавливается факт передачи федеральных полномочий субъектам Российской Федерации, такие переданные полномочия прямо перечисляются в указанных актах. Например, в соответствии со ст. 6 Федерального закона «Об экологической экспертизе» Российская Федерация передает органам государственной власти субъектов Российской Федерации осуществление таких полномочий в области

⁶⁸⁰ См.: Соглашение между Росприроднадзором и Правительством города Санкт-Петербурга от 05.09.2014 [Электронный ресурс] // URL: <http://gov.spb.ru> (не вступило в силу) (дата обращения: 10.10.2023).

⁶⁸¹ См.: Соглашение между Федеральной службой по надзору в сфере природопользования и Правительством Московской области о передаче Правительству Московской области осуществления части своих полномочий в области охраны окружающей среды и в области обращения с отходами производства и потребления. Заключено в городе Москве 28.04.2016 [Электронный ресурс] // URL: <http://mosreg.ru> (дата обращения: 10.10.2023).

⁶⁸² См.: Соглашение между Федеральной службой по надзору в сфере природопользования и Советом Министров Республики Крым о передаче Совету Министров Республики Крым осуществления части полномочий в сфере охраны окружающей среды. Утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 17.10.2014 № 2064-р // СЗ РФ, 2014, № 43. Ст. 5950.

⁶⁸³ См.: Соглашение между Федеральной службой по надзору в сфере природопользования и Правительством Севастополя о передаче Правительству Севастополя осуществления части полномочий в сфере охраны окружающей среды. Утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 17.10.2014 № 2063-р // СЗ РФ, 2014, № 43. Ст. 5949.

⁶⁸⁴ См., напр.: Соглашение между Федеральным агентством водных ресурсов и Советом министров Республики Крым о передаче Совету министров Республики Крым осуществления части полномочий в области водных отношений. Утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 05.08.2014 № 1466-р // СЗ РФ, 2014, № 33. Ст. 4614.

экологической экспертизы, как: принятие нормативных правовых актов в области экологической экспертизы объектов регионального уровня с учетом специфики экологических, социальных и экономических условий соответствующего субъекта Российской Федерации; организация и проведение государственной экологической экспертизы объектов регионального уровня; информирование населения о намечаемых и проводимых экологических экспертизах и об их результатах. К нормам, разграничивающим полномочия федеральных и региональных исполнительных органов государственной власти в соответствующей сфере, как уже было сказано, можно отнести ст.ст. 11 и 12 Федерального закона «Об экологической экспертизе», закрепляющие перечни объектов государственной экологической экспертизы федерального и регионального уровней⁶⁸⁵.

Как правило, переданные полномочия, которыми наделяются органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляются ими за счет субвенций из федерального бюджета, что также непосредственно указывается в федеральных законах. В ч. 2 ст. 6 Федерального закона «О животном мире» закреплено, что средства на осуществление переданных в соответствии с частью первой названной статьи полномочий предоставляются в виде субвенций из федерального бюджета, также определяются ключевые показатели методики расчета объема средств, которые необходимо предусмотреть в федеральном бюджете для указанных целей.

⁶⁸⁵ Определение полномочий, которыми наделяются органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, характерно для актов природоресурсного законодательства. См., напр.: ст. 83 Лесного кодекса Российской Федерации, ст. 26 Водного кодекса Российской Федерации, ст. 6 Федерального закона «О животном мире», ст. 33 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Исключение – Закон Российской Федерации от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах». (с послед. изм. и доп., внесенными Федеральным законом от 25.12.2023 № 656-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 10. Ст. 823; [Электронный ресурс] // URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 29.12.2023 г.), в нем подобных перечней нет.

Контроль за осуществлением переданных полномочий и целевым расходованием выделенных средств ведется уполномоченными федеральными органами исполнительной власти. Согласно, например, Положению о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования, она наделена полномочиями по контролю за эффективностью и качеством осуществления органами государственной власти субъекта Российской Федерации переданных полномочий Российской Федерации в области обязательных для исполнения предписаний об устранении выявленных нарушений; по контролю за эффективностью и качеством осуществления органами государственной власти субъекта Российской Федерации переданных полномочий Российской Федерации и за расходованием средств на их осуществление в области охраны и использования объектов животного мира, не отнесенных к водным биологическим ресурсам, в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов с правом направления предписаний об устранении выявленных нарушений и представлений об отстранении от должности и (или) о привлечении к дисциплинарной ответственности, в том числе об освобождении от занимаемой должности, должностных лиц, ответственных за неисполнение или ненадлежащее исполнение переданных полномочий (п. 5.2.4 Положения)⁶⁸⁶.

Контроль за эффективностью и качеством осуществления переданных органам государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий с правом направления обязательных для исполнения предписаний об устранении выявленных нарушений, оценку эффективности осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных им полномочий осуществляют и иные федеральные органы

⁶⁸⁶ См.: постановление Правительства Российской Федерации от 30.07.2004 № 400 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 22.07.2004 № 370». С послед. изм. и доп., внесенными постановлением Правительства Российской Федерации от 27.10.2023 № 1800 // СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3347; 2023. № 44. Ст. 7906.

исполнительной власти, например, Федеральное агентство лесного хозяйства (п. 5.4.19 (1), п. 5.4.31 Положения о нем⁶⁸⁷)).

Разграничение «экологических полномочий» Российской Федерации и ее субъектов также регулируется региональным законодательством. В одних субъектах Российской Федерации соответствующие нормы содержатся в нормативных правовых актах экологического законодательства общего характера⁶⁸⁸.

⁶⁸⁷ См.: постановление Правительства Российской Федерации от 23.09.2010 № 736 «О Федеральном агентстве лесного хозяйства». С послед. изм. и доп., внесенными постановлением Правительства Российской Федерации от 15.12.2023 № 2155 // СЗ РФ. 2010. № 40. Ст. 5068; 2023. № 51. Ст. 9400.

⁶⁸⁸ См., напр.: Закон Курганской области от 02.10.1998 № 163 «Об охране окружающей среды Курганской области»; Закон Липецкой области от 08.01.2003 № 33-ОЗ «Об охране окружающей среды Липецкой области»; Закон Ростовской области от 11.03.2003 № 316-ЗС «Об охране окружающей среды в Ростовской области»; Закон Республики Тыва от 27.11.2003 № 417 ВХ-1 «Об охране окружающей среды»; Закон Краснодарского края от 31.12.2003 № 657-КЗ «Об охране окружающей среды на территории Краснодарского края»; Закон Курской области от 01.03.2004 № 3-ЗКО «Об охране окружающей среды на территории Курской области»; Закон Республики Хакасия от 07.07.2004 № 44 «Об охране окружающей среды»; Закон Тюменской области от 28.12.2004 № 302 «Об охране окружающей среды»; Закон Смоленской области от 04.03.2005 № 9-3 «Об охране окружающей среды в Смоленской области»; Закон Воронежской области от 05.07.2005 № 48-ОЗ «Об охране окружающей среды и обеспечении экологической безопасности на территории Воронежской области»; Закон Кабардино-Балкарской Республики от 08.08.2005 № 59-РЗ «Об охране окружающей среды в Кабардино-Балкарской Республике»; Закон Омской области от 06.10.2005 № 673-ОЗ «Об охране окружающей среды в Омской области»; Закон Свердловской области от 20.03.2006 № 12-ОЗ «Об охране окружающей среды на территории Свердловской области»; Закон Саратовской области от 28.07.2006 № 82-ЗСО «Об охране окружающей среды в Саратовской области»; Закон Московской области от 22.12.2006 № 240/2006-ОЗ «Об охране окружающей среды»; Закон Республики Алтай от 21.03.2007 № 2-РЗ «О регулировании отношений в области охраны окружающей среды в Республике Алтай»; Закон Томской области от 10.07.2007 № 134-ОЗ «Об охране окружающей среды в Томской области»; Закон Тульской области от 05.12.2007 № 920-ЗТО «Об охране окружающей среды на территории Тульской области»; Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 27.06.2008 № 53-ЗАО «Об охране окружающей среды в Ямало-Ненецком автономном округе»; Закон Ставропольского края от 29.12.2009 № 109-кз «О некоторых вопросах охраны окружающей среды на территории Ставропольского края»; Закон Костромской области от 04.03.2010 № 589-4-ЗКО «Об обеспечении экологической безопасности на территории Костромской области»; Закон Кировской области от 29.11.2006 № 55-ЗО «Об охране окружающей среды на территории Кировской области»; Закон Орловской области от 13.10.2014 № 1667-ОЗ «Об отдельных правоотношениях в области охраны окружающей среды на территории Орловской области»; Закон Астраханской области от 19.11.2014 № 77/2014-ОЗ «Об отдельных вопросах правового регулирования охраны окружающей среды и сохранения биологического разнообразия на территории Астраханской области»; Закон Республики Коми от 01.03.2016 № 10-РЗ «О некоторых вопросах в области охраны окружающей среды в Республике Коми и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Республики Коми»; Закон Чувашской Республики от 04.03.2016 № 3 «О регулировании отдельных правоотношений, связанных с охраной окружающей среды и обеспечением экологической безопасности на территории Чувашской

К таким актам можно отнести, например, Экологический кодекс Республики Татарстан⁶⁸⁹, раздел 2 которого называется «полномочия органов государственной власти Республики Татарстан и органов местного самоуправления в экологической сфере». Этот раздел объединяет пять статей: «Разграничение полномочий в экологической сфере между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан», «Полномочия Государственного Совета Республики Татарстан в области охраны окружающей среды», «Полномочия Главы (Раиса) Республики Татарстан в экологической сфере», «Полномочия Кабинета Министров Республики Татарстан в области охраны окружающей среды» и «Полномочия органов местного самоуправления в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды». Аналогичные положения включены в целый ряд региональных законов⁶⁹⁰.

В других субъектах приняты специальные законы о разграничении полномочий. Например, в Вологодской области – Закон Вологодской области от 27 февраля 2006 г. № 1415-ОЗ «О разграничении полномочий в области охраны окружающей среды, охраны атмосферного воздуха, использования и охраны водных объектов, использования и охраны недр, экологической экспертизы, обеспечения радиационной безопасности и обращения с радиоактивными отходами между органами государственной власти

Республики» [Электронный ресурс] // URL: <https://docs.cntd.ru/document> (дата обращения: 10.10.2023).

⁶⁸⁹ См.: Экологический кодекс Республики Татарстан от 15.01.2009 № 5-ЗРТ. С послед. изм. и доп., внесенными Законом Республики Татарстан от 02.11.2023 № 98-ЗРТ.

⁶⁹⁰ См., напр.: Закон Самарской области от 06.04.2009 № 46-ГД «Об охране окружающей среды и природопользования в Самарской области». С послед. изм. и доп., внесенными Законом Самарской области от 27.05.2022 № 50-ГД // Волжская коммуна. 2009. 15 апр; URL: <https://docs.cntd.ru/document/450264034?marker>(дата обращения: 10.10.2023); Закон города Санкт-Петербурга от 01.04.2010 № 153-49 «О регулировании лесных отношений в городе Санкт-Петербурге». С послед. изм. и доп., внесенными Законом от 06.03.2023 № 93-20 // Вестник Законодательного Собрания города Санкт-Петербурга. 2010. № 14; URL: <https://docs.cntd.ru/document/891828402> (дата обращения: 10.10.2023) и др.

области»⁶⁹¹; в Ивановской области – Закон Ивановской области от 16 ноября 2010 г. № 129-ОЗ «О разграничении полномочий в сфере охраны окружающей среды, использования и охраны водных объектов, экологической экспертизы между органами государственной власти Ивановской области»⁶⁹²; в Калужской области – Закон Калужской области от 7 февраля 2011 г. № 121-ОЗ «О регулировании отдельных правоотношений, связанных с охраной окружающей среды, на территории Калужской области»⁶⁹³; в Чукотском автономном округе – Закон Чукотского автономного округа от 29 сентября 2011 г. № 84-ОЗ «О разграничении полномочий в области экологической экспертизы в Чукотском автономном округе»⁶⁹⁴ и другие⁶⁹⁵.

⁶⁹¹ См.: Закон Вологодской области от 27.02.2006 № 1415-ОЗ «О разграничении полномочий в области охраны окружающей среды, охраны атмосферного воздуха, использования и охраны водных объектов, использования и охраны недр, экологической экспертизы, обеспечения радиационной безопасности и обращения с радиоактивными отходами между органами государственной власти области». С послед. изм. и доп., внесенными Законом Вологодской области от 13.10.2023 № 5440-ОЗ [Электронный ресурс] // URL: http://dpr.gov35.ru/dokumenty/detail.php?ELEMENT_ID=77345 (дата обращения: 10.11.2023).

⁶⁹² См.: Закон Ивановской области от 16.11.2010 № 129-ОЗ «О разграничении полномочий в сфере охраны окружающей среды, использования и охраны водных объектов, экологической экспертизы между органами государственной власти Ивановской области». С послед. изм. и доп., внесенными Законом Ивановской области от 11.11.2014 № 83-ОЗ [Электронный ресурс] // URL: <http://ivan-gov.ru/doc/29682> (дата обращения: 10.10.2023).

⁶⁹³ См.: Закон Калужской области от 07.02.2011 № 121-ОЗ «О регулировании отдельных правоотношений, связанных с охраной окружающей среды, на территории Калужской области». С послед. изм. и доп., внесенными Законом Калужской области от 23.11.2022 № 297-ОЗ [Электронный ресурс] // URL: http://ecology.admoblkaluga.ru/upload/oiv/min-ecology/New%20Dok/dok_2023/Закон%20Калужской%20области%20от%2028.02.2011%20№%20121-ОЗ.DOCX (дата обращения: 10.10.2023); постановление Правительства Калужской области от 17.05.2012 № 243 «О разграничении полномочий в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды» (с послед. изм. и доп., внесенными постановлением Правительства Калужской области от 24.04.2020 № 339) [Электронный ресурс] // URL: <https://docs.cntd.ru/document/972219194> (дата обращения: 10.10.2023).

⁶⁹⁴ См.: Закон Чукотского автономного округа от 29.09.2011 № 84-ОЗ «О разграничении полномочий в области экологической экспертизы в Чукотском автономном округе». С послед. изм. и доп., внесенными Законом от 28.06.2016 № 79-ОЗ [Электронный ресурс] // URL: <http://chukot-gov.ru/doc/6689> (дата обращения: 10.10.2023).

⁶⁹⁵ См., напр.: Закон Рязанской области от 12.02.2015 № 1-ОЗ «О разграничении полномочий органов государственной власти Рязанской области в сфере охраны окружающей среды». С послед. изм. и доп., внесенными Законом Рязанской области от 05.05.2022 № 19-ОЗ [Электронный ресурс] // URL: <https://docs.cntd.ru/document/424028391?marker> (дата обращения: 10.10.2023); Закон Сахалинской области от 25.11.2020 № 82-ЗО «Об отдельных полномочиях органов государственной власти Сахалинской области в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды» [Электронный ресурс] // URL: <https://docs.cntd.ru/document/571015331> (дата обращения: 10.10.2023).

Следующей после проблемы чрезмерной вариативности способов (подходов) к реализации разграничения государственных полномочий в области охраны окружающей среды является проблема сосредоточения, концентрации экологического законодательства и управления на федеральном уровне. Как уже было отмечено, де-юре охрана окружающей среды, природопользование и обеспечение экологической безопасности находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, де-факто же подавляющее большинство общественных экологических отношений регулируются нормами федерального законодательства. Как следствие, экологическое законодательство субъектов Российской Федерации либо во многом сведено к дублированию положений федерального экологического законодательства⁶⁹⁶, в ряде случаев почти дословному его повторению, либо вообще отсутствует.

Оценки специалистов, анализ правоприменительной практики указывают на то, что в настоящее время прямое противоречие регионального экологического законодательства федеральному встречается редко⁶⁹⁷. Сосредоточение экологических полномочий на федеральном уровне некоторые субъекты Российской Федерации преодолевают так называемым косвенным путем. Проиллюстрировать это можно на примере локального экологического мониторинга – функции экологического управления, не урегулированной федеральным законодательством, но (и во многом ввиду этого) получившей специфическое развитие в законодательстве субъектов Российской Федерации.

⁶⁹⁶ См.: Тихомирова Л.А. Конституционные основы разграничения предметов ведения и полномочий Российской Федерации и ее субъектов в области охраны окружающей среды: научно-практическое исследование // СПС «КонсультантПлюс».

⁶⁹⁷ См.: Абанина Е.Н., Сухова Е.А. Правовое обеспечение экологической безопасности Российской Федерации: состояние и перспективы развития: монография. Электронная версия // СПС «КонсультантПлюс»; Абанина Е.Н. Законотворческие полномочия субъектов Российской Федерации в механизме правового обеспечения экологической безопасности // Вопросы российского и международного права. 2020. Т. 10. № 6–1. С. 74–81; Косинов А.И. Экологическая безопасность и полномочия федеральных органов и органов субъектов власти Российской Федерации: теоретико-правовые аспекты // Клио. 2012. № 4(64). С. 134–136.

Употребление термина мониторинг в наименовании этой функции управления должно безоговорочно относиться ее к разновидности (подвиду) экологического мониторинга. Однако детальное рассмотрение содержания положений регионального законодательства в части регулирования отношений в сфере локального экологического мониторинга заставляет усомниться в правильности такого подхода, особенно в сопоставлении с положениями о государственном экологическом мониторинге.

В соответствии со ст. 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды» государственный мониторинг окружающей среды (государственный экологический мониторинг) представляет собой комплексные наблюдения за состоянием окружающей среды, в том числе компонентов природной среды, естественных экологических систем, за происходящими в них процессами, явлениями, а также оценку и прогноз изменений состояния окружающей среды.

В литературе очень часто можно встретить (с незначительными различиями) следующее определение экологического мониторинга: «система регулярных наблюдений за одним или более элементами окружающей природной среды в пространстве и во времени в соответствии с заранее составленной программой»⁶⁹⁸. К подобным определениям возникает ряд замечаний.

Во-первых, следует отметить, что значение экологического мониторинга заключается не просто в регулярных наблюдениях, сборе данных о состоянии окружающей среды в целом или по отдельным ее элементам, но и в анализе и оценке данных, полученных в результате таких наблюдений. Именно эти стадии мониторинга, включающие сравнение, корреляцию и интерпретацию результатов наблюдения, являются его важнейшими этапами,

⁶⁹⁸ Неразрушающий контроль. В 8 т. / под общ. ред. В.В. Клюева. С. 457.

кульминационными моментами⁶⁹⁹. Так, и в легальном определении термина экологический мониторинг используются не просто термин «наблюдение», а говорится о комплексной системе наблюдений, оценки и прогноза, что и составляет содержание экологического мониторинга⁷⁰⁰.

Во-вторых, под мониторингом окружающей среды следует понимать наблюдение, сбор, анализ и оценку данных не об объектах окружающей среды как таковых, а о загрязнениях, в первую очередь антропогенных. По названному критерию предполагалось появившимся в 70-х годах XX века термином «мониторинг» обозначать не уже существующие к тому времени геофизические службы, осуществляющие учет природных объектов, а «систему, которая синтезируется для выявления антропогенных эффектов в окружающей среде с использованием информации и некоторых элементов существующих геофизических служб»⁷⁰¹.

В разрез с положениями ст. 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды» в части определения объекта экологического мониторинга идет п. 2 Положения о государственном мониторинге состояния и загрязнения окружающей среды⁷⁰², согласно которому объектами государственного мониторинга являются атмосферный воздух, почвы,

⁶⁹⁹ См.: *Шемшученко Ю.С.* Комплексная экологическая экспертиза и мониторинг окружающей среды. С. 95.

⁷⁰⁰ Исходя из содержания выделяются соответствующие основные стадии («функции») экологического мониторинга: информационная (состоит в сборе в процессе наблюдения информации о фактическом состоянии природной среды, воздействии ее факторов на растительный и животный мир), экспертная (заключается в выдаче оценок возможного ущерба от антропогенного и естественного воздействия и определения природных резервов для использования их в интересах человека и оптимальных способов человеческой деятельности) и прогностическая (состоит в прогнозе изменения интенсивности источников и факторов воздействия на природную среду, а также возможные в результате этого изменения в экосистемах) (См.: *Голиченков А.К.* Экологический контроль: теория, практика правового регулирования. Дис. ... докт. юрид. наук. С. 167).

⁷⁰¹ В связи с чем изначально рядом ученых такую систему было предложено именовать «мониторингом состояния природной среды». См., напр.: *Израэль Ю.А.* Указ. соч. С. 149–208.

⁷⁰² См.: постановление Правительства Российской Федерации от 06.06.2013 № 477 «Об осуществлении государственного мониторинга состояния и загрязнения окружающей среды». С послед. изм. и доп., внесенными постановлением Правительства Российской Федерации от 03.08.2020 № 1168 // СЗ РФ. 2013. № 24. Ст. 3000; 2020. № 32. Ст. 5309.

поверхностные воды водных объектов (в том числе по гидробиологическим показателям), озоновый слой атмосферы, ионосфера и околоземное космическое пространство.

Задачей государственного экологического мониторинга является обеспечение потребностей государства, юридических и физических лиц в достоверной информации, необходимой для предотвращения и (или) уменьшения неблагоприятных последствий изменения состояния окружающей среды (ст. 63 Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

В научной литературе в зависимости от масштабов обобщения информации, полученной в рамках экологического мониторинга, он подразделяется на: глобальный (осуществляется в рамках Глобальной системы мониторинга окружающей среды), межнациональный или международный (например, мониторинг трансграничного переноса загрязняющих веществ), национальный (проводится в рамках одной страны с учетом экологических, экономических и социальных особенностей конкретного государства), региональный (это экологический мониторинг в пределах какого-либо региона, где, например, состояние окружающей среды отличается в силу определенных особенностей) и локальный (экологический мониторинг определенных зон и мест)⁷⁰³.

В законодательстве субъектов Российской Федерации локальный экологический мониторинг понимается иным образом⁷⁰⁴: это система

⁷⁰³ Существуют и иные классификации мониторинга. В зависимости от уровня измененности человеком окружающей среды выделяют фоновый и импактный экологический мониторинг, в зависимости от объекта мониторинг подразделяют на собственно экологический, воздуха, вод, земли (почв), животного мира, опасных отходов, радиационный, социально-гигиенический. См.: Комментарий к Федеральному закону от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (постатейный) / отв. ред. О.Л. Дубовик [Электронная версия] // СПС «КонсультантПлюс».

⁷⁰⁴ Специальному исследованию локальный экологический мониторинг подлежит так же в силу того, что в том понимании, которое ему придается в законодательстве субъектов Российской Федерации, он является наглядным примером осуществления функций государственного экологического управления без взаимодействия (в автоматическом режиме).

непрерывных наблюдений за воздействием конкретного субъекта хозяйственной и иной деятельности на состояние окружающей среды⁷⁰⁵. Субъектами такого мониторинга выступают юридические лица или индивидуальные предприниматели, осуществляющие деятельность, оказывающую или способную оказать негативное воздействие на состояние окружающей среды самостоятельно⁷⁰⁶ и (или) с привлечением специализированных организаций. Перечень объектов локального экологического мониторинга определяется субъектом Российской Федерации⁷⁰⁷.

Например, в городе Москве основанием включения антропогенных объектов в перечень субъектов локального экологического мониторинга является наличие одного из следующих условий: 1) неоднократное нарушение антропогенным объектом нормативов допустимых выбросов (сбросов) загрязняющих веществ в окружающую среду (по заключению уполномоченного органа); 2) преобладающий вклад выбросов (сбросов) загрязняющих веществ от антропогенного объекта в окружающую среду либо физическое воздействие антропогенного объекта на окружающую среду с превышением установленных нормативов качества окружающей среды; 3) условия, определенные в заключении уполномоченного органа о соответствии предпроектной и проектной документации экологическим требованиям; 4) наличие на антропогенном объекте сверхнормативных (временно

⁷⁰⁵ См.: Закон Краснодарского края от 07.12.2010 № 2124-КЗ «Об экологическом мониторинге на территории Краснодарского края» (утратил силу) // Кубанские новости. 2010. № 218.

⁷⁰⁶ В некоторых случаях непонимание содержания локального экологического мониторинга приводит к необоснованным судебным спорам. Так, например, имеют место требования к государственным органам о проведении ими локального экологического мониторинга на определенной территории. См., напр.: решение Головинского районного суда города Москвы от 08.07.2021 по делу № 2а-325/2021; апелляционное определение Московского городского суда от 27.01.2022 по делу № 33а-319/2022; кассационное определение Второго кассационного суда общей юрисдикции от 28.09.2022 № 88а-21473/2022 по делу № 2а-325/2021 // СПС «КонсультантПлюс».

⁷⁰⁷ См., напр.: постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда от 23.06.2021 № 08АП-5848/2021 по делу № А70-17231/2020; постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 19.11.2021 № Ф04-5654/2021; постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 12.07.2023 № Ф04-2928/2023 по делу № А70-5583/2022 // СПС «КонсультантПлюс».

согласованных) выбросов (сбросов) загрязняющих веществ в окружающую среду; 5) наличие на антропогенном объекте валовых выбросов в атмосферу, превышающих 100 тонн в год; 6) наличие на антропогенном объекте 10 и более единиц пылегазоочистного оборудования (ст. 14 Закона города Москвы от 20 октября 2004 г. № 65 «Об экологическом мониторинге в городе Москве»)⁷⁰⁸.

«Объект» локального экологического мониторинга – это деятельность субъектов, оказывающая или способная оказать негативное воздействие на состояние окружающей среды. Локальный экологический мониторинг осуществляется для целей своевременной, в полном объеме и по установленной форме передачи данных локального экологического мониторинга государственным органам. Эти данные, в отличие от данных государственного экологического мониторинга, не дают представления о состоянии того или иного компонента окружающей среды. Это информация только о деятельности конкретного хозяйствующего субъекта.

Таким образом, задачи, содержание, субъекты и объекты государственного экологического мониторинга и локального экологического мониторинга различны. Это не позволяет понимать их как части одного целого.

Локальный экологический мониторинг, так, как он понимается в законодательстве субъектов Российской Федерации, следует скорее сопоставлять с государственным экологическим контролем (надзором) и производственным экологическим контролем, чем с государственным экологическим мониторингом. До недавнего времени легальные определения этих терминов во многом были схожи⁷⁰⁹.

⁷⁰⁸ См.: Закон города Москвы от 20.10.2004 № 65 «Об экологическом мониторинге в городе Москве». С послед. изм. и доп., внесенными Законом города Москвы от 28.12.2022 № 41 // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2004. № 64; 2022. № 72.

⁷⁰⁹ См.: Федеральный закон от 18.07.2011 № 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». С послед. изм. и доп., внесенными Федеральным законом от 30.12.2021 № 454-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 30 (ч. 1). Ст. 4590; 2022. № 1 (ч. I). Ст. 23.

Согласно ст. 65 Федерального закона «Об охране окружающей среды», в содержание государственного экологического надзора входили не только организация и проведение проверок поднадзорных субъектов, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, но и деятельность по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния соблюдения обязательных требований при осуществлении органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами своей деятельности.

Производственный экологический контроль понимался как деятельность, осуществляемая самими хозяйствующими субъектами по организации экологических служб, назначению ответственных лиц, передаче соответствующей информации государственным органам в целях обеспечения выполнения в процессе хозяйственной и иной деятельности мероприятий по охране окружающей среды, рационального использования и восстановления природных ресурсов, а также соблюдению требований в области охраны окружающей среды, установленных законодательством в области охраны окружающей среды⁷¹⁰.

Соотношение названных функций экологического управления для доктрины нетипично. Традиционно сопоставлению подлежали такие функции экологического управления, как государственный экологический контроль (надзор) и государственный экологический мониторинг. Государственный экологический контроль (надзор) и государственный экологический мониторинг всегда были тесно связанными функциями государственного экологического управления. Связанными настолько, что, как было отмечено

⁷¹⁰ В действующих редакциях ст. 65 (в ред. Федерального закона от 11.06.2021 № 170-ФЗ) и 67 (в ред. Федерального закона от 21.07.2014 № 219-ФЗ) Федерального закона «Об охране окружающей среды» определений рассматриваемых функций экологического управления не приводится.

А.К. Голиченковым, и в литературе, и в законодательстве нет единства в подходах к пониманию экологического мониторинга в сопоставлении его с экологическим контролем⁷¹¹. В самом общем виде можно выделить три основных подхода к соотношению названных функций государственного экологического управления.

Например, по мнению И.П. Герасимова, мониторинг – это не только система наблюдения, но и система контроля и управления состоянием окружающей среды, осуществляемая в различных масштабах. Он исходит из того, что «наблюдение», «контроль» и «управление» по отношению к окружающей среде должны быть целеустремленными, взаимосвязанными и эффективными (полноценными), что они не могут иметь своего строгого отдельного содержания. В содержании «наблюдения», пишет автор, должен обязательно входить в какой-то форме «контроль», так как наблюдение за чем-либо, производимое безо всякого соотношения с контрольными показателями наблюдаемого явления, окажется беспредметным. Так же и «контроль» любых явлений без тех или других «управленческих» выводов будет лишь «вещью в себе»⁷¹².

Согласно второму подходу, государственный мониторинг окружающей среды – составной элемент системы экологического контроля. Так, по мнению В.В. Петрова, такая система «состоит из государственной службы наблюдения за состоянием окружающей природной среды, государственного, производственного, общественного контроля»⁷¹³. Такая позиция ранее была отражена и в законодательстве. В соответствии с Законом РСФСР от 19 декабря 1991 г. № 2060-1 «Об охране окружающей природной среды»⁷¹⁴

⁷¹¹ См.: Голиченков А.К. Экологический контроль: теория, практика правового регулирования. Дис. ... докт. юрид. наук. С. 163.

⁷¹² Шемшученко Ю.С. Комплексная экологическая экспертиза и мониторинг окружающей среды. С. 94.

⁷¹³ Петров В.В. Экологическое право России: Учебник для вузов. С. 241.

⁷¹⁴ См.: Закон РСФСР от 19.12.1991 № 2060-1 «Об охране окружающей природной среды» (утратил силу).

положения о государственной службе наблюдения за состоянием окружающей природной среды были включены в раздел об экологическом контроле.

Третий подход – наиболее распространенный. Его представители рассматривают государственный экологический мониторинг и государственный экологический контроль как самостоятельные виды деятельности, функции государственного экологического управления, имеющие общие цели, но характеризующиеся самостоятельными задачами, функциями, содержанием, объектами⁷¹⁵.

Однако необходимо отметить, что самостоятельность этих функций не должна исключать их взаимодействия, которое на современном этапе практически полностью отсутствует. Государственный экологический мониторинг – функция управления, с которой должно быть связано правильное и своевременное реагирование государства в лице его уполномоченных органов на происходящие в сфере «общество-природа» процессы, он может и должен служить необходимым условием информационного обеспечения. В настоящее время государственный экологический мониторинг дает обезличенные данные, которые являются результатом наблюдений за состоянием окружающей среды в целом или отдельных ее компонентов. Несмотря на то что эта информация необходима органам государственного экологического контроля (надзора), она малоприменима в их практической деятельности. Решение задачи информационного обеспечения органов государственного экологического управления крайне важно, однако оно не должно осуществляться за счет подмены юридических понятий и модификации их содержания.

Локальный экологический мониторинг, как и государственный экологический контроль (надзор), осуществляется в обязательном порядке. С

⁷¹⁵ См.: Голиченков А.К. Экологический контроль: теория, практика правового регулирования. Дис. ... докт. юрид. наук. С. 173.

тем отличием, что к отношениям в сфере локального экологического мониторинга не применяются положения Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле»⁷¹⁶. В частности, установленные названным законом требования к порядку проведения государственного экологического надзора в отношении периодичности, оснований и сроков его проведения, не относятся к осуществлению локального экологического мониторинга. Основания включения антропогенных объектов в перечень субъектов локального экологического мониторинга субъекты Российской Федерации определяют самостоятельно. В силу этого субъекты локального экологического мониторинга в целом или в части могут совпадать с объектами федерального государственного экологического контроля (надзора).

С производственным экологическим контролем локальный экологический мониторинг объединяет то, что эти виды деятельности проводятся самими хозяйствующими субъектами за счет собственных средств своими силами или с привлечением специализированных организаций в отношении осуществляемой ими хозяйственной и иной деятельности на постоянной основе.

Локальный экологический мониторинг в том виде, в котором он закреплен в законодательстве субъектов Российской Федерации, – это новая функция экологического управления, в рамках которой государство решает поставленные перед ним задачи за счет средств самих природопользователей. С содержательной точки зрения локальный экологический мониторинг наиболее близок к постоянному государственному контролю (надзору), заключающемуся в возможности пребывания инспекторов на объектах постоянного государственного контроля (надзора) и совершении ими

⁷¹⁶ См.: Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». С послед. изм. и доп., внесенными Федеральным законом от 25.12.2023 № 625-ФЗ // СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5007.

контрольных (надзорных) действий в целях предотвращения причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, обеспечения соблюдения обязательных требований на таких объектах (ст. 97 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле»).

Следует отметить, что в соответствии с этим законом мониторинг рассматривается в качестве одного из специальных режимов государственного контроля (надзора). Такой режим не предусмотрен для государственного экологического контроля, но сам подход заслуживает внимания. В данном случае под мониторингом понимается целенаправленное, постоянное (систематическое, регулярное, непрерывное), опосредованное получение и анализ информации о деятельности граждан и организаций, об объектах контроля. Получение информации и ее последующий анализ предполагается исключительно с использованием систем (методов) дистанционного контроля, в том числе с применением специальных технических средств, имеющих функции фотосъемки, аудио- и видеозаписи, измерения должностными лицами контрольного (надзорного) органа в целях предотвращения причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям. Такой мониторинг может осуществляться только на основании добровольного участия контролируемых лиц (их заявления), и только в случаях, установленных положением о виде контроля. Положение также должно регулировать порядок подключения контролируемого лица (объекта) к автоматизированным информационным системам сбора и обработки данных, работающим в автоматическом режиме, специальным техническим средствам, имеющим функции фотосъемки, аудио- и видеозаписи, измерения, иным средствам сбора или фиксации информации, порядок доступа к указанным информационным системам и иным средствам сбора или фиксации информации, порядок обмена документами и иной информацией, а также характеристики автоматизированных информационных систем сбора и обработки данных, средств сбора или фиксации информации, места их

установки, их количество, требования к необходимому программному обеспечению и при необходимости иные условия (ст. 96).

Закрепленное в Федеральном законе «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле» понимание мониторинга очень близко к пониманию локального экологического мониторинга в региональном законодательстве. Отличает их то, что, во-первых, мониторинг как разновидность режима государственного контроля (надзора) не предусмотрен в экологической сфере (отсутствует в Положении о федеральном государственном экологическом контроле (надзоре))⁷¹⁷, и, во-вторых, тем, что локальный экологический мониторинг не носит добровольный характер (как мониторинг – специальный режим государственного контроля (надзора)), а является обязательным для определенных субъектом Российской Федерации лиц.

Характеризуя современное состояние разграничения полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами в области охраны окружающей среды, нельзя не коснуться вопроса правовых экспериментов, или так называемых регуляторных песочниц, местом проведения которых выбирается, как правило, тот или иной субъект (или несколько субъектов) Российской Федерации, в границах которого устанавливаются особые правила поведения,

⁷¹⁷ В соответствии со ст. 74 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле» и п. 75 Положения о федеральном государственном экологическом контроле (надзоре) термин мониторинг применительно к контрольным отношениям в области охраны окружающей среды употребляется в словосочетании «мониторинг безопасности», который рассматривается как синоним термина «наблюдение за соблюдением обязательных требований» и понимается как сбор, анализ данных об объектах контроля, имеющихся у контрольного (надзорного) органа, в том числе данных, которые поступают в ходе межведомственного информационного взаимодействия, предоставляются контролируемыми лицами в рамках исполнения обязательных требований, а также данных, содержащихся в государственных и муниципальных информационных системах, данных из сети «Интернет», иных общедоступных данных, а также данных, полученных с использованием работающих в автоматическом режиме технических средств фиксации правонарушений, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи (постановление Правительства Российской Федерации от 30.06.2021 № 1096 «О федеральном государственном экологическом контроле (надзоре)» (вместе с «Положением о федеральном государственном экологическом контроле (надзоре)»). С изм. и доп., внесенными постановлением Правительства Российской Федерации от 23.12.2023 № 2274 // СЗ РФ. 2021. № 28 (ч. I). Ст. 5526; [Электронный ресурс] // URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 29.12.2023).

отличные от существующих в не участвующих в эксперименте субъектах. Другим вариантом организации «песочницы» является определенная сфера (направление) деятельности, которая устанавливается в качестве экспериментальной, как правило, в дополнения к территориальным ограничениям.

Для целей проведения эксперимента часто либо федеральные органы исполнительной власти, либо органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации наделяются дополнительными (новыми) полномочиями или происходит перераспределение уже существующих полномочий между ними. В связи с тем, что в настоящее время в эколого-правовых экспериментах задействовано значительное количество субъектов Российской Федерации, этот вопрос заслуживает специального рассмотрения.

Регуляторная песочница – заимствованное в зарубежных странах понятие⁷¹⁸, имеет отечественный синоним – «правовой эксперимент», который по утверждению ряда исследователей возник раньше иностранного аналога⁷¹⁹. В научной литературе отмечается, что к вопросам правового эксперимента в советском праве часто обращались начиная с 1960-х годов и вплоть до конца 1980-х годов⁷²⁰. Впоследствии к правовому эксперименту в отечественных

⁷¹⁸ Обозначает изолированную среду для создания и тестирования новых программных продуктов, для создания среды со специальным режимом регулирования, который позволяет работать игрокам, чья деятельность не совсем вписывается в существующее регулирование или не может осуществляться вне правового поля. См.: *Новикова Е.В.* О практике эколого-правовых экспериментов // *Экологическое право.* 2021. № 5. С. 34–40.

⁷¹⁹ Следует отметить, что некоторые исследователи первые доктринальные разработки в области проведения правовых экспериментов относят еще к XVIII–XIX векам, а о появлении предпосылок «экспериментальной юриспруденции» считают возможным говорить с 30-х годов прошлого века и связывают это с такими именами, как А. Мур и Т. Коуэн. См.: *Мотин С.В.* Использование экспериментального метода в социально-правовой сфере: историко-теоретические аспекты: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999. С. 30–45.

⁷²⁰ См., напр.: Управление. Социология. Право / отв. ред. И.В. Павлов, В.П. Казимирчук; Ин-т государства и права АН СССР. М.: Юрид. лит., 1971. 271 с.; *Смирнов О.В.* Социально-правовой эксперимент и регулирование общественных отношений // *Советское государство и право.* 1973. № 11. С. 21–28; *Экономический эксперимент и право / Грибанов В.П., Запольский С.В., Карпунин М.Г.* и др. / отв. ред. М.Г. Карпунин. М.: Юрид. лит., 1986. 157 с.; *Правовой эксперимент и совершенствование законодательства / ВНИИ сов. законодательства / под ред. В.И. Никитинского, И.С. Самощенко.* М.: Юрид. лит., 1988. 301 с.; *Нуртдинова А.Ф.* Правовой эксперимент в сфере

научных исследованиях вернулись после почти тридцатилетнего перерыва – в середине второго десятилетия XXI века⁷²¹, после того, как проведение экспериментов в области правового регулирования стало активно развиваться в иностранных государствах⁷²². Говорить об активном развитии рассматриваемого явления можно только с определенной долей условности, сопоставляя исторические периоды, в которых правовой эксперимент был более или менее применим как метод познания, при помощи которого в контролируемых и управляемых условиях исследуются явления действительности⁷²³, а не в сопоставлении эмпирического подхода с теоретическим в развитии законодательства.

В настоящее время, особенно применительно к вопросам цифровизации⁷²⁴, экспериментальные правовые режимы относят к новой тенденции развития права⁷²⁵. Отмечается высокая востребованность и значимость экспериментального регулирования в сфере государственного

трудовых отношений // Советская юстиция. 1989. № 10. С 5–6. Дано по: *Черепанова Е.В.* Правовой эксперимент как механизм апробации технологий электронной торговли // Международное публичное и частное право. 2020. № 6. С. 38–41.

⁷²¹ См., напр.: *Ельцов В.Н.* Правовой эксперимент в современной России: Проблемы эффективности. Дис. ... канд. юрид. наук. Тамбов, 2009. 163 с.; *Макаров И.И.* Правовой эксперимент как метод совершенствования местного самоуправления // Журнал российского права. 2013. № 10. С. 69–75; *Правовые модели и реальность: монография / Аюрян О.А., Власова Н.В., Грачева С.А. и др. / отв. ред. Ю.А. Тихомиров, Е.Е. Рафалюк, Н.И. Хлуденева. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2014. 280 с.; Тихомиров Ю.А.* Право: прогнозы и риски: монография; *Сивицкий В.А., Сорокин М.Ю.* Правовой эксперимент и развитие права // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2016. № 4. С. 15–30. Дано по: *Черепанова Е.В.* Указ. соч. С. 38–41.

⁷²² См. подроб.: *Ефремов А.А., Добролюбова Е.И., Талапина Э.В., Южаков В.Н.* Экспериментальные правовые режимы: зарубежный опыт и российский старт / науч. ред. В.Н. Южаков. М., 2020. 126 с.

⁷²³ См.: *Философская энциклопедия [Электронный ресурс] // URL: https://dic.academic.ru/dic.nsf/enc_philosophy/3770/ЭКСПЕРИМЕНТ (дата обращения: 10.10.2023).*

⁷²⁴ См., напр.: *Демченко М.В., Дахненко С.С.* Правовое регулирование экспериментальных правовых режимов в условиях цифровой экономики и перспективы их использования в финансовой сфере // Финансовое право. 2022. № 12. С. 33–37; *Пробелы в праве в условиях цифровизации: сборник научных трудов. Алимова Д.Р., Афанасьева С.А., Бакулина Л.Т. и др. / под общ. ред. Д.А. Пашенцева, М.В. Залоило. М.: Инфотропик Медиа, 2022. 472 с.; Цифровая экономика: актуальные направления правового регулирования: научно-практическое пособие / *Дьяконова М.О., Ефремов А.А., Зайцев О.А. и др. / под ред. И.И. Кучерова, С.А. Сеницына. Москва: ИЗИСП, НОРМА, 2022. 376 с.; Черепанова Е.В.* Указ. соч. С. 38–41.*

⁷²⁵ См., напр.: *Поветкина Н.А.* Правовой эксперимент как новая тенденция развития бюджетного права // Финансовое право. 2020. № 9. С. 21–24.

управления. Так, например, А.А. Ефремов считает, что «бурное развитие технологий, в первую очередь цифровых, оказывает качественное влияние на все сферы общественных отношений, в том числе на государственное управление. В этих условиях возникает проблема разрыва между потребностями правового регулирования и действующим регулированием, которое формируется в рамках достаточно длительного и сложного нормотворческого процесса. Но данная проблема связана не только и не столько с его длительностью, сколько с возможностями выработки адекватных уровню развития технологий правовых норм, прогнозирования потребностей и самого характера регулирования, оценки последствий принимаемых нормотворческих решений. Цена ошибок здесь довольно высока – в условиях конкуренции юрисдикций происходит активный переток не только капиталов, но и мозгов, что в итоге приводит к технологической отсталости и утрате технологического суверенитета»⁷²⁶.

Для преодоления описанной ситуации был принят Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 258-ФЗ «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации»⁷²⁷. Как указано разработчиком законопроекта⁷²⁸ (Минэкономразвития России), в связи с его вступлением в силу «впервые у государства, научного и бизнес-сообщества

⁷²⁶ Ефремов А.А. Специальные правовые режимы для проведения экспериментов в государственном управлении // Конституционализм и государствоведение. 2019. № 2 (14). С. 29. Дано по: Поветкина Н.А. Указ. соч. С. 21–24.

⁷²⁷ См.: Федеральный закон от 31.07.2020 № 258-ФЗ «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации». С изм. и доп., внесенными Федеральным законом от 02.07.2021 № 331-ФЗ // СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5017; 2021. № 27 (ч. I). Ст. 5159.

⁷²⁸ Законопроект был разработан Минэкономразвития России. В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 07.10.2020 № 1618 «О внесении изменения в п. 1 Положения о Министерстве экономического развития Российской Федерации» Минэкономразвития России определено уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по нормативному правовому регулированию и осуществляющим полномочия, предусмотренные Федеральным законом «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации», по вопросам экспериментальных правовых режимов в сфере цифровых инноваций, за исключением направления разработки, апробации и внедрения цифровых инноваций, предусмотренного п. 4 ч. 2 ст. 1 указанного Федерального закона.

появился системный механизм тестирования в реальных правоотношениях технологий, которые в силу разных причин (прежде всего – инертность законодательства) использовать сегодня нельзя (искусственный интеллект, блокчейн, большие данные, нейротехнологии, квантовые технологии, виртуальная реальность)»⁷²⁹.

Введение экспериментального режима в сфере цифровых инноваций заключается в том, что на время эксперимента в границах территории, на которую он распространяется, субъекты такого эксперимента соблюдают действующее законодательство с рядом особенностей. Названный закон установил открытый перечень направлений разработки, апробации и внедрения цифровых экспериментальных инноваций. В числе поименованных – предоставление государственных и муниципальных услуг и осуществление государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, осуществление иных полномочий и функций государственными органами и органами местного самоуправления. Направления, прямо не перечисленные в Федеральном законе, могут быть определены Правительством Российской Федерации (ст. 1). Закон также определил цели экспериментального режима (ст. 3), как минимум одна из которых должна быть достигнута при его реализации (ст. 6). Среди них следует особо отметить цель номер четыре – повышение эффективности государственного или муниципального управления.

В законе детально регламентирован алгоритм установления экспериментальных правовых режимов: от инициирования и разработки его программы до оценки результатов и эффективности⁷³⁰. В качестве основных

⁷²⁹ Экспериментальные правовые режимы [Электронный ресурс] // URL: https://economy.gov.ru/material/directions/gosudarstvennoe_upravlenie/normativnoe_regulirovanie_cifrovo_y_sredy/eksperimentalnye_pravovye_rezhimy (дата обращения: 10.10.2023).

⁷³⁰ Указанный алгоритм заключается в следующем. Юридическое лицо (или индивидуальный предприниматель) разрабатывает проект программы экспериментального правового режима (далее – ЭПР), где описывает, что и как оно собирается тестировать, какие правовые нормы этому мешают, обосновывает свои предложения с точки зрения пользы для общества. После инициатор обращается

субъектов экспериментальных правовых режимов закон определяет юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, которые являлись инициаторами экспериментального правового режима или присоединились к нему уже в процессе проведения. Однако постановлением Правительства Российской Федерации⁷³¹ утвержден особый порядок установления экспериментального правового режима по инициативе государственных органов и органов местного самоуправления. Они могут выступать с предложениями по направлению «предоставление государственных и муниципальных услуг и осуществление государственного контроля (надзора)

в Минэкономразвития России, которое проводит проверку представленных им документов на соответствие нескольким базовым требованиям, установленным законом. В случае, если требования соблюдены, Минэкономразвития России направляет поступившее предложение в профильное министерство, высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации (если ЭПР вводится на территории субъекта), организацию предпринимательского сообщества (АНО «Цифровая экономика») для получения заключений, а также в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в целях информирования. Если органы государственной власти не представили замечаний к инициативному предложению, Минэкономразвития России готовит проект постановления Правительства Российской Федерации об утверждении программы ЭПР и вносит его в Правительство Российской Федерации. Если были даны замечания, разногласия выносятся на рассмотрение специального коллегиального органа, который определен Правительством Российской Федерации (Правительственная комиссия по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности). После устранения разногласий и учета замечаний Правительство Российской Федерации принимает решение об установлении ЭПР и утверждении его программы. Если субъект ЭПР нарушает условия, установленные в программе ЭПР, создает риски причинения вреда жизни и здоровью граждан, государство вправе как исключить его из ЭПР, так и прекратить ЭПР в целом. Одним из принципов установления экспериментов является обеспечение прозрачности их проведения. Компания, участвующая в эксперименте, должна будет информировать получателей товаров и услуг, что те получают товар или услугу в рамках эксперимента. Если в конце эксперимента Минэкономразвития России приходит к выводу, что инновация успешно себя показала, то Правительство Российской Федерации вправе распространить ЭПР на всю страну, то есть закрепить возможность использования соответствующей инновации законодательно // Экспериментальные правовые режимы [Электронный ресурс] //

URL:

http://economy.gov.ru/material/directions/gosudarstvennoe_upravlenie/normativnoe_regulirovanie_cifrovoy_sredy/eksperimentalnye_pravovye_rezhimy (дата обращения: 10.10.2023).

⁷³¹ См.: постановление Правительства Российской Федерации от 01.12.2020 № 1978 «Об установлении особенностей применения положений Федерального закона “Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации” к правоотношениям, возникающим в связи с установлением и реализацией экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций по направлению “предоставление государственных и муниципальных услуг и осуществление государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, осуществление иных полномочий и функций государственными органами и органами местного самоуправления”». С изм. и доп., внесенными постановлением Правительства Российской Федерации от 06.08.2021 № 1309 // СЗ РФ. 2020. № 49. Ст. 7948; 2021. № 33. Ст. 6105.

и муниципального контроля, осуществление иных полномочий и функций государственными органами и органами местного самоуправления».

Правовое регулирование отношений, связанных с установлением и реализацией экспериментального правового режима, осуществляется названным законом, а также другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти, нормативными актами Банка России. Законодательством субъекта Российской Федерации может быть предусмотрено установление экспериментального правового режима в субъекте Российской Федерации, в том числе определен порядок его установления в рамках полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам ведения субъектов Российской Федерации и полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (ст. 5).

Федеральный закон «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации» допускает установление экспериментальных правовых режимов, если требования, предписания, запреты, ограничения, при соблюдении которых внедрение цифровых инноваций невозможно или существенно затруднено, установлены подзаконными нормативными правовыми актами. В том случае, если такой барьер установлен федеральным законом, то для внедрения экспериментального правового режима требуется внесение соответствующих изменений в федеральное законодательство.

Следует отметить, что проведение цифровых правовых экспериментов в ближайшее время не запланировано в сфере охраны окружающей среды. Федеральным законом «О внесении изменений в отдельные законодательные

акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации»⁷³² законодательные препятствия устранены только для использования новых технологий в сфере медицины, беспилотного транспорта, связи и обработки персональных данных.

В условиях официально определенной необходимости цифровизации отрасли экологии и природопользования отсутствие официальной возможности проверки прообраза нового регулирования экологических отношений в рамках правового эксперимента приводит к тому, что новые технологии и сервисы, которые упрощают и делают эффективнее, в том числе государственное экологическое управление, существуют вне правового поля.

В целях апробации применения цифровых технологий в государственном экологическом управлении в качестве предложения по совершенствованию законодательства предлагается включить в предметную сферу Федерального закона «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации» соответствующие экологические отношения.

Парадокс заключается в том, что правовой эксперимент в сфере охраны окружающей среды может быть проведен⁷³³, правовой цифровой эксперимент также возможен, а вот цифровой экологический эксперимент действующим законодательством не предусмотрен, в то время как проведение таких экспериментов в особых условиях («песочницах») позволило бы органам власти и компаниям, занимающимся разработкой и внедрением новых продуктов и услуг, «тестировать их без риска нарушить действующее

⁷³² См.: Федеральный закон от 31.07.2020 № 258-ФЗ «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации». С изм. и доп., внесенными Федеральным законом от 02.07.2021 № 331-ФЗ.

⁷³³ См., напр.: Федеральный закон от 06.03.2022 № 34-ФЗ «О проведении эксперимента по ограничению выбросов парниковых газов в отдельных субъектах Российской Федерации» // СЗ РФ. 2022. № 10. Ст. 1391.

законодательство, а впоследствии, если тестирование прошло успешно, – выходить с ними на рынок»⁷³⁴.

Проведение такого рода экспериментов позволит начать внедрение цифровых технологий в государственное экологическое управление, в том числе для того, чтобы преодолеть существующие проблемы разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Первостепенной задачей является установление единой процедуры и четких критериев определения объектов, в отношении которых осуществляются полномочия в сфере охраны окружающей среды на федеральном и региональном уровнях. Заслуживающей поддержки является позиция о том, что во всех случаях разграничения экологических полномочий важно учитывать условия такого разграничения, а именно финансовые, организационные и иные возможности субъектов Российской Федерации осуществлять эти полномочия⁷³⁵: «регионы государства отличаются друг от друга природными объектами и направлениями использования земель, вод, лесов и других природных объектов, демографическими, экологическими, экономическими и другими признаками, которые не могут не влиять на специфику управления природопользованием и охраной окружающей среды в республике или области»⁷³⁶. Однако бесспорным представляется и утверждение о том, субъекты Российской Федерации, органы законодательной и исполнительной власти не просто должны участвовать в решении экологических задач, они должны наделяться достаточно широким кругом

⁷³⁴ См.: Что такое «регуляторные песочницы» и как они помогут бизнесу [Электронный ресурс] // URL: <http://duma.gov.ru/news/49285/> (дата обращения: 10.10.2023).

⁷³⁵ См.: Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (постатейный). *Берназ Л.П., Жочкина И.Н., Кичигин Н.В.* и др. / отв. ред. Н.И. Хлуденева. Комментарий к ст. 9 [Электронная версия] // СПС «КонсультантПлюс».

⁷³⁶ *Воронцова О.В., Абанина Е.Н.* К вопросу об экологических функциях органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Вестник Коми республиканской академии государственной службы и управления. Серия: Государство и право. 2015. № 20. С. 115–121.

полномочий по созданию действенной системы управления в регионе⁷³⁷. Очевидным, основанным в том числе и на изучении зарубежного опыта⁷³⁸, представляется вывод о том, что региональный уровень власти, более приближенный (чем федеральный) к решаемым экологическим проблемам, может более эффективно обеспечить достижение целей экологического управления с учетом особенностей того или иного региона.

Более того, в научной литературе⁷³⁹ абсолютно справедливо обосновывается необходимость максимального вовлечения органов местного самоуправления⁷⁴⁰ в осуществление публичного экологического управления как находящихся в непосредственной близости к тем объектам, касательно которых осуществляется правовое и организационное воздействие на субъектов экологических отношений⁷⁴¹.

Актуальность этого предложения связана также с тем, что в соответствии со ст. 132 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему

⁷³⁷ См.: Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (постатейный). *Берназ Л.П., Жочкина И.Н., Кичигин Н.В.* и др. / отв. ред. Н.И. Хлуденева. Комментарий к ст. 9 [Электронная версия] // СПС «КонсультантПлюс».

⁷³⁸ См., напр.: *Гейт Н.А.* Зарубежный опыт организации управления охраной окружающей среды // *Право и современные государства*. 2012. № 2. С. 13–20; *Краснова И.О.* Экологическое право и управление в США. М.: Байкал. акад., 1992. 238 с.; *Лютягина Е.А.* Управление природопользованием и охраной окружающей среды в зарубежных государствах // *Труды кафедры административного и финансового права: Современные проблемы публичного права в России и за рубежом* / отв. ред. А. Б. Зеленцов, А.М. Волков. Вып. I. М.: РУДН, 2011. С. 89–100; *Олейникова А.Я.* Зарубежный опыт охраны окружающей среды в аспекте управления // *Электронное научное издание «Ученые заметки ТОГУ»*. 2014. Том 5. № 4. С. 767–775; *Островская И.М.* Зарубежный опыт организации государственного управления природоохранной деятельностью // *Пробелы в российском законодательстве*. Юридический журнал. 2012. № 1. С. 114–117; *Соколова Н.А.* Международно-правовые проблемы управления в сфере охраны окружающей среды: монография / отв. ред. К. А. Бекашев. М.: Проспект, 2010. 320 с.

⁷³⁹ См., напр.: *Сафаров Д.И., Рузиев З.Р.* Сравнительно-правовой анализ полномочий органов самоуправления в сфере охраны окружающей среды в зарубежных странах // *Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения*. 2016. № 1. С. 115–121.

⁷⁴⁰ См., напр.: *Ringenson T., Heyer M., Kramers A., Viggedal A.* Digitalization and environmental aims in municipalities. *Sustainability*. 2018. 10(4): 1278. [Электронный ресурс] // URL: https://www.researchgate.net/publication/324722936_Digitalization_and_Environmental_Aims_in_Municipalities (дата обращения: 10.10.2023).

⁷⁴¹ См. подроб. также § 1 гл. 3 настоящей работы.

публичной власти в Российской Федерации и должны осуществлять взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории. Вместе с тем многоуровневое управление отстает от реальных темпов развития, характеризуется слабой реализацией законов и иных актов, бездействием и ошибками. Отрицательно сказывается и несогласованность разных уровней управления⁷⁴².

Разграничение полномочий между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации (ст. 5 Конституции Российской Федерации) и органами местного самоуправления лежит в основе территориального устройства Российской Федерации, призвано обеспечить эффективное функционирование трехуровневой системы публичной власти, исходя из принципа ее единства. Для этих целей действующее законодательство в вопросах разграничивая публичных экологических компетенций должно исходить из того, что исключительные полномочия Российской Федерации, исключительные полномочия субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, следует определять таким образом, чтобы федеральный центр устанавливал государственную экологическую политику, способы ее реализации, субъекты Российской Федерации осуществляли контроль и координацию деятельности органов местного самоуправления, на которые в таком случае следует возложить непосредственное исполнение функций управления.

Реализация названного подхода представляется возможной исключительно в условиях цифровизации. Для этих целей является необходимым создание базы данных нового поколения – «цифрового двойника окружающей среды». Она должна быть создана на основе

⁷⁴² См.: Тихомиров Ю.А. Динамика управления в современном обществе // Журнал российского права. 2021. № 11. С. 5–18.

объединения данных об объектах, имеющих координаты (национальная система пространственных данных), данных о качестве окружающей среды и об объектах воздействия на нее (единая система государственного экологического мониторинга). В совокупности с межведомственной системой электронного взаимодействия, эта система будет являться основой эффективной и прозрачной организации экологического управления. По сути, речь идет о создании единого цифрового экологического пространства⁷⁴³, охватывающего территорию всей страны, позволяющего использовать в государственном экологическом управлении различные цифровые технологии (например, технологию распределенного реестра) и инфраструктуры (например, электронное правительство⁷⁴⁴). Подавляющее большинство функций экологического управления в таком пространстве осуществляются в цифровом формате⁷⁴⁵. Создание такой системы, в том числе, позволит преодолеть описанные в настоящем параграфе диссертационного исследования неопределенности в разграничении экологических полномочий и множественность органов государственного экологического управления.

В целях реализации единых подходов представляется целесообразным цифровизацию государственного экологического управления, организацию межведомственного электронного взаимодействия отнести к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, для чего предлагается главу II Федерального закона «Об охране окружающей среды» «Основы управления в области охраны окружающей среды» дополнить положениями соответствующего содержания.

⁷⁴³ См.: *Рахманов М.Л.* Современные цифровые технологии и цифровой двойник / М.Л. Рахманов, А.В. Шишкин // *Качество и жизнь.* 2021. № 2(30). С. 57–59.

⁷⁴⁴ См. подроб. § 3 гл. 4 настоящей работы.

⁷⁴⁵ См.: *Эволюция цифрового управления в органах исполнительной власти [материалы]: (2021; Волгоград) / под ред. Т.Б. Ивановой; Волгоградский институт управления – филиал ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы».* Волгоград: Изд-во Волгоградского института управления – филиала РАНХиГС, 2021. 152 с.

§3. Участие граждан и их объединений в государственном экологическом управлении в условиях цифровизации⁷⁴⁶

Содержание. Открытое правительство, электронное правительство, цифровое правительство, экологические референдумы, публичные слушания, общественные обсуждения.

Постановка проблемы. Цифровизация государственного экологического управления открывает реальные перспективы для участия граждан в его осуществлении. Публичность экологических интересов, сопряженная с организационными и иными сложностями экологического управления, в течение длительного времени создавала условия исключительно для государственной монополии на фактическое осуществление экологического управления, в то время как законодательством в области охраны окружающей среды было закреплено право граждан и их объединений на участие в принятии значимых экологических решений.

В научной литературе указывается, что реализуемые в Российской Федерации «амбициозные программы и проекты по цифровизации государственного управления оказывают влияние на административно-правовой статус органов исполнительной власти». Объясняется это тем, что цифровые технологии играют все большую роль при реализации полномочий органов исполнительной власти, а применение таких технологий не только обеспечивает повышение эффективности государственного управления и доступности государственных услуг, но и влияет на механизм исполнения

⁷⁴⁶ Данный параграф подготовлен на основе следующей публикации автора настоящей диссертации: Заславская Н.М. Участие граждан и их объединений в государственном экологическом управлении в условиях цифровизации // Законодательство. 2023. № 10. С. 22–31.

органами власти возложенных на них обязанностей. Под воздействием цифровизации трансформируются процесс осуществления полномочий органами исполнительной власти, порядок и принципы их взаимодействия друг с другом, гражданами и организациями⁷⁴⁷.

В основе этого, по мнению исследователей, лежит имманентная связь между целями и задачами государства и деятельностью участников управления. Отмечается, что в условиях цифровизации, во-первых, происходит дополнение и изменение целей и задач органов исполнительной власти (закреплены, например, в национальном проекте «Национальная программа “Цифровая экономика Российской Федерации”», ведомственных проектах цифровизации), во-вторых, для достижения и реализации новых целей и задач создаются новые организационные структуры⁷⁴⁸ (например, Департамент цифровых технологий Министерства промышленности и торговли Российской Федерации), в-третьих, у «старых» органов появляются новые полномочия (например, создание и обеспечение функционирования различных государственных информационных ресурсов, в том числе государственных информационных систем, реестров, фондов и так далее)⁷⁴⁹.

Как пишет Ю.А. Тихомиров, «изменения в целях, объеме и методах деятельности государств в экономической, социальной, политической, экологической и международной жизни» оказывают непосредственное воздействие на структуру, функции, полномочия и методы работы аппарата управления⁷⁵⁰. Такой вывод автор основывает, в том числе, и на историческом анализе внедрения во второй половине XX века автоматизированных систем управления: тогда одним из результатов использования новых технологий в

⁷⁴⁷ См.: Кабытов П.П., Стародубова О.Е. Указ. соч. С. 113–126.

⁷⁴⁸ Появление новых субъектов относят к одному из показателей развития (эволюции) права на этапе внедрения цифровых технологий, в связи с чем к этому вопросу привлечено внимание многих специалистов. См.: Чаннов С.Е. Робот (система искусственного интеллекта) как субъект (квазисубъект) права // Актуальные проблемы российского права. 2022. № 12. С. 94–109.

⁷⁴⁹ См.: Кабытов П.П., Стародубова О.Е. Указ. соч. С. 113–126.

⁷⁵⁰ Тихомиров Ю.А. Указ. соч. С. 90–94.

государственном управлении стало изменение правового статуса его субъектов⁷⁵¹.

Безусловно, значительная часть указанных изменений типична, характерна для цифровизации государственного управления вне зависимости от отраслевой принадлежности (в связи с этим, а также потому, что научные исследования этих вопросов уже проведены⁷⁵², они не рассматриваются в настоящей работе), но существуют и те, которые обусловлены спецификой экологических отношений. Именно они являются предметом исследования в диссертации.

К субъектам управления в теории административного права в узком смысле относят органы и должностных лиц, осуществляющих государственно-властную исполнительно-распорядительную деятельность (Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти

⁷⁵¹ См.: *Бачило И.Л., Бродский И.Л., Венгеров А.Б., Вишняков В.Г.* и др. Организационно-правовые проблемы АСУ / отв. ред. И.Л. Бачило, Ю.А. Тихомиров. С. 101–116.

⁷⁵² Например, одной из актуальных для всех отраслей права, в том числе и экологического, является научная дискуссия о том, является ли искусственный интеллект уже субъектом правовых отношений или пока только объектом. Так, одним из вопросов, заданных членами кафедры экологического и земельного права Юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова по итогам сделанного автором настоящей работы научного доклада (одноименного названию настоящей работы), был: «А робот может быть экспертом государственной экологической экспертизы?» Ответ на этот (да и многие другие) вопросы пока не представляется возможным. В данном конкретном случае этому не способствует и наличие легального определения термина «искусственный интеллект», согласно которому это комплекс технологических решений, позволяющий имитировать когнитивные функции человека (включая самообучение и поиск решений без заранее заданного алгоритма) и получать при выполнении конкретных задач результаты, сопоставимые, как минимум, с результатами интеллектуальной деятельности человека (Указ Президента Российской Федерации от 10.10.2019 № 490 «О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации» (вместе с «Национальной стратегией развития искусственного интеллекта на период до 2030 года») // СЗ РФ, 2019. № 41. Ст. 5700). См., напр.: *Антонова Н.В., Бальхаева С.Б., Гаунова Ж.А.* и др. / отв. ред. Ю.А. Тихомиров, С.Б. Нанба. Указ. соч. 240 с.; *Добробаба М.Б.* Искусственный интеллект: объект или субъект права? // Новеллы Конституции Российской Федерации и задачи юридической науки: материалы конференций в рамках X Московской юридической недели: в 5 ч. М., 2021. С. 303–308; Трансформация права в цифровую эпоху: монография / Министерство науки и высшего образования РФ, Алтайский государственный университет / под ред. А.А. Васильева. Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2020. С. 120–132; *Талатина Э.В.* Алгоритмы и искусственный интеллект сквозь призму прав человека // Журнал российского права. 2020. № 10. С. 25–39.

субъектов Российской Федерации, а также органы местного самоуправления)⁷⁵³. В широком смысле участниками управленческих правоотношений считают не только тех, кто осуществляет государственное управление, но и тех, в отношении кого это управление осуществляется⁷⁵⁴.

Придерживаясь второго из двух обозначенных подходов⁷⁵⁵, можно отметить, что в процессе цифровизации государственного экологического управления количественные изменения состава участников рассматриваемых правоотношений (добавляются цифровые правительства и министерства, разработчики цифровых технологий, их владельцы, а также все те, кто обеспечивает применение указанных технологий) неизбежно перейдут в качественные. Граждане и их объединения, общество в целом и отдельные его члены, получают реальную возможность быть не просто «управляемыми» участниками таких отношений, а становятся субъектами, участвующими в выработке и принятии значимых экологических решений⁷⁵⁶.

Для граждан такую возможность традиционно связывают именно с созданием открытых, электронных и цифровых правительств: в их основе «доктрина государственного управления, которая обосновывает право граждан на доступ к информации, документам и решениям государственных органов и должностных лиц с целью эффективного общественного контроля

⁷⁵³ См.: *Росинский Б.В., Стариков Ю.Н.* Административное право: Учебник. 6-е изд., доп. и пересмотр. М.: Норма, 2019. С. 24; *Административное право Российской Федерации: Учебник для бакалавров / под ред. А.Ю. Соколова.* 2-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2018. С. 22–23.

⁷⁵⁴ В широком смысле к субъектам государственного управления некоторые исследователи относят также представительную и судебную ветви власти.

⁷⁵⁵ См., напр.: *Заславская Н.М.* Общественный экологический контроль: от теоретических моделей к практическим решениям // *Судья.* 2015. № 9. С. 21–25; *Заславская Н.М.* Экологический аудит: история и современное правовое регулирование // *Экологическое право.* 2015. №. 6. С. 3–12.

⁷⁵⁶ См. также: *Kaufmann D., Kraay, A., Mastruzzi M.* The worldwide governance indicators: methodology and analytical issues (World Bank Policy Research Working Paper). *Hague Journal on the Rule of Law.* 2010. Volume 3. Issue 2. P. 220–246 [Электронный ресурс] // URL: https://www.researchgate.net/publication/215645597_The_Worldwide_Governance_Indicators_Methodology_and_Analytical_Issues (дата обращения: 10.10.2023).

за деятельностью государства»⁷⁵⁷. Специалисты, разделяя понятия открытого, электронного и цифрового правительств, отмечают, что это не просто не тождественные явления⁷⁵⁸, а последовательно сменяющие друг друга стадии развития указанной доктрины⁷⁵⁹.

Открытое правительство – это хронологически первая из рассматриваемых стадий. Она предусматривает, что государственные органы должны в открытом доступе публиковать информацию о своей деятельности, финансовые отчеты и другие документы, в том числе с целью контроля общественности за их работой⁷⁶⁰. Это помогает повысить прозрачность и открытость государственных структур, обеспечивает вовлечение граждан в процесс принятия решений и способствует более эффективному функционированию государственных органов. Одним из примеров успешной реализации этой концепции в России является портал «Открытое правительство»⁷⁶¹. На этом портале граждане могут найти информацию о деятельности государственных органов, ознакомиться с законопроектами и выразить свое мнение по поводу предлагаемых изменений. Открытое правительство стало важным шагом в направлении более прозрачного управления в государстве.

⁷⁵⁷ Тимошенко И.Г. Открытое правительство за рубежом: современное состояние и проблемы // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2014. № 3. С. 463.

⁷⁵⁸ См.: Government 2.0: Gartner Definition [Электронный ресурс] // Gartner, Industry Research. 2009. November 11. URL: http://my.gartner.com/portal/server.pt?open=512&objID=260&mode=2&PageID=3460702&id=1224639&ref=g_emailert (дата обращения: 10.10.2023); Kennedy R. E-Regulation and the rule of law: Smart government, institutional information infrastructures, and fundamental values. Information Polity. 2016. 21(1). P. 77–98 [Электронный ресурс] // URL: <http://dx.doi.org/10.3233/IP-150368> (дата обращения: 10.10.2023).

⁷⁵⁹ См. подроб.: Антонова Н.В., Бальхаева С.Б., Гаунова Ж.А. и др. / отв. ред. Ю.А. Тихомиров, С.Б. Нанба. Указ. соч. 240 с.

⁷⁶⁰ См.: Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». С послед. изм. и доп., внесенными Федеральным законом от 14.07.2022 № 270-ФЗ.

⁷⁶¹ См., напр.: Аналитический центр «Форум» [Электронный ресурс] // URL: <http://ac-forum.ru/> (дата обращения: 10.10.2023).

Концепция «открытого правительства» в сфере охраны окружающей среды реализуется следующим образом. В соответствии с изменениями, внесенными в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и иные нормативные правовые акты Федеральным законом от 9 марта 2021 г. № 39-ФЗ⁷⁶², появилось не только легальное определение термина «информация о состоянии окружающей среды (экологическая информация)», но и был установлен (в определенной части) режим такой информации.

Согласно действующему законодательству Российской Федерации, экологическая информация является общедоступной, то есть ознакомление с ней не может быть ограничено, за исключением тех случаев, когда такая информация является охраняемой законом тайной. Эта информация предоставляется гражданам, юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, общественным объединениям и некоммерческим организациям на безвозмездной основе. Экологическая информация может включать в себя данные о состоянии окружающей среды, информацию о загрязнении и источниках загрязнения, а также о мерах, принимаемых для защиты окружающей среды⁷⁶³.

Важно отметить, что и право на достоверную информацию о состоянии окружающей среды (ст. 42 Конституции Российской Федерации, ст. 3, 11, 12 Федерального закона «Об охране окружающей среды»), и обязанность ее предоставления (ст. 5 Федерального закона «Об охране окружающей среды», ст. 5, 17 Федерального закона «О гидрометеорологической службе»⁷⁶⁴) были закреплены в экологическом законодательстве и ранее – до внесения указанных изменений, однако принятые в 2021 году правовые нормы впервые

⁷⁶² См.: Федеральный закон от 09.03.2021 № 39-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об охране окружающей среды” и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

⁷⁶³ См. подроб. гл. 2 настоящей работы.

⁷⁶⁴ См.: Федеральный закон от 19.07.1998 № 113-ФЗ «О гидрометеорологической службе». С послед. изм. и доп., внесенными Федеральным законом от 10.07.2023 № 297-ФЗ.

на таком уровне установили обязанность размещения экологической информации «в форме открытых данных».

Согласно Федеральному закону «Об охране окружающей среды» (ст. 4.3), федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления должны размещать информацию о состоянии окружающей среды на официальных сайтах в сети «Интернет» или доводить до заинтересованных лиц через государственные и муниципальные информационные системы. Эта информация должна быть доступна для всех желающих с ней ознакомиться и содержать сведения о загрязнении окружающей среды, о радиационной обстановке, о стационарных источниках выбросов и сбросов загрязняющих веществ, об обращении с отходами и о мероприятиях по снижению негативного воздействия на окружающую среду.

Правила размещения и обновления информации о состоянии окружающей среды (экологической информации) субъектами ее размещения определены Правительством Российской Федерации⁷⁶⁵. В частности, указанными Правилами установлено содержание экологической информации, публикуемой субъектами размещения экологической информации в сети «Интернет» или с помощью государственных и муниципальных информационных систем, включая форму ее размещения (п. 5 Правил), определен срок обновления размещаемой информации (п. 11). Правила также предусматривают порядок действий уполномоченных лиц на случай выявления недостоверности или неполноты экологической информации, находящейся в открытом доступе (п. 12).

⁷⁶⁵ См.: постановление Правительства Российской Федерации от 16.12.2021 № 2314 «Об утверждении Правил размещения и обновления федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления или уполномоченными ими организациями информации о состоянии окружающей среды (экологической информации) на официальных сайтах в сети “Интернет” или с помощью государственных и муниципальных информационных систем, в том числе содержания информации о состоянии окружающей среды (экологической информации) и формы ее размещения» // СЗ РФ. 2021. № 52 (ч. I). Ст. 9151.

Размещение экологической информации «в форме открытых данных» направлено на повышение прозрачности государственного экологического управления и обеспечение доступности экологической информации для заинтересованных лиц. Подобная информация имеет большое значение, в том числе для принятия решений в сфере охраны окружающей среды и участия населения в выработке управленческих решений. Открытое правительство помогает укрепить доверие граждан к государству благодаря обеспечению доступа к процессу и результатам работы государственных органов, способствует более широкому участию граждан в формировании государственной экологической политики.

Однако необходимо отметить, что публикация экологической информации не является достаточной (или единственно необходимой) мерой для решения названных задач. Открытое правительство является важным подготовительным этапом дальнейшего развития и внедрения новой, более современной системы управления государством – электронного правительства.

Для электронного правительства характерно более активное использование в процессе государственного управления информационно-коммуникационных технологий и сети «Интернет». Развитие электронного правительства должно привести к большему вовлечению граждан и их объединений к участию в управлении государством, к расширению возможностей для общественного контроля за деятельностью государственных органов, повышению эффективности предоставления государственных услуг и улучшению взаимодействия между органами власти и обществом.

Экологическое законодательство содержит целый ряд положений, обязывающих органы публичной власти учитывать мнение населения при принятии экологически значимых решений: обязательность участия в деятельности по охране окружающей среды общественных объединений,

некоммерческих организаций, юридических и физических лиц является одним из принципов охраны окружающей среды, закрепленных в ст. 3 Федерального закона «Об охране окружающей среды».

В числе прав граждан в области охраны окружающей среды к положениям, направленным на обеспечение их участия в экологическом управлении, следует отнести право направлять обращения о получении своевременной, полной и достоверной информации о состоянии окружающей среды в местах своего проживания, мерах по ее охране, право принимать участие в собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании, сборе подписей под петициями, референдумах по вопросам охраны окружающей среды, право выдвигать предложения о проведении общественной экологической экспертизы и участвовать в ее проведении, право обращаться в уполномоченные органы публичной власти Российской Федерации и иные организации с жалобами, заявлениями и предложениями по вопросам, касающимся охраны окружающей среды, негативного воздействия на окружающую среду, получать своевременные и обоснованные ответы (ст. 11 названного федерального закона).

Права общественных объединений и некоммерческих организаций дополнены (по сравнению с правами граждан) правом разрабатывать, пропагандировать и реализовывать программы в области охраны окружающей среды, защищать права и законные интересы граждан в области охраны окружающей среды, привлекать на добровольной основе граждан к осуществлению деятельности в области охраны окружающей среды, правом осуществлять и пропагандировать деятельность в области охраны окружающей среды, воспроизводства природных ресурсов, обеспечения экологической безопасности, правом организовывать и проводить слушания по вопросам проектирования, размещения объектов, хозяйственная и иная деятельность которых может нанести вред окружающей среде, создать угрозу жизни, здоровью и имуществу граждан, правом организовывать и проводить

общественную экологическую экспертизу, правом рекомендовать своих представителей для участия в проведении государственной экологической экспертизы, правом подавать в органы публичной власти Российской Федерации и суд обращения об отмене решений о проектировании, размещении, строительстве, реконструкции, об эксплуатации объектов, хозяйственная и иная деятельность которых может оказать негативное воздействие на окружающую среду, об ограничении, о приостановлении и прекращении хозяйственной и иной деятельности, оказывающей негативное воздействие на окружающую среду (ст. 12).

Согласно ч. 2 ст. 13 Федерального закона «Об охране окружающей среды», решения о размещении объектов, хозяйственная и иная деятельность которых может причинить вред окружающей среде, должны приниматься с учетом мнения населения или результатов референдума. Ранее он содержал положение о том, что «в случаях, если размещение зданий, строений, сооружений и иных объектов затрагивает законные интересы граждан, решение принимается с учетом результатов референдумов, проводимых на соответствующих территориях» (п. 3 ст. 35).

Аналогичные положения содержатся и в иных нормативных правовых актах федерального экологического законодательства (ст. 3, 9, 19–25 Федерального закона «Об экологической экспертизе», ст. 26 и 29 Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха», ст. 8 и 9 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» и др.), природоресурсного (ст. 1 и 31 Земельного кодекса Российской Федерации⁷⁶⁶, ст. 1 Лесного кодекса Российской Федерации, ст. 3 Водного кодекса Российской Федерации и др.) и иного законодательства (ст.

⁷⁶⁶ См.: Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ. С послед. изм. и доп., внесенными Федеральным законом от 25.12.2023 № 628-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147; [Электронный ресурс] // URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 29.12.2023).

2, 5.1, 9, 24, 62 Градостроительного кодекса Российской Федерации⁷⁶⁷, ст. 13 и 14 Федерального закона «Об использовании атомной энергии» и др.). Положения об обязательности участия граждан и их объединений в экологическом управлении закреплены в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации подобно федеральному законодательству: и как принципы законодательства, и как разновидность прав, и как условия принятия тех или иных решений органами государственной власти.

М.И. Васильева писала, рассуждая о сопоставлении понятий законного интереса и субъективного права применительно к экологическим отношениям со ссылкой на работы по теории государства и права, что «субъективное право всегда предполагает не только гарантию со стороны государства, но и соответствующую обязанность других лиц. Если нет этой обязанности, перед нами простое дозволение, а не субъективное право. Простое дозволение свидетельствует лишь об отсутствии ограничения (запрета)... Законный интерес – всего лишь простая правовая дозволенность, вытекающая из общего смысла законодательства и реализуемая только в том случае, если фактически имеются необходимые условия для этого. Плюс ко всему наличные «возможности» законного интереса носят характер стремлений, которые нельзя еще обеспечить в необходимой мере. Общий смысл, дух закона содействуют его реализации, но не больше. Таким образом, законный интерес, в отличие от субъективного права, есть простая правовая дозволенность, имеющая характер стремления, в которой отсутствует указание действовать строго зафиксированным в законе образом и требовать соответствующего поведения от других лиц и которая не обеспечена конкретной юридической обязанностью»⁷⁶⁸.

⁷⁶⁷ См.: Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ. С послед. изм. и доп., внесенными Федеральным законом от 25.12.2023 № 627-ФЗ // СЗ РФ, 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 16; [Электронный ресурс] // URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 29.12.2023).

⁷⁶⁸ *Васильева М.И.* О соотношении интереса и субъективного права в экологических правоотношениях // Экологическое право. 2012. № 4. С. 26–31.

Справедливость выводов М.И. Васильевой о том, что участие граждан в экологическом управлении чаще всего представляет собой законный интерес, а не субъективное право, можно проиллюстрировать на примере общественной экологической экспертизы.

Она является институтом непосредственного участия граждан и общественных объединений в осуществлении одной из функций экологического управления. Процедура проведения регламентирована Федеральным законом «Об экологической экспертизе» (ст. 20–25). Определены понятие общественной экологической экспертизы, объекты, в отношении которых она проводится, инициаторы ее проведения и субъекты, порядок и условия проведения, в том числе исчерпывающий перечень оснований для отказа в государственной регистрации заявления о проведении общественной экологической экспертизы.

При этом установлены следующие условия «юридической силы» (способности порождать определенные правовые последствия) ее заключения: «при проведении государственной экологической экспертизы заключение общественной экологической экспертизы учитывается в случае, если общественная экологическая экспертиза была проведена в отношении того же объекта до дня окончания срока проведения государственной экологической экспертизы» (п. 2.1 ст. 25).

По мнению М.М. Бринчука, «законодатель обоснованно оговаривает, что заключение общественной экологической экспертизы учитывается при проведении государственной экологической экспертизы лишь при определенных условиях. Этими условиями является то, что общественная экологическая экспертиза была проведена, во-первых, в отношении того же объекта, по которому проводится и государственная экологическая экспертиза, и, во-вторых, общественная экологическая экспертиза проведена до дня окончания срока проведения государственной экологической экспертизы. Оба условия вполне разумны и логичны. Предмет экспертизы

должен быть один и тот же. И заключение общественной экологической экспертизы должно быть передано в орган государственной экологической экспертизы на этапе, когда имеется возможность его учесть и отразить в заключении государственной экологической экспертизы, т.е. до его подписания комиссией государственной экологической экспертизы»⁷⁶⁹.

Соглашаясь в определенной части с разумностью и логичностью законодательных условий придания юридической силы заключению общественной экологической экспертизы⁷⁷⁰, нельзя не отметить, что их выполнение нивелирует значение экспертизы и роль общественности в экологическом управлении. Заключение должно быть только «учтено», что, по сути, означает отсутствие обязанности у государственных органов следовать выводам экспертов.

Публичные слушания и общественные обсуждения⁷⁷¹ – распространенные в экологическом законодательстве понятия⁷⁷². Эти формы

⁷⁶⁹ Бортник И.Ю., Бринчук М.М., Будникова Ю.Е., Дубовик О.Л., Редникова Т.В., Храмова Ю.Р. Комментарий к Федеральному закону от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» (постатейный) / под ред. М.М. Бринчука [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс, 2009.

⁷⁷⁰ Например, в условиях, когда информация о подготовке к проведению государственной экологической экспертизы не подлежит официальному заблаговременному опубликованию, условие о проведении общественной экологической экспертизы до или одновременно с государственной в целом ряде случаев сложно выполнимо. А обязательность предоставления материалов обсуждений объекта государственной экологической экспертизы с гражданами и общественными организациями (объединениями), организованных органами местного самоуправления (ст. 14 Федерального закона «Об экологической экспертизе»), в свою очередь нивелируется неопределенностью требований к таким материалам и самим участвующим гражданам и организациям: должны ли проживать, быть зарегистрированы в месте планируемого размещения или нет, достаточное ли количество таких граждан и организаций и др.

⁷⁷¹ В действующем законодательстве и правовой доктрине отсутствует единый подход к употреблению названных терминов. Так, например, согласно приказу Госкомэкологии России от 16.05.2000 № 372 «Об утверждении Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации» (утратил силу), общественные слушания являлись одной из форм общественных обсуждений. В настоящей работе рассматриваемые термины употреблены в их значении, закрепленном в ст. 28 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с послед. изм. и доп., внесенными Федеральным законом от 25.12.2023 № 657-ФЗ // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822; [Электронный ресурс] // URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 29.12.2023)).

⁷⁷² Согласно данным СПС «КонсультантПлюс», указанные термины употребляются в 474 актах раздела «Законодательство» тематики «Окружающая природная среда и природные ресурсы», из них федеральных законов – 12 (дата обращения 10.10.2023).

участия граждан в государственном управлении предусмотрены не только экологическим законодательством, но и в иных отраслях (например, конституционном, муниципальном), что, в том числе, обуславливает и разницу в подходах к их пониманию.

Одни исследователи рассматривают их в качестве инструмента выявления мнения населения⁷⁷³, другие – как форму социального партнерства институтов гражданского общества и органов публичной власти⁷⁷⁴, третьи – как разновидность общественного контроля⁷⁷⁵. Высказывается мнение, что публичные слушания и общественные обсуждения являются самостоятельными стадиями правотворческого процесса в муниципальных образованиях⁷⁷⁶.

Большинство исследователей указывают на консультативную природу общественных обсуждений и публичных слушаний⁷⁷⁷. Обращают внимание на то, что несмотря на рекомендательный характер их итогов, нельзя недооценивать значения данных форм демократии, так как непроведение названных мероприятий может привести к признанию нормативных актов недействительными и отмене принятых управленческих решений⁷⁷⁸.

⁷⁷³ См.: *Шугрина Е.С.* Публичные слушания и общественные обсуждения как инструмент выявления мнения населения по вопросам городского развития // Градостроительное право. 2019. № 4. С. 30–34.

⁷⁷⁴ См., напр.: *Чеботарев Г.Н.* Общественные обсуждения, общественные публичные слушания как форма социального партнерства институтов гражданского общества и органов публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 9. С. 35–38.

⁷⁷⁵ См., напр.: Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 25.12.2018 № 475-ФЗ «О любительском рыболовстве и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (постатейный). Комментарий к ст. 12 / *Горохов Д.Б., Кичигин Н.В., Минина Е.Л.* и др. / отв. ред. Д.О. Сиваков. М.: ИздСП, КОНТРАКТ, 2021. 140 с.

⁷⁷⁶ См., напр.: *Багмет А.М., Бычкова Е.И.* Муниципальное правотворчество: проблемы правового регулирования // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 12. С. 80–83.

⁷⁷⁷ См., напр.: *Авакьян С.А.* Демократия протестных отношений: конституционно-правовое измерение // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 1. С. 3–17.

⁷⁷⁸ См.: *Хлуднев Е.И.* Общественные обсуждения и публичные слушания как формы участия населения в осуществлении местного самоуправления и формы общественного контроля // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 3. С. 37–40.

Кроме рекомендательного характера результатов, особенностью общественных обсуждений и публичных слушаний по экологическим вопросам является то, что ряд правовых предписаний об их проведении носит исключительно декларативный характер. Например, в Положении об оценке воздействия на окружающую среду в Российской Федерации⁷⁷⁹, действовавшем с 1994 по 2000 годы, было установлено, что в тех случаях, когда преимущества и издержки реализации принимаемого решения носят общенациональный характер, общественные (публичные) слушания и обсуждения организуются и проводятся на федеральном уровне (п. 5.3). Однако процедура реализации этого пункта Положения разработана не была: идея обязательного проведения общественного обсуждения и общественных слушаний на федеральном уровне так и осталась лишь на бумаге.

Аналогичная ситуация сложилась и с институтом экологического референдума⁷⁸⁰. В Федеральном законе «Об охране окружающей среды» термин «референдум» употребляется в трех статьях: ст. 11, 12 и 13 гл. III «Права и обязанности граждан, общественных объединений и некоммерческих организаций в области охраны окружающей среды». При этом референдум по вопросам охраны окружающей среды как высшая и непосредственная форма выражения власти народа практически не проводится.

По мнению С.А. Авакьяна, непопулярность описанных форм народовластия связана не только с правовыми дефектами процедур проведения и с консультативным значением их результатов (решение этой проблемы – задача законодателя), но и с теми злоупотреблениями, которые

⁷⁷⁹ См.: приказ Минприроды Российской Федерации от 18.07.1994 № 222 «Об утверждении Положения об оценке воздействия на окружающую среду в Российской Федерации» (утратил силу) // Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств РФ. 1995. № 1.

⁷⁸⁰ См., напр.: Федоткина Н.В. Экологический референдум в России: вчера и сегодня // Законодательство и экономика. 2006. № 9. С. 61–64.

имеют место со стороны органов публичной власти при организации и проведении подобных мероприятий⁷⁸¹.

Преодолеть указанные недостатки также задача законодателя, решить которую возможно, в том числе используя инструментарий концепции электронного правительства. Например, согласно паспорту федерального проекта «Чистая страна» национального проекта «Экология», предусмотрено создание Федеральной государственной информационной системы «Наша природа»⁷⁸². Идея заключалась в том, что граждане, общественные объединения и другие некоммерческие организации, которые прошли процедуру авторизации в личном кабинете с помощью Единой системы идентификации и аутентификации (ЕСИА), могли бы размещать на специальном сайте комментарии и материалы (фотографии, видео), указывающие на нарушения законодательства Российской Федерации в области охраны окружающей среды и природопользования, то есть создавать как единоличные, так и коллективные обращения. Сообщения о нарушениях публикуются на портале ФГИС «Наша природа», доступны для просмотра, им присваивается индивидуальный номер, при этом данные о лице, подавшем обращения, не раскрываются. В отношении каждого обращения указывается его статус: например, «сообщение передано для рассмотрения в уполномоченный государственный орган», «сообщение принято в работу», «работа над сообщением завершена».

Система разрабатывалась таким образом, чтобы предоставлять возможность федеральным органам исполнительной власти сообщать пользователям результаты рассмотрения информационных сообщений в электронном виде, а также формировать, обрабатывать и предоставлять

⁷⁸¹ См., напр.: *Авакьян С.А.* Представительство в конституционном праве: вопросы теории и практики: монография. М.: Юстицинформ, 2022. 484 с.

⁷⁸² См.: постановление Правительства Российской Федерации от 08.09.2017 № 1082 «О федеральной государственной системе общественного контроля в области охраны окружающей среды и природопользования» // СЗ РФ. 2017. № 38. Ст. 5620.

сведения информационно-аналитического характера и статистические данные в области охраны окружающей среды и природопользования. Эта система направлена на то, чтобы заинтересованным лицам можно было удобно, быстро и эффективно сообщать о нарушениях экологического законодательства. Она также позволяет федеральным органам исполнительной власти оперативно реагировать на обращения и принимать соответствующие меры. Изначально система начала тестироваться в нескольких субъектах Российской Федерации: Республике Бурятия, Вологодской, Иркутской и Ленинградской областях⁷⁸³, с последующим внедрением во всех субъектах Российской Федерации⁷⁸⁴.

Другой пример: проект «Активный гражданин»⁷⁸⁵, реализуемый в городе Москве. Основная цель проекта заключается в том, чтобы выявить и учесть мнения жителей города при принятии решений органами исполнительной власти и выполнении функций подведомственными им организациями. Для достижения этой цели проект предусматривает проведение голосований, опросов, сбор мнений и оценок граждан, которые являются участниками проекта. Голосования проводятся в отношении мероприятий, организуемых на всей территории города или на отдельных ее частях. Они также проводятся по определенным вопросам и темам, которые затрагивают интересы жителей города и касаются их жизни и благосостояния. Значительная часть вопросов, представленных на голосование, – это вопросы, в определенной части связанные с охраной окружающей среды.

Благодаря проекту жители города могут участвовать в принятии решений, которые непосредственно их затрагивают. Проект «Активный

⁷⁸³ См.: ФГИС Наша природа [Электронный ресурс] // URL: <http://priroda-ok.ru> (дата обращения: 10.10.2023).

⁷⁸⁴ См.: приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 17.06.2022 № 416 «Об утверждении ведомственной программы цифровой трансформации на 2022–2024 годы» // СПС «КонсультантПлюс».

⁷⁸⁵ См.: постановление Правительства Москвы от 27.02.2018 № 117-ПП «О проекте “Активный гражданин”». С послед. изм. и доп., внесенными постановлением Правительства Москвы от 23.12.2021 № 2171-ПП [Электронный ресурс] // URL: <http://mos.ru> (дата обращения: 10.10.2023).

гражданин» также помогает органам исполнительной власти получать обратную связь от жителей города, что позволяет лучше понимать потребности и интересы населения и принимать более обоснованные решения.

Прообразами такой и аналогичных систем стали идеи об электронных публичных слушаниях, высказываемых в юридической доктрине достаточно давно⁷⁸⁶. К несомненным достоинствам обсуждений, проводимых в таких формах, изначально относили потенциально большой охват участников и простоту организации. В числе недостатков указывали на недоверие к результатам и отсутствие гарантий соблюдения требований конфиденциальности информации, попадающей в пространство сети «Интернет»⁷⁸⁷.

Среди всех IT-проектов Правительства Москвы «Активный гражданин» первым в ноябре 2017 года перешел на технологию блокчейн. Она в том числе помогает удостоверять уникальность голосующих – обеспечивает возможность идентификации пользователей системы, а голосование максимально прозрачно: любой желающий может в реальном времени следить за их результатами, каким-либо образом изменить полученные результаты невозможно⁷⁸⁸.

Разработка и внедрение таких технологий запустили процесс цифровой трансформации, который предполагает переход от электронного

⁷⁸⁶ См., напр.: *Зенин С.С.* Электронные публичные слушания // *Юридический мир*. 2008. № 1. С. 28–32; *Матренина К.Ю.* Электронные публичные слушания как дополнительный механизм проведения публичных слушаний // *Вестник Тюменского государственного университета*. 2012. № 3. С. 112–115.

⁷⁸⁷ См.: *Казьмина Е.А.* Общественное обсуждение проектов нормативных правовых актов в контексте развития электронной демократии // *Академический юридический журнал*. 2016. № 1 (63). С. 10–14; *Фомин Р.С.* Общественные градостроительные порталы как альтернатива публичным слушаниям в области градостроительства // *Скиф. Вопросы студенческой науки*. 2018. № 7 (23). С. 55–58.

⁷⁸⁸ См.: Наш город Москва [Электронный ресурс] // URL: <http://gorod.mos.ru/news> (дата обращения: 10.10.2023).

правительства к цифровому⁷⁸⁹. С развитием технологий управление государством становится все более автоматизированным, внедряются новые системы обработки больших данных, интернета вещей, искусственного интеллекта и другие. Некоторые процессы государственного управления в таких условиях могут обходиться без участия человека⁷⁹⁰. Преимуществами цифровой трансформации по сравнению с электронной формой являются повышение эффективности и скорости работы государственных органов. Отсутствие бюрократических процедур ввиду возможности получения подавляющего большинства государственных услуг в электронном виде, что к тому же снижает затрачиваемые ресурсы для их оказания и получения⁷⁹¹. Кроме того, цифровые технологии позволяют собирать и анализировать большие объемы данных, и это помогает принимать более обоснованные решения и улучшать их качество.

В экологической сфере переход к цифровому правительству позволяет вовлечь в процесс публичного управления не только граждан и общественные объединения, но наряду с ними и коммерческие организации, которые традиционно в публичном управлении относились к управляемым субъектам. Наглядным подтверждением появления негосударственного субъекта-участника в государственном экологическом управлении, является, например, глобальное распространение на современном этапе ESG-повестки, реализация которой тесным образом связана с уровнем развития цифровых технологий.

Появление концепции ESG (аббревиатура от англ. «Environment, Social, Governance» – в переводе «окружающая среда, общество, управление»)

⁷⁸⁹ См., напр.: *Добролюбова Е.И.* Государственное управление по результатам в эпоху цифровой трансформации: обзор зарубежного опыта и перспективы для России // Вопросы государственного и муниципального управления. 2018. № 4. С. 70–93.

⁷⁹⁰ См.: *Петров М.В., Буров В.В., Шклярчук М.С., Шаров А.В.* Государство как платформа. (Кибер) государство для цифровой экономики. Цифровая трансформация [Электронный ресурс] // URL: <https://www.csr.ru/upload/iblock/313/3132b2de9ccef0db1eecd56071b98f5f.pdf> (дата обращения: 10.10.2023).

⁷⁹¹ См.: *Земскова И.А.* Качество государственных услуг в цифровой экономике // Базис. 2017. № 2(2). С. 92–98.

принято связывать с докладом генерального секретаря ООН «Неравнодушный побеждает», сделанном в 2004 году для руководителей крупных международных компаний. Согласно официальной позиции, идея ESG – это реализация концепции устойчивого развития в сфере бизнеса⁷⁹².

В специальной литературе встречаются различные позиции по вопросу оценки этой концепции, точнее, способов ее воплощения – от весьма скептических до восторженных. В качестве примера последних можно привести такое мнение: «концепция устойчивого развития захватила мир и видоизменяет социум, порождает новые социальные паттерны, перестраивает бизнес- и управленческие модели, свидетельствует о предельной связанности мира и, как следствие, побуждает переосмысливать правовую надстройку, адаптировать сверхновые нормативные массивы к актуальной правовой таксономии, что не всегда удается с учетом позитивистского подхода к праву»⁷⁹³.

Изучение инструментов ESG у юристов вызывает особый интерес. Это заслуживающий внимания пример действия во времени и в пространстве так называемого «мягкого права» – совокупности правил поведения (принципов, критериев, стандартов) рекомендательного характера, не санкционированных государством, но действующих в силу их принятия авторитетными в определенной сфере субъектами⁷⁹⁴. Имея изначально в своей основе исключительно финансовые рычаги воздействия, концепция в дальнейшем получила общемировое распространение и закрепление. За сравнительно небольшой период времени рекомендации достижения ESG-показателей и публикации этой информации (отчетности) превратились в обязанности, невыполнение которых будет сопряжено с целым рядом негативных

⁷⁹² Мажорина М.В. ESG-принципы в международном бизнесе и «устойчивые контракты» // Актуальные проблемы российского права. 2021. № 12. С. 185–198.

⁷⁹³ Там же.

⁷⁹⁴ См.: Демин А.В. К вопросу о переносе концепции «мягкого права» на уровень национальных правовых систем // Административное право и процесс. 2016. № 3. С. 4–7.

последствий. При этом разработка критериев (индексов), условий распределения и получения (привлечения) инвестиций, то есть ключевых элементов ESG-архитектуры, – все в руках негосударственных субъектов.

В связи с этим нельзя не обратить внимание на результаты социологических исследований, проводимых в этой области. Согласно отчету Rate the Raters Report 2023, опубликованному Институтом устойчивого развития (The Sustainability Institute by ERM – исследовательский центр консалтинговой группы ERM), с одной стороны, происходит стремительный рост востребованности ESG-продуктов: 43 % респондентов-инвесторов заявили, что интегрируют их в инвестиционные стратегии, в то время как в предыдущем опросе, проведенном в 2018–2019 годах, об этом говорили лишь 12 % инвесторов.

С другой стороны, среди инвесторов, компаний и других заинтересованных сторон растет недовольство тем, как работают рейтинги. Почти треть корпоративных респондентов оценили уровень доверия к рейтингам как очень низкий и низкий (на 1 и 2 по пятибалльной шкале). Отчет основан на результатах опроса инвесторов и корпораций об их отношении к ESG-рейтингам и поставщикам⁷⁹⁵.

Ситуация кажется парадоксальной: за исследуемый период на фоне возрастания недовольства участников ESG-процесса отмечается значительное увеличение (почти в четыре раза) количества вовлеченных в этот процесс лиц. Иначе говоря – управляемым субъектам действия управляющих не нравятся, но они подчиняются их требованиям. Более того, даже те страны, которые официально не присоединились к ESG-движению, осознают актуальность рассматриваемых вопросов и понимают значение адаптации к этим процессам.

⁷⁹⁵ См.: Ответственное инвестирование и стандарты ESG: события и тренды в апреле 2023 года. Международный мониторинг [Электронный ресурс] // URL: https://mfc-moscow.com/assets/files/analytics/ESG%20MONITORING/monitoring_ESG_April_2023.pdf?ysclid=lrqegzkoуi62722080 (дата обращения: 10.10.2023).

Так, например, в Российской Федерации информационным письмом Банка России от 12 июля 2021 г. № ИН-06-28/49 публичным акционерным обществам даны рекомендации по раскрытию нефинансовой информации, связанной с деятельностью таких обществ. В названном документе отмечается, что «вопросы устойчивого развития и борьбы с климатическими изменениями все чаще становятся объектом внимания органов исполнительной власти и органов регулирования финансовых рынков разных стран. Оценка рисков и возможностей, связанных с изменениями климата, отношением к окружающей среде, взаимоотношениями с обществом в целом и локальными сообществами, соблюдением прав человека и другими вопросами устойчивого развития, становится актуальной глобальной тенденцией и будет определять направления экономической и финансовой повестки в ближайшем будущем». По мнению регулятора, к моменту издания рекомендаций уже была создана юридическая и идеологическая основа для нового глобального перераспределения потоков капитала в пользу рынков, обеспечивающих продвижение целей устойчивого развития⁷⁹⁶.

В еще одном социологическом исследовании, проведенном уже в Российской Федерации, респонденты, отвечая на вопрос о ключевых аспектах в ESG-трансформации, указали, что «осуществить ее без применения цифровых решений невозможно – например, при подготовке отчетности, в рамках управления цепочкой поставок или для адаптации к изменению климата». По их мнению, цифровизация ESG имеет ряд преимуществ, главным из которых является повышение производительности и эффективности многих процессов компании (80%). Также многие

⁷⁹⁶ См.: Информационное письмо от 12.07.2021 № ИН-06-28/49 о рекомендациях по раскрытию публичными акционерными обществами нефинансовой информации, связанной с деятельностью таких обществ [Электронный ресурс] // URL: http://cbr.ru/StaticHtml/File/117620/20210712_in-06-28_49.pdf (дата обращения: 10.10.2023).

респонденты отмечают повышение инвестиционной привлекательности (62%) и ускорение достижения целевых KPI (56%)⁷⁹⁷.

Нельзя не обратить внимания, что на современном этапе, кроме общих целей, – целей устойчивого развития, направленных на развитие, отвечающее потребностям настоящего времени без ущерба для способности будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности⁷⁹⁸, а также осознания необходимости внедрения современных технологий для их более эффективного достижения, концепции ESG (основа которой – негосударственное управление) и цифрового правительства (основа которой – государственное управление) объединяет и то, что они базируются в первую очередь на сборе информации (получении статистических данных), ее раскрытии и всестороннем анализе, и уже на основании такой информации – осуществлении всех иных функций управления – прогнозирования и планирования (получение стратегических данных), собственно организация управления, в том числе координация и взаимодействие субъектов управления, учет и контроль за их деятельностью. Более того, и методы рассматриваемых концепций, диаметрально противоположные в исходных положениях, по мере их распространения тесно переплетаются.

Так, ESG-требования в целом ряде стран стали обязательными не только в силу финансовых рычагов воздействия, но и посредством их нормативного закрепления. В то же время в государственном экологическом управлении происходит смещение акцентов в обратном направлении, например: от проверок соблюдения требований экологического законодательства к профилактике их соблюдения и мораторию на проведение контрольных мероприятий.

⁷⁹⁷ См.: Как цифровизация помогает ESG-трансформации бизнеса [Электронный ресурс] // URL: <http://trends.rbc.ru/trends/green/63512ca29a79477492c63be0> (дата обращения: 10.10.2023).

⁷⁹⁸ См.: Brief for GSDR 2015. The Concept of Sustainable Development: Definition and Defining Principles [Электронный ресурс] // URL: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5839GSDR%202015_SD_concept_definiton_rev.pdf (дата обращения: 10.10.2023).

Утверждение о том, что в условиях цифровизации происходят изменения организации осуществления государственного экологического управления принципиального характера, можно проиллюстрировать на примере уже названного государственного экологического контроля (надзора) следующим образом. Как известно, в настоящее время одним из постулатов государственного экологического контроля (надзора), от соблюдения которого зависит его существование как вида государственной деятельности⁷⁹⁹, является принцип «независимости контроля в области охраны окружающей среды»⁸⁰⁰, закрепленный в ст. 3 Федерального закона «Об охране окружающей среды». В условиях же концепции цифровых правительств закрепление и реализация указанного принципа не целесообразны, а в чем-то даже противоречат ей: в основе этой концепции укрупнение субъектов управления за счет объединения их функций, повышения роли негосударственных субъектов (в том числе их контролем за деятельностью государственных), установление созависимости всех участников управления как по направлениям «государство – человек» и «государство – бизнес – сообщество», так и по направлению «государство-государство» (в понимании взаимодействия между органами государственной власти по горизонтали).

⁷⁹⁹ См. подроб.: *Заславская Н.М.* Правовое регулирование государственного экологического надзора в Российской Федерации. С. 52–58, 134–136.

⁸⁰⁰ В данном случае «независимость» в первую очередь понимается в смысле разделения функции государственного контроля и использования природных ресурсов в рамках единого органа. См.: *Петров В.В.* Экологическое право России: учебник для вузов. С. 245–246.

Глава 5. Эффективность правового регулирования цифровизации государственного экологического управления

§1. Качество окружающей среды как критерий оценки эффективности цифровизации государственного экологического управления⁸⁰¹

Содержание. Качество окружающей среды. Критерий эффективности государственного экологического управления в условиях цифровизации.

Постановка проблемы. Критерием эффективности⁸⁰² государственного экологического управления в условиях цифровизации должно являться такое качество⁸⁰³ окружающей среды, которое способно удовлетворить соразмерные общественному развитию биологические, экологические, экономические и социально-культурные потребности человека. Окружающая среда, соответствующая названным требованиям, должна именоваться благоприятной.

В действующем законодательстве понятие «благоприятная окружающая среда» используется не часто, в то время как рассматриваемая категория относится «к наиболее значимым, фундаментальным понятиям, как и само понятие окружающей среды... Мы привыкли просто “охранять окружающую

⁸⁰¹ Данный параграф подготовлен на основе следующей публикации автора настоящей диссертации: *Заславская Н.М.* Качество окружающей среды как критерий оценки эффективности государственного экологического управления в цифровом обществе // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2023. № 5. С. 94–106.

⁸⁰² Под эффективностью в данном случае понимается степень реализации запланированной деятельности и достижения заданных результатов с учетом затраченных для этого ресурсов. Понятия эффективности и результативности не разграничиваются. См., напр.: *Гаджиев Г.А.* Новые конституционные ценности: концепция устойчивого экономического роста с точки зрения юридической капитализации // Журнал российского права. 2022. № 1. С. 16–28.

⁸⁰³ В науке экологического права существует дискуссия об употреблении и соотношении терминов «состояние» и «качество» применительно к характеристике окружающей среды. См. подроб.: *Бринчук М.М.* Благоприятная окружающая среда – важнейшая категория права // Журнал российского права. 2008. № 9. С. 37–52.

среду (природу)”, “обеспечивать охрану окружающей среды (природы)”, без определенно выраженного критерия или ориентира»⁸⁰⁴. Таким ориентиром для государственного экологического управления должно являться качество окружающей среды, выраженное в конкретных юридически определенных характеристиках. Отсутствие ориентиров какой-либо деятельности говорит о бесполезности ее осуществления: невозможность соотнести результат проделанной работы с заранее определенным эталоном сводит такую деятельность к «процессу ради процесса», а не к «процессу ради результата».

В эколого-правовой науке категория «качество окружающей среды» рассматривалась фрагментарно: либо в контексте дискуссий об объекте экологического управления⁸⁰⁵, либо при исследовании понятия «благоприятная окружающая среда». В.В. Петровым была предложена концепция управления качеством окружающей природной среды⁸⁰⁶.

Следует отметить, что концепция «управления качеством» активно разрабатывалась зарубежными исследователями. Принято выделять несколько этапов ее эволюции: от индивидуального контроля до тотального управления качеством⁸⁰⁷. Изначально теория «управления качеством» разрабатывалась для отдельно взятого предприятия, его технологического процесса, однако впоследствии было признано, что выработанные подходы

⁸⁰⁴ Бринчук М.М. Там же.

⁸⁰⁵ При этом дискуссия об объекте экологического управления не теряет актуальности и до настоящего времени. Среди ученых не было и нет единства: одни считают объектом управления деятельность в сфере природопользования и охраны окружающей человека среды, другие – саму окружающую среду или природу, а третьи – ее качество. См.: Ефимова Е.И. Развитие эколого-правовой терминологии в эколого-правовых исследованиях // Экологическое право. 2003. № 3. С. 2–6; № 4. С. 2–4; № 5. С. 10–12; 2004. № 1. С. 3–5; Ефимова Е.И. Правовой институт «экологическое управление» в эколого-правовых исследованиях. С. 2–10; Жмотов А.И. Государственное управление охраной природы в СССР / под ред. В. М. Манохина. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1983. С. 24–25; Колбасов О.С. Терминологические блуждания в экологии. С. 27; Шемиученко Ю.С. Указ. соч. С. 10.

⁸⁰⁶ См.: Петров В.В. Экология и право. С. 8.

⁸⁰⁷ См.: Управление качеством: конспект лекций / Е.М. Белый, И.Б. Романова. Ульяновск, УлГУ, 2017. 86 с.

применимы к управлению и в государственном секторе⁸⁰⁸: отправной точкой концепции является то, что абсолютно любая деятельность может рассматриваться как технологический процесс, а значит, может быть улучшена. В научной литературе отмечается, что «симбиоз системного и процессного подхода позволяет обеспечивать развитие сектора государственного управления по всем направлениям и сферам деятельности институциональных единиц государственного сектора»⁸⁰⁹, в том числе государственного экологического управления, с той лишь разницей, что в каждом сегменте управленческой деятельности параметры качества изменяются в зависимости от объекта, в отношении которого осуществляется организационное воздействие.

Термин «качество окружающей среды» в иностранной научной литературе понимается по-разному. Согласно одним взглядам, качество окружающей среды – это результат качества составляющих частей данного региона (природа, открытое пространство, инфраструктура, застроенная среда, удобства физической среды и природные ресурсы), но все же больше, чем сумма частей, так как это восприятие местоположения в целом, и составляющие части имеют свои собственные характеристики и частичное качество⁸¹⁰. В других определениях акцент сделан на «ощущение благополучия и удовлетворения населения через характеристики, которые

⁸⁰⁸ См.: Жукова А.Г. Развитие сектора государственного управления на основе менеджмента качества. СПб.: Изд-во СПбГЭУ, 2021. 143 с.

⁸⁰⁹ Там же.

⁸¹⁰ См., напр.: Cummins R.A. Objective and subjective quality of life: an interactive model. Soc. Indicators Res. 2000. 52. P. 55–72; Messer L.C., Jagai J.S., Rappazzo K.M., Lobdell D.T. Construction of an environmental quality index for public health research. Environ Health. 2014. 13(1):39. [Электронный ресурс] // URL: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/24886426/> (дата обращения: 10.10.2023); Messer L.C., Laraia B.A., Kaufman J.S., Eyster J., Holzman C., Culhane J., Elo I., Burke J.G., O'Campo P. The development of a standardized neighbourhood deprivation index. J Urban Health. 2006. Volume 83. P. 1041–1062 [Электронный ресурс] // URL: <https://link.springer.com/article/10.1007/s11524-006-9094-x> (дата обращения: 10.10.2023).

могут быть физическими, социальными или символическими»⁸¹¹. Часть определений сводится к тому, что это сложный вопрос, связанный с субъективным восприятием, отношениями и ценностями, которые различаются у разных групп и отдельных лиц⁸¹². Во многих определениях качество окружающей среды рассматривается как неотъемлемая часть более широкой концепции «качества жизни», основные качества которой, такие как здоровье и безопасность, сочетаются с такими аспектами, как уют и привлекательность⁸¹³.

Представляется единственно верной позиция, что в сфере «общество-природа» объектом управления (и государственное управление не будет исключением) может быть только поведение людей. Качество окружающей среды, а точнее, благоприятное ее состояние – «важная цель и задача деятельности человека, общества государства»⁸¹⁴, но не объект управления.

Действующее законодательство применительно к характеристике окружающей среды, к сохранению или достижению качества которой стремятся или должны стремиться общество и государство, использует разные термины: здоровая окружающая среда, безопасная окружающая среда, незагрязненная окружающая среда, благоприятное состояние окружающей среды и другие. Например, Закон города Москвы «О регулировании

⁸¹¹ *Marans R.W., Couper M.* Measuring the quality of community life: a program for longitudinal and comparative international research. In: *Proceedings of the Second International Conference on Quality of Life in Cities*. Singapore. Landscape and Urban Planning. 2003. Vol. 2. P. 73–83.

⁸¹² См., напр.: *Porteous J.D.* Environment & behavior: planning and everyday urban life. 1977. 446 p.

⁸¹³ См., напр.: *Bouwman A., van Kamp I., van Poll R.* (Eds.), Report 630950 00x Workshopverslag Leefomgevingskwaliteit II. Verslag Workshop, 18 December 2001, in press; *Musschenga A.W.* The relation between concepts of quality-of-life. *Journal of Medicine and Philosophy*. 1997. 22 (1). P. 11–28; *Veenhoven R.* Quality-of-life in individualistic society: a comparison of 43 nations in early 1990s. *Soc. Indicators Res.* 1999. 48. P. 157–186 [Электронный ресурс] // URL: https://www.researchgate.net/publication/254803845_Quality-of-life_in_individualistic_society_A_comparison_in_43_nations_in_the_early_1990's (дата обращения: 10.10.2023).

⁸¹⁴ Экология: Юрид. энцикл. словарь / *Боголюбов С.А., Галиновская Е.А., Емельянова В.Г.* и др.; Ин-т законодательства и сравн. правоведения при Правительстве Рос. Федерации. М.: НОРМА, 2000. С. 13.

использования редких и исчезающих диких животных и растений на территории города Москвы»⁸¹⁵ одной из своих целей называет «реализацию законных прав граждан на здоровую окружающую среду» (ст. 2). Но наиболее распространенным, вслед за его употреблением в ст. 42 Конституции Российской Федерации, является термин «благоприятная окружающая среда». Согласно ст. 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды» благоприятная окружающая среда – это «окружающая среда, качество которой обеспечивает устойчивое функционирование естественных экологических систем, природных и природно-антропогенных объектов».

В соответствии с действующим законодательством окружающая среда понимается как совокупность компонентов природной среды, природных, природно-антропогенных объектов (измененных человеком природных объектов), а также созданных человеком (антропогенных) объектов. В такой среде природный объект – это естественная экологическая система, природный ландшафт и составляющие их элементы, сохранившие свои природные свойства; природно-антропогенный объект – природный объект, измененный в результате хозяйственной и иной деятельности, и (или) объект, созданный человеком, обладающий свойствами природного объекта и имеющий рекреационное и защитное значение; антропогенный объект – объект, созданный человеком для обеспечения его социальных потребностей и не обладающий свойствами природных объектов (ст. 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

⁸¹⁵ См.: Закон города Москвы от 30.06.1999 № 28 «О регулировании использования редких и исчезающих диких животных и растений на территории города Москвы». С послед. изм. и доп., внесенными Законом города Москвы от 08.06.2022 № 17 // Ведомости Московской городской Думы. 1999. № 8; Вестник Москвы. 2022. № 34; URL: <https://docs.cntd.ru/document/901743211> (дата обращения: 10.10.2023). См. также: распоряжение Правительства Российской Федерации от 02.02.2015 № 151-р «Об утверждении Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года». С послед. изм. и доп., внесенными распоряжением Правительства Российской Федерации от 13.01.2017 № 8-р // СЗ РФ. 2015. № 6. Ст. 1014; 2017. № 4. Ст. 680.

Следует отметить, что в науке экологического права названное легальное определение «окружающей среды» подверглось серьезной критике⁸¹⁶. Отмечается, что «включение законодателем в содержание понятия “окружающая среда” антропогенных объектов наряду с природными комплексами и объектами и природно-антропогенными объектами лишь запутывает понимание окружающей среды – одной из основных категорий экологического права. Расширение содержания понятия “окружающая среда” за счет включения в него компонентов социальной среды с учетом предмета регулируемых отношений – их охраны, – как представляется, таит угрозу необоснованной интервенции в иные отрасли законодательства»⁸¹⁷.

С.А. Боголюбов назвал приведенное определение «революционным поворотом в наших представлениях о российском законодательстве, которое раньше под окружающей средой имело в виду лишь природную, естественную среду, природу – со всеми соответствующими и неизбежными разночтениями в их понимании и толковании». Как он справедливо отмечает, «антропогенные объекты и их деятельность, конечно, регулировались и ранее природоохранным правом, но лишь в связи с их потенциальным или осуществленным загрязнением окружающей среды, без включения их в нее саму. Включение антропогенных объектов в понятие окружающей среды... может иметь далеко идущие теоретические и, самое главное, практические последствия, которые вначале даже трудно полностью предвидеть и предотвратить»⁸¹⁸.

Системное толкование Федерального закона «Об охране окружающей среды» и иных актов экологического законодательства позволяет сделать

⁸¹⁶ См.: *Боголюбов С.А.* Новый Федеральный закон «Об охране окружающей среды» // Журнал российского права. 2002. № 6. С. 56–63; *Бринчук М.М., Дубовик О.Л.* Федеральный закон «Об охране окружающей среды»: Теория и практика // Государство и право. 2003. № 3. С. 30–41; *Бринчук М.М.* Благоприятная окружающая среда – важнейшая категория права. С. 37–52; *Васильева М.И.* Новое в Федеральном законе «Об охране окружающей среды». Комментарий. М.: НИИ-Природа – РЭФИА, 2002. С. 5–6 и др.

⁸¹⁷ *Бринчук М.М.* Указ. соч. С. 37–52.

⁸¹⁸ *Боголюбов С.А.* Указ. соч. С. 56–63.

вывод, что под качеством окружающей среды понимается в совокупности качество естественных (не нарушенных деятельностью человека), модифицированных (измененных в процессе хозяйственной деятельности) и трансформированных (преобразованных человеком) экологических систем. Антропогенные объекты рассматриваются в контексте качества окружающей среды только лишь в части их воздействия на экологические системы.

И в зарубежной, и в отечественной литературе наряду с качеством окружающей среды исследуется термин «благоприятность окружающей среды». Многие зарубежные исследователи ставят знак равенства между «благоприятной» и «пригодной для жизни» окружающей средой. Пригодность для жизни – «это качество, которое не является атрибутом, присущим окружающей среде, а является поведенческой функцией взаимодействия между характеристиками окружающей среды и личностными характеристиками»⁸¹⁹; «пригодность для жизни равно пригодность для проживания равно качество жизни в стране: степень, в которой ее условия и требования соответствуют потребностям и возможностям ее граждан»⁸²⁰; «степень, в которой индивид способен создавать свою повседневную жизненную ситуацию»⁸²¹; «пригодность для жизни связана с потребностью человека в социальных удобствах, здоровье и благополучии и включает в себя

⁸¹⁹ См., напр.: *Pacione M.* Urban environmental quality and human wellbeing – a social geographical. *Landscape and Urban Planning*. 2003. Volume 65. P. 19–30 [Электронный ресурс] // URL: <http://www1.geo.ntnu.edu.tw/~moise/Data/Books/Social/06%20social%20security/uban%20environmental%20quality%20and%20human%20wellbeing.pdf> (дата обращения: 10.10.2023); *Pacione M.* Urban liveability: a review. *Urban Geogr*. 1990. 11 (1). P. 1–30 [Электронный ресурс] // URL: <https://www.sci-hub.ru/10.2747/0272-3638.11.1.1> (дата обращения: 10.10.2023).

⁸²⁰ См., напр.: *Veenhoven R.* Указ. соч. P. 157–186.

⁸²¹ См., напр.: *Hagerty M.R.* Unifying livability and comparison theory: cross-national time-series analysis of life-satisfaction. *Soc. Indicators Res.* 1999. 47 (3). P. 343–356.

как индивидуальное, так и общественное благополучие»⁸²²; «оценка резидентом условий жизни»⁸²³.

В российской доктрине содержание понятия «благоприятная окружающая среда» рассматривалось в контексте терминологических исследований⁸²⁴, а также в контексте экологических прав и их защиты⁸²⁵.

Следует отметить, что наиболее часто к характеристике этого термина обращались именно в контексте изучения субъективного права на окружающую среду. М.И. Васильева объяснила такой научный интерес тем, что «в правозащитной деятельности значительные сложности вызывает недостаток критериев благоприятности», что является весьма необходимым, так как «объектом права на благоприятную окружающую среду является ее качество, характеризуемое как благоприятное»⁸²⁶.

⁸²² См., напр.: *Newman P. Sustainability and cities: extending the metabolism model. Landscape Urban Plann. 1999. Volume 44. Issue 4. P. 219–226* [Электронный ресурс] // URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0169204699000092> (дата обращения: 10.10.2023).

⁸²³ См., напр.: *Marans R.W., Couper M.* Указ. соч. С. 73–83.

⁸²⁴ См., напр.: *Бринчук М.М.* Указ. соч. С. 47; *Бринчук М.М.* Комментарий к ст. 42. Комментарий к Конституции Российской Федерации. Под общей редакцией Б.Н. Топорнина, Ю.М. Батурина, Р.Г. Орехова. М.: Издательство «Юридическая литература» Администрации Президента Российской Федерации, 1994. С. 233; *Бринчук М.М.* Экологическое право (право окружающей среды): Учебник для высших юридических учебных заведений. С. 143; *Брославский Л.И.* Благоприятная окружающая среда как правовая категория // *Экологическое право.* 2021. № 2. С. 11–17; *Васильева М.И.* О применении в праве экологических критериев благоприятности окружающей среды // *Государство и право.* 2002. № 11. С. 84–92; *Светличная М.В.* К вопросу об определении понятия «благоприятная окружающая среда» // *Политика, государство и право.* 2012. № 1 [Электронный ресурс] // URL: <https://politika.snauka.ru/2012/01/61> (дата обращения: 10.10.2023); *Шемшученко Ю.С.* Правовые проблемы экологии. Киев, 1989. С. 22 и др.

⁸²⁵ См., напр.: *Абанина Е.Н.* Защита права граждан на благоприятную окружающую среду при обращении прокурора в суд: вопросы теории и практики // *Современное право.* 2014. № 7. С. 38–44; *Данилова Н.В.* Право на благоприятную окружающую среду: социальная ценность, содержание и способы защиты // *Российский журнал правовых исследований.* 2015. № 3 (4). С. 175–180; *Дашков Т.К.* Права человека на благоприятную окружающую среду // *Актуальные проблемы государства и общества в области обеспечения прав и свобод человека и гражданина.* 2018. № 3. С. 166–171; *Краснова И.О.* Право на благоприятную окружающую среду как конституционное и экологическое право // *Актуальные проблемы российского права.* 2019. № 8. С. 165–175; *Кравцова Е.А.* Социальная составляющая конституционного права на благоприятную окружающую среду в Российской Федерации // *Конституционное и муниципальное право.* 2022. № 2. С. 50–52 и др.

⁸²⁶ *Васильева М.И.* Экологические права граждан. Основы теории: Учеб. пособие. Тверь, 1999. С. 19.

Сопоставление легальных определений терминов «благоприятная окружающая среда», «качество окружающей среды» и «нормативы в области охраны окружающей среды» позволяют прийти к следующему выводу: окружающая среда, состояние которой соответствует установленным нормативам качества окружающей среды и характеризуется такими физическими, химическими, биологическими и иными показателями и (или) их совокупностью, которые обеспечивают устойчивое функционирование естественных экологических систем, природных и природно-антропогенных объектов, является благоприятной.

На практике же все сведено только к соблюдению нормативов качества, которые в современном их состоянии, не позволяют определять благоприятность окружающей среды, а иных критериев качества окружающей среды, в совокупности обеспечивающих «устойчивое функционирование естественных экологических систем, природных и природно-антропогенных объектов», законодательством не предусмотрено.

Несмотря на то что категория «качество» среды являлась предметом осмысления науки экологического права практически с самого ее становления⁸²⁷, в современных эколого-правовых исследованиях до сих пор отмечается наличие правовой неопределенности, своего рода дефекта права⁸²⁸ в части отсутствия «юридически значимых критериев определения благоприятного состояния окружающей среды»⁸²⁹, то есть ее качества.

Для того, чтобы характеристики окружающей среды имели юридическое значение, они должны быть нормативно закреплены. «Качество – степень соответствия совокупности присущих характеристик объекта

⁸²⁷ См., напр.: *Шемиученко Ю.С.* Правовые проблемы экологии. С. 22.

⁸²⁸ См.: *Хлуденева Н.И.* Дефекты правового регулирования охраны окружающей среды: Монография. Электронная версия // СПС «Консультант Плюс».

⁸²⁹ *Бринчук М.М.* Благоприятная окружающая среда – важнейшая категория права. С. 47.

требованиям»⁸³⁰, необходимость соблюдения которых обуславливается, в том числе, общеобязательным государственным предписанием постоянного или временного характера, рассчитанным на многократное применение.

Действительно, исходя из смысла Федерального закона «Об охране окружающей среды», благоприятная окружающая среда – это среда, количество загрязняющих веществ в которой не превышает тот уровень, который установлен нормативами качества отдельных компонентов природной среды: атмосферного воздуха, вод и почв. Однако этого недостаточно для обеспечения благоприятного состояния окружающей среды. И прежде всего потому, что предусмотренные действующим законодательством нормативы качества рассчитаны каждый в отдельности, «независимо друг от друга без учета единства, взаимосвязи и взаимодействия этих природных объектов и протекающих природных эволюционных процессов»⁸³¹.

Как отмечает М.М. Бринчук, «известно, что 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»⁸³².

⁸³⁰ Национальный стандарт Российской Федерации ГОСТ Р ИСО 9000-2015 «Системы менеджмента качества. Основные положения и словарь». Утв. Приказом Росстандарта от 28.09.2015 № 1390-ст. М: Стандартинформ, 2015.

⁸³¹ *Краснова И.О.* Право на благоприятную окружающую среду как конституционное и экологическое право. С. 165–175.

⁸³² *Бринчук М.М.* О комплексном природопользовании. С. 2–7.

Даже в естественно-научных исследованиях, говоря о качестве окружающей среды, традиционно подразумевают воздействие на тот или иной компонент природной среды (поступление загрязняющих веществ, изъятие компонентов окружающей природной среды, иные негативные воздействия)⁸³³. Например, в экологической эпидемиологии условия окружающей среды обычно исследуются по отдельности: одно воздействие или категория воздействия (например, озон, пестициды, побочные продукты обеззараживания воды). Как правило, исследование производится в отношении одного природного объекта (например, данные о воздухе)⁸³⁴, редко анализу подлежат несколько областей окружающей среды, несмотря на то что общеизвестно, что истинное состояние и воздействие окружающей среды можно оценить только по состоянию всех компонентов окружающей среды одновременно.

Следует отметить, что в эколого-правовых исследованиях в последнее время все чаще стали высказываться идеи о необходимости внедрения экосистемного подхода к правовому регулированию экологических отношений⁸³⁵, в том числе к его применению при нормировании качества окружающей среды. Делается это пока достаточно лаконично: либо обосновывается необходимость внедрения правовых инструментов

⁸³³ См., напр.: *Hagerty M.R.* Unifying livability and comparison theory: cross-national time-series analysis of life-satisfaction. P. 343–356; *Mihăiță A.S., Dupont L., Chery O., Camargo M., Cai C.* Evaluating air quality by combining stationary, smart mobile pollution monitoring and data-driven modelling. *Journal of Cleaner Production*. 2019. Vol. 221. P. 398–418 [Электронный ресурс] // URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0959652619305785?via%3Dihub> (дата обращения: 10.10.2023); *Mutizwa A., Makochekanwa A.* Impact of environmental quality on health status: a study of 12 Southern African Development Community (SADC) countries between 2000 and 2008. 2015 [Электронный ресурс] // URL: <https://www.ajol.info/index.php/boje/article/download/129006/118560/0> (дата обращения: 10.10.2023).

⁸³⁴ См., напр.: *Traini E., Huss A., Portengen L., Rookus M., Verschuren M., Vermeulen R., Bellavia A.* Multipollutant Approach to Estimating Causal Effects of Air Pollution Mixtures on Overall Mortality in a Large, Prospective Cohort. *Epidemiology*. 2022. 33(4). P. 514–522 [Электронный ресурс] // URL: <https://journals.lww.com/epidem/Pages/currenttoc.aspx#-1331791444> (дата обращения: 10.10.2023).

⁸³⁵ См. подроб. § 1 гл. 3 настоящей работы.

комплексного регулирования экологических отношений, либо констатируется не применение такого подхода⁸³⁶.

При очевидной необходимости использования экосистемного подхода в правовом регулировании экологических отношений его отсутствие можно объяснить лишь сложностью реализации⁸³⁷. При нормировании качества окружающей среды сложность, например, заключается в том, что для определения интегрированного показателя качества окружающей среды необходимо собрать и проанализировать огромное количество информации. До внедрения цифровых методов работы с данными это является крайне затруднительным⁸³⁸.

Интересным в связи с этим представляется зарубежный опыт⁸³⁹. В Соединенных Штатах Америки был разработан интегрированный индекс

⁸³⁶ См.: *Авхадеев В.Р.* Промысел морских живых ресурсов в арктических государствах: правовые проблемы // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2021. № 5. С. 104–116; *Абанина Е.Н., Сухова Е.А.* Правовое обеспечение экологической безопасности Российской Федерации: состояние и перспективы развития: монография. Электронная версия // СПС «КонсультантПлюс»; *Белхароев Х.У.* Состояние и проблемы обеспечения продовольственной безопасности России (историко-правовой аспект) // Хозяйство и право. 2022. № 2. С. 111–118; *Бринчук М.М.* Экосистемный подход в праве // Экологическое право. 2008. № 1. С. 6–14; *Васильева М.И.* Конституционная норма о земле и других природных ресурсах как основе жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, в теории и социальной практике // Экологическое право. 2017. № 4. С. 24–28; *Карпович О.Г., Рябинина О.К.* Деятельность международных акторов гражданского общества в сфере климатической политики // Международное публичное и частное право. 2022. № 3. С. 6–10; *Копылов М.Н., Нгуен К.Т.* Современные подходы к экосистемному управлению // Евразийский юридический журнал. 2013. № 4 (59). С. 82–86; *Краснова И.О.* Конкретизация как способ совершенствования законодательства // Lex russica. 2016. № 6. С. 146–157; *Пермиловский М.С.* Нуждается ли арктическое право в экосистемном подходе? // Экологическое право. 2022. № 1. С. 17–21; *Природоресурсное законодательство в условиях модернизации экономики России: современные проблемы развития: монография / Агафонов В.Б., Быковский В.К., Выпханова Г.В. и др. / под ред. Н.Г. Жаворонковой. М.: Норма; Инфра-М, 2014. 157 с. и др.*

⁸³⁷ См., напр.: *Андреева Е.М.* Состояние экологического законодательства о нормативах качества окружающей среды // Экологическое право. 2020. № 6. С. 15–19.

⁸³⁸ См., напр.: *Al-Mulali U., Ozturk I.* The effect of energy consumption, urbanization, trade openness, industrial output and the political stability on the environmental degradation in the MENA region. *Energy*. 2015. 84. P. 382–389 [Электронный ресурс] // URL: <https://www.sci-hub.ru/10.1016/j.energy.2015.03.004> (дата обращения: 10.10.2023).

⁸³⁹ См., напр.: *Abid M.* Does economic, financial and institutional developments matter for environmental quality? A comparative analysis of UE and MEA. *Journal of Environmental Management*. 2017. 188. P. 183–194 [Электронный ресурс] // URL: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/27984791/> (дата обращения: 10.10.2023).

качества окружающей среды⁸⁴⁰ (Environmental Quality Index – EQI). Для его расчета были определены пять «экологических» характеристик: воздух, вода, земля, антропогенная и социально-демографическая составляющая. В рамках каждой из них установлены источники данных, анализируемый период времени и территория (округ). По каждой предметной области (по экологическим характеристикам) сокращение данных было достигнуто путем определения основных компонентов (Principal components analysis (PCA)), что привело к индексам, специфичным для предметной области. Затем индексы, специфичные для предметной области, были объединены в общий EQI с использованием PCA.

Методика заключалась в том, что первоначально были определены три области окружающей среды: воздух, вода и земля. Информация по указанным компонентам анализировалась на основе докладов Агентства по охране окружающей среды (Environmental Protection Agency (EPA)) о состоянии окружающей среды (Report on the Environment (ROE)). После изучения ROE был проанализирован более широкий круг источников общедоступной информации, включая данные о заболеваемости и смертности, в результате чего были сконструированы социально-демографические и антропогенные домены. Единицей анализа для развития EQI был выбран округ США, так как посчитали, что уровень округа наиболее широко обобщаем. Был выбран шестилетний период времени, в отношении которого имелись как экологические, так и демографические данные (например, национальные записи о рождении). Источники данных были рассмотрены для включения EQI на основе временных, пространственных и связанных с качеством критериев. Источники данных были сочтены пространственно приемлемыми, если

⁸⁴⁰ Далее дано по: *Messer L.C., Jagai J.S., Rappazzo K.M., Lobdell D.T.* Construction of an environmental quality index for public health research [Электронный ресурс] // URL: <https://ehjournal.biomedcentral.com/track/pdf/10.1186/1476-069X-13-39.pdf> (дата обращения: 10.10.2023).

данные имеются или могут быть агрегированы или интерполированы для всех 50 штатов.

Воздушная область включала два источника данных: Система качества воздуха (Air Quality System (AQS)), которая является информационной системой показателей концентрации загрязняющих веществ в воздухе (по критериям загрязнителей) от систем учета по всей стране, и Национальная оценка токсичности воздуха (National Scale Air Toxics Assessment (NATA)), в которой используются данные выбросов и модели рассеивания воздуха для оценки концентраций опасных загрязнителей воздуха в окружающей среде (Hazardous air pollutants (HAPs)).

Водная область включала пять источников данных: Оценка водосборных бассейнов, База данных программы отслеживания экологических результатов (Watershed Assessment, Tracking & Environmental Results (WATERS)), Оценка водопользования (Estimates of Water), Национальная программа атмосферного осаднения (National Atmospheric Deposition Program (NDAP)), Сеть мониторинга засухи (Drought Monitor Network) и Национальная база данных о загрязнении (National Contaminant Occurrence Database (NCOD)). База данных программы WATERS представляет собой набор данных из различных программ оценки воды, включая ухудшение качества воды, разрешения на сброс загрязняющих веществ, платежей, а также нарушений. Оценка водопользования рассчитывается Геологической службой (United States Geological Survey (USGS)) и включает оценку водозабора на уровне округа для бытового, сельскохозяйственного и промышленного использования. Набор данных NDAP предоставляет измерения химических веществ в осадках с использованием сети мониторов, расположенных по всей территории США. Данные мониторинга засухи предоставляют данные о состоянии засухи по всей территории США на еженедельной основе. Набор данных NCOD предоставляет данные из общественных источников водоснабжения по 69 различным загрязняющим веществам.

Земельный домен был построен с использованием данных также из пяти источников. Национальная база данных по использованию пестицидов (National Pesticide Use Database) оценивает использование пестицидов на государственном уровне. Перепись сельского хозяйства (Census of Agriculture) представляет собой краткое изложение сельскохозяйственной деятельности, включая информацию об используемых сельскохозяйственных культурах, скоте и химикатах. Данные о национальных приоритетных участках (National Priority Site data) включают в себя местоположение и информацию об объектах, которые были включены в Национальный приоритетный список (National Priority List (NPL)). Национальная геохимическая служба (National Geochemical Survey) содержит геохимические данные (например, мышьяк, селен, ртуть, свинец, цинк, магний, марганец, железо и т.д.). Пятым источником является карта радоновых зон, которая идентифицирует районы США с потенциалом повышенного уровня радона в помещениях.

Социально-демографическая область включала два источника данных: Перепись населения США и Единый отчет о преступности Федерального бюро расследований.

В домене антропогенной среды использовались пять источников данных. Dun and Bradstreet – коммерческая информация о бизнесе. Топографически интегрированный справочник по геокодированию (Topographically Integrated Geocoding Encoding Reference (TIGER)) предоставляет карты в нескольких единицах географического измерения. Данные Системы отчетности по анализу смертности (Fatality Analysis Reporting System (FARS)) представляют собой национальную перепись о смертельных травмах, полученных в автомобильных авариях. Данные жилищного строительства и городского развития (Housing and Urban Development (HUD)) касаются анализа жилищных условий. Область антропогенной среды также включала информацию об использовании общественного транспорта.

Изначально анализировались годовые данные, они сравнивались по каждому году шестилетнего периода. После чего прото-EQI были построены с использованием данных за один год и из среднего показателя всех шести лет. Поскольку эти значения на уровне округов были согласованы во времени, EQI был построен на основе средних значений на уровне округов за шестилетний период для каждой переменной в каждом домене.

В связи с тем, что каждый из источников данных мог привести к появлению сотен потенциально релевантных переменных, из каждого источника данных выбирались или, в некоторых случаях, строились только конкретные переменные (каждый показатель оценивался внутри своей группы, и когда коэффициенты корреляции превышали 0,7, такая переменная учитывалась).

Данные оценивались с точки зрения воздействия на качество окружающей среды. Положительное или отрицательное направление индексов определялись на основе потенциала для здоровья человека и экологических последствий. Домены, содержащие переменные с известным или предполагаемым потенциалом неблагоприятных последствий для здоровья (например, повышенная заболеваемость или смертность), или экологические эффекты (например, нарушение биотической целостности), были сочтены имеющими отрицательное значение. Сконструированные переменные из каждого набора данных были объединены для создания набора данных на уровне округа для конкретной области. Затем переменные, специфичные для домена, были объединены с помощью PCA. PCA производит переменные нагрузки, которые примерно эквивалентны «весу» или вкладу, который каждая переменная вносит в объяснение общей дисперсии. Нагрузка, связанная с каждой переменной, затем умножалась на ее среднее значение для данной области, после чего эти средние значения суммировались. Первый основной компонент, который был обозначен как индекс предметной области (например, индекс воздушного домена), был стандартизирован, чтобы иметь

среднее значение 0 и стандартное отклонение (SD) 1 путем деления индекса на квадрат собственного значения. Затем каждый индекс, специфичный для домена, был включен во вторую процедуру PCA, из которой извлекли первый основной компонент для создания EQI.

Было установлено, что среды кардинально различаются в зависимости от городской или сельской местности, в связи с чем EQI был дополнен кодами сельско-городского континуума (rural–urban continuum codes (RUCC)). RUCC представляет собой код категоризации из девяти пунктов близости к крупным мегаполисам и влиянию на них. Более высокие значения для каждого индекса были установлены для соответствия районам с более низким качеством окружающей среды.

В ходе проведения исследования было признано, что существует множество проблем в объединении различных данных об окружающей среде для построения интегрированного показателя качества. Но это не исключает, а наоборот, должно стимулировать то, что информация, собираемая в различных масштабах и срезах, должна осмысленно объединяться. Многие проблемы аккумуляции и анализа данных об окружающей среде могут быть преодолены с помощью соответствующих статистических методов, междисциплинарных исследований и современных технологий поиска, сбора и обработки информации. Именно в условиях цифровизации стало возможным определить, внедрить и осуществить контроль за соблюдением интегрированных (единых) критериев качества окружающей среды, как отмечается в международных исследованиях, что не было доступно еще десять лет назад⁸⁴¹.

⁸⁴¹ См., напр.: *Feroz A.K., Zo H., Chiravuri A.* Digital transformation and environmental sustainability: a review and research agenda [Электронный ресурс] // URL: <https://www.mdpi.com/2071-1050/13/3/1530> (дата обращения: 10.10.2023).

Приведенный зарубежный опыт может быть использован и для совершенствования государственного экологического управления в Российской Федерации в настоящее время.

Во-первых, для целей правового регулирования цифровизации государственного экологического управления, исходя из понимания угрозы причинения вреда окружающей среде негативным воздействием цифровых технологий, следует установить приоритет «качества окружающей среды» перед количеством цифровых технологий.

Разрабатывая теорию управления качеством окружающей среды, В.В. Петров указывал, что при наличии альтернативы экономических и экологических интересов приоритет должен быть у требований охраны окружающей среды⁸⁴², что означает приоритет охраны окружающей среды перед ее использованием. Природоохранные приоритеты, как отмечал В.В. Петров, служат базой для выработки и выражения в законодательстве экологических императивов⁸⁴³.

В экологическом законодательстве определенные приоритеты прямо закреплены. В Федеральном законе «Об охране окружающей среды» установлены приоритет сохранения естественных экологических систем, природных ландшафтов и природных комплексов (ст. 3), приоритет сохранения благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия при территориальном планировании, градостроительном зонировании и планировке территории (ст. 35), приоритет осуществления видов деятельности и применения технологий, не приводящих к неблагоприятному изменению состояния природных объектов, расположенных в лесопарковых зеленых поясах (ст. 62.4).

В ст. 1 Земельного кодекса Российской Федерации закреплен приоритет охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды и средства

⁸⁴² См.: *Петров В.В.* Экология и право. С. 104.

⁸⁴³ Там же. С. 66.

производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве перед использованием земли в качестве недвижимого имущества, согласно которому владение, пользование и распоряжение землей осуществляются собственниками земельных участков свободно, если это не наносит ущерб окружающей среде.

В Федеральном законе «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» установлен приоритет сохранения водных биоресурсов и их рационального использования перед использованием водных биоресурсов в качестве объекта права собственности и иных прав (п. 1 ст. 2).

Актуальность правовых экологических приоритетов отмечается в научной литературе⁸⁴⁴.

Закрепление в экологическом законодательстве «приоритета качества окружающей среды» перед количеством цифровых технологий приобретает особое значение в связи с планируемым массовым внедрением таких технологий во все сферы общественной жизни, что может повлечь за собой деградацию естественных экологических систем и истощение природных ресурсов. Руководствуясь предложенным приоритетом, необходимо оценивать разработку, создание, эксплуатацию и утилизацию каждой цифровой технологии с точки зрения ее воздействия на состояние окружающей среды. В то время как в отсутствие такого приоритета оценке подлежат только экономические, социальные и технические показатели.

Так, например, согласно Методике расчета показателей Федерального проекта «Цифровое государственное управление» Национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» расчетными показателями

⁸⁴⁴ См.: *Бобылев С.Н., Соловьева С.В., Ховавко И.Ю.* Государственная экологическая политика: идентифицируя новые экономические и правовые приоритеты // *Экологическое право.* 2016. № 4. С. 43–49; *Михлина Н.В.* Принцип приоритета охраны окружающей среды в механизме защиты прокурором публичных интересов в сфере земельных правоотношений в судебном порядке // *Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации.* 2022. № 1. С. 37–44; *Рыженков А.Я.* Принцип приоритета охраны земли как компонента окружающей среды // *Изв. Саратов. ун-та. Новая сер. Сер.: Экономика. Управление. Право.* 2017. Т. 17. Вып. 12. С. 205–211.

эффективности проекта являются доли массовых социально значимых услуг доступных в электронном виде, доля таких услуг, предоставляемых в электронном виде, уровень удовлетворенности качеством предоставляемых услуг и иные⁸⁴⁵.

Во-вторых, экологический показатель цифровизации государственного экологического управления должен иметь количественное выражение и нормативное закрепление. Это позволит соотнести запланированный показатель с результатом деятельности, оценить правильность поставленной задачи, выбранного пути и средств ее решения.

В науке экологического права для определения ее качества предлагалось учитывать три группы характеристик окружающей среды: экологические (окружающая среда – место жизни и условие существования), экономические (окружающая среда – место производства) и социально-культурные (окружающая среда – условие удовлетворения нематериальных потребностей). В предложенных группах экологическая составляющая рассчитывается исходя из показателей предельно допустимой нагрузки, для расчета экономической характеристики учитывается качество возобновляемых ресурсов (по способности к воспроизводству) и качество невозобновляемых (по запасам), социально-культурную характеристику – по способности окружающей среды к удовлетворению рекреационных, культурных и научных потребностей⁸⁴⁶.

⁸⁴⁵ См.: приказ Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации от 28.02.2022 № 143 «Об утверждении методик расчета показателей федеральных проектов национальной программы “Цифровая экономика Российской Федерации” и признании утратившими силу некоторых приказов Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации об утверждении методик расчета показателей федеральных проектов национальной программы “Цифровая экономика Российской Федерации”» // СПС «КонсультантПлюс».

⁸⁴⁶ См.: *Миндзаев М.А.* Государственно-правовое управление качеством окружающей природной среды (к теории вопроса). Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одесса, 1982. С. 12–13.

Это предложение совпадает с подходом к разработке интегрированного показателя качества окружающей среды (EQI), применяемого в Соединенных Штатах Америки. Однако это представляется нецелесообразным.

Показатель, который одновременно учитывает, например, и экологическую, и социально-культурные характеристики окружающей среды как единая величина, представляется нерелевантным.

Так и в описании выработки EQI указывается на проблему соотнесения этих характеристик и получения недостоверных результатов. Выработка показателей должна осуществляться отдельно по обозначенным группам. Для каждой группы должен быть выработан единый показатель качества – индекс группы, который будет иметь количественное выражение. Для формирования экологической характеристики предлагается учитывать в совокупности состояние атмосферного воздуха, земли, недр, поверхностных и подземных вод, лесов и иной растительности, животных и других организмов. Применение к такому показателю термина «индекс» указывает на составной характер такой характеристики, где изменение одного показателя влечет изменение другого или других. Как и иные показатели эффективности, экологический должен носить целевой характер, то есть должна быть определена та величина (характеристика), которую необходимо достигнуть.

Для расчета индекса качества окружающей среды должен быть выбран среднесрочный период, который, если руководствоваться Федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (ст.1), может варьироваться в интервале от трех до шести лет. В качестве такого периода может быть выбран пятилетний срок с возможностью ежегодной корректировки⁸⁴⁸. Территориальной единицей определения показателей индексов качества в Российской Федерации наиболее целесообразно

⁸⁴⁸ См.: приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 30.07.2020 № 524 «Об утверждении требований к проведению наблюдений за состоянием окружающей среды, ее загрязнением» [Электронный ресурс] // URL: // <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 10.10.2023).

рассматривать муниципальное образование, что позволит учесть особенности местности (географические, климатические и иные). Аккумуляция информации и проверка соблюдения требований будет возложена на субъект Российской Федерации. Для определенных территорий необходимо применение коэффициентов (как понижающих, так и повышающих). Например, для установления действительного значения качества окружающей среды для городских территорий необходим понижающий коэффициент, значение которого может быть поставлено в зависимость от численности населения.

В качестве предложения по совершенствованию законодательства, сделанного на основании этого раздела диссертации, предлагается в целях нормативного обеспечения цифровизации государственного экологического управления в главу II Федерального закона «Об охране окружающей среды» включить положение об установлении интегрированного показателя качества окружающей среды как критерия эффективности цифровизации государственного экологического управления.

Для расчета индекса качества окружающей среды в условиях цифровизации должны быть использованы все технологии, предусмотренные для стратегического направления в области цифровой трансформации отрасли: «искусственный интеллект, технологии работы с большими данными, системы распределенного реестра, облачные технологии, технологии беспилотного летательного аппарата, технология дистанционного зондирования Земли» (подр. 2 разд. VI Стратегического направления отрасли)⁸⁴⁹.

Например, технологии больших данных и искусственного интеллекта будут использоваться для накопления, хранения и, главное, – для анализа и

⁸⁴⁹ См.: распоряжение Правительства Российской Федерации от 15.12.2023 № 3664-р «Об утверждении стратегического направления в области цифровой трансформации отрасли экологии и природопользования, относящейся к сфере деятельности Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации».

обработки данных, а также для автоматизации принятия решений, включая расчет показателей состояния окружающей среды и допустимого воздействия на нее. Для оперативного обмена информацией между заинтересованными субъектами может быть использована технология интернета вещей, которая создаст условия для своевременной передачи информации от источников сбора к центрам обработки, а от них – к пользователям.

Резюмируя сказанное, следует отметить, что в основе оценки государственного экологического управления в условиях цифровизации должен быть заложен «приоритет качества окружающей среды» перед количеством цифровых технологий. Критерием эффективности такого управления предлагается понимать нормативно установленный интегрированный показатель (индекс качества окружающей среды), для формирования которого необходимо учитывать в совокупности состояние атмосферного воздуха, земли, недр, поверхностных и подземных вод, лесов и иной растительности, животных и других организмов.

§2. Государственно-частное партнерство как фактор эффективности цифровизации государственного экологического управления⁸⁵⁰

Содержание. Государственно-частное партнерство. Привлечение частных субъектов к государственному экологическому управлению.

Постановка проблемы. Фактическое участие негосударственных субъектов в осуществлении государственного экологического управления (на стороне управляющих лиц) на современном этапе, планируемое увеличение количества таких участников и расширение сфер их вовлечения⁸⁵¹ в отсутствие соответствующего правового регулирования обуславливает актуальность доктринального осмысления этих вопросов. Одной из правовых форм взаимодействия государственных и негосударственных управляющих субъектов может являться государственно-частное партнерство.

Привлечение частных инвестиций в цифровизацию экологического управления – общемировая практика. Предприниматели являются тем лакмусом, профессиональными потребителями предлагаемых государством продуктов, которые именно своими вложениями (или их отсутствием) оценивают правильность выбранных государством подходов к регулированию отношений, их надежность и перспективность.

В соответствии с Паспортом федерального проекта «Цифровые технологии» значительная роль в их разработке отведена частным ИТ-

⁸⁵⁰ Данный параграф подготовлен на основе следующих публикаций автора настоящей диссертации: Заславская Н.М. Государственно-частное партнерство в области охраны окружающей среды: состояние и перспективы правового регулирования // Экологическое право. 2022. № 2. С. 26–33; Заславская Н.М. Некоторые тенденции развития законодательства о недропользовании // Экологическое право. 2016. № 5. С. 19–25.

⁸⁵¹ См. подроб. § 3 гл. 4 настоящей работы.

компаниям, для работы которых должна быть создана комплексная система финансирования проектов по разработке и (или) внедрению цифровых технологий и платформенных решений, включающая в себя венчурное финансирование и иные инструменты⁸⁵².

Фактическое участие негосударственных субъектов в осуществлении государственного экологического управления (на стороне управляющих лиц) на современном этапе, их планируемое увеличение и расширение сфер их вовлечения в настоящее время не имеют нормативного основания. Государственно-частное партнерство, с одной стороны, рассматривается как одна из возможных правовых форм взаимодействия государственных и негосударственных управляющих субъектов, а с другой – как фактор эффективности государственного экологического управления на современном этапе – количество частных инвестиций является наилучшей иллюстрацией эффективности проводимых мероприятий.

Государственно-частное партнерство (далее также – ГЧП) в сфере охраны окружающей среды относится к «новым», актуальным направлениям государственной экологической политики уже более десятка лет. В посланиях Федеральному Собранию Российской Федерации Президент России неоднократно указывал на необходимость формирования стимулирующих факторов для привлечения частных инвестиций в решение вопросов в области охраны окружающей среды⁸⁵³.

В соответствии с Основами государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года⁸⁵⁴ «финансирование реализации государственной политики в области

⁸⁵² См.: Паспорт федерального проекта «Цифровые технологии» (утв. президиумом Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности, протокол от 28.05.2019 № 9).

⁸⁵³ См.: Стенограммы. Официальный сайт Президента России [Электронный ресурс] // URL: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/messages> (дата обращения: 10.10.2023).

⁸⁵⁴ См.: Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года.

экологического развития осуществляется за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, а также за счет средств внебюджетных источников, в том числе в рамках государственно-частного партнерства».

Согласно п. 17 Основ государственной политики, при решении задачи развития экономического регулирования и рыночных инструментов охраны окружающей среды используется, в том числе механизм стимулирования предприятий, осуществляющих программы экологической модернизации производства и экологической реабилитации соответствующих территорий, и широкое применение государственно-частного партнерства при государственном финансировании (софинансировании) мероприятий по оздоровлению экологически неблагополучных территорий, ликвидации экологического ущерба, связанного с прошлой экономической и иной деятельностью.

Планом действий по реализации Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года предусмотрено, что в 2017 году Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Министерство экономического развития Российской Федерации, Министерство финансов Российской Федерации должны были разработать и представить в Правительство Российской Федерации предложения о применении механизмов государственно-частного партнерства при государственном финансировании (софинансировании) мероприятий, направленных на реабилитацию экологически неблагоприятных территорий, ликвидацию экологического ущерба, связанного с прошлой экономической и иной деятельностью⁸⁵⁵.

⁸⁵⁵ См.: распоряжение Правительства Российской Федерации от 18.12.2012 № 2423-р «Об утверждении Плана действий по реализации Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года». С послед. изм. и доп., внесенными распоряжением Правительства Российской Федерации от 10.08.2016 № 1688-р.

В эколого-правовой доктрине многократно указывалось на необходимость и перспективность внедрения механизмов государственно-частного партнерства в экономический механизм охраны окружающей среды⁸⁵⁶. Так, С.А. Боголюбов отмечает, что современное «стимулирование общественных отношений и их правовое регулирование проявляются в организации и отражении в нормативных правовых актах экономических механизмов природопользования и охраны окружающей среды, во внедрении государственно-частного партнерства, взвешенном распространении рыночных отношений на природные ресурсы»⁸⁵⁷.

Несмотря на то что обращение к институту ГЧП является «трендом последнего времени» (о чем, по мнению А.А. Бабича, свидетельствует развитие соответствующего законодательства, а также большое количество публикаций не только ученых-юристов, но и представителей других областей знаний⁸⁵⁸) наряду с цифровизацией, следует отметить, что ни один из программных документов, не говоря уже о нормативных правовых актах, не предусматривает комплексное решение задачи привлечения частных инвестиций в обеспечение цифровизации отрасли экология и природопользования.

Государство затрачивает колоссальные ресурсы для разработки и внедрения в государственное управление цифровых технологий. Согласно докладу о развитии цифровой экономики Всемирного банка «Конкуренция в цифровую эпоху: стратегические вызовы для Российской Федерации»,

⁸⁵⁶ См.: *Петрова Т.В.* Финансирование в сфере охраны окружающей среды: новые и традиционные подходы // *Экологическое право*. 2010. № 6. С. 28–33; *Новикова Е.В.* Накопленный вред: правовые и экономические стимулы разрешения проблемы // *Экологическое право*. 2018. № 5. С. 19–23; *Лисина Н.Л.* Государственно-частное и муниципально-частное партнерство как инструмент повышения эффективности экологического управления в городах // *Аграрное и земельное право*. 2020 № 7 (187). С. 70–73.

⁸⁵⁷ *Боголюбов С.А.* Единство и многообразие российского эколого-правового пространства // *Журнал российского права*. 2017. № 11. С. 73–81.

⁸⁵⁸ См.: *Бабич А.А.* О понятии и перспективных направлениях государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды // *Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу»*. 2020. № 2. С. 67–75.

принятая в 2017 году в России программа «Цифровая экономика Российской Федерации» была ориентирована на годовой бюджет в 1,8 млрд долларов США. В Докладе отмечается, что амбициозное стремление страны к росту через внедрение прорывных инноваций, инвестиции в национальную инфраструктуру, достаточно сильные позиции в науке и технологиях, развитое «нецифровое» законодательство, а также конкурентоспособность российской сферы кибербезопасности в мировом масштабе, – все это характеризует Россию как претендента на роль одного из глобальных цифровых лидеров.

Однако, по мнению экспертов, существует целый ряд обстоятельств, которые ограничивают способность Российской Федерации в ближайшие годы добиться фундаментальных технологических прорывов. Среди них: структурные недостатки в «экосистеме» цифровой трансформации, недостаточный уровень цифровых навыков, ограниченный доступ к рынкам капитала и отсутствие открытой инновационной культуры. При этом критически важным называется необходимость увеличения прозрачности бизнес-среды и привлечение частных инвестиций в развитие и внедрение новых технологий в основных конкурентоспособных областях, а также расширение связей между ключевыми заинтересованными сторонами «цифровой экосистемы», включая государственный и частный сектора, гражданское общество и научно-образовательное сообщество⁸⁵⁹.

Следует отметить, что институт государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды до настоящего времени (даже вне цифрового контекста) не получил должного развития в экологическом праве.

Сложилась интересная совокупность обстоятельств – включенность в политическую «повестку дня», признание научным сообществом и абсолютное игнорирование законодателем. И.А. Игнатъева, объясняя

⁸⁵⁹ См.: Доклад о развитии цифровой экономики в России «Конкуренция в цифровую эпоху: стратегические вызовы для Российской Федерации» [Электронный ресурс] // URL: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/30584/AUS0000158-RU.pdf?sequence=4> (дата обращения: 10.10.2023).

указанный феномен, пишет, что институт государственно-частного партнерства не нашел своего места в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» по причине того, что «связанные с применением государственно-частного партнерства вопросы в каждом конкретном случае требуют индивидуальных подходов, которые могут существенно варьироваться, в то время как регулирование, осуществляемое нормами права, всегда предполагает общий характер их применения к регулируемым общественным отношениям (отсутствие персонификации, направленность на многократное использование)»⁸⁶⁰.

Действительно ни Федеральный закон «Об охране окружающей среды», ни иные акты экологического законодательства не содержат правовых норм, регулирующих общественные отношения в области государственно-частного партнерства в сфере охраны окружающей среды.

Федеральные законы «О концессионных соглашениях»⁸⁶¹ и «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее также – Закон о ГЧП), составляя основу действующего правового регулирования привлечения инвестиций в экономику Российской Федерации, обеспечение эффективного использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, повышения качества товаров, работ, услуг, прямо не запрещают применение государственно-частного партнерства (далее также – ГЧП) в области охраны окружающей среды, однако содержат исчерпывающие (закрытые) перечни объектов концессионного соглашения (ст. 4 Федерального закона «О концессионных соглашениях») и соглашения о государственно-

⁸⁶⁰ *Игнатьева И.А.* Правовое обеспечение ликвидации накопленного вреда окружающей среде // Российский юридический журнал. 2017. № 2. С. 164–177.

⁸⁶¹ См.: Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях». С послед. изм. и доп., внесенными Федеральным законом от 10.07.2023 № 296-ФЗ // СЗ РФ. 2005. № 30 (ч. II). Ст. 3126; 2023. № 29. Ст. 5314.

частном партнерстве (ст. 7 Закона о ГЧП), в которых к собственно экологическим объектам можно отнести только объекты, на которых осуществляются обработка, утилизация, обезвреживание, размещение твердых коммунальных отходов⁸⁶².

Анализ указанных перечней позволяет предположить, что обозначенная И.А. Игнатъевой причина неприменения института ГЧП в области охраны окружающей среды, не является единственной (исключительной): все объекты, включенные в перечни объектов, в отношении которых возможно заключение концессионных соглашений и (или) соглашений о ГЧП, также являются объектами общественных отношений, регулирование которых осуществляется нормами права.

Наоборот, государственно-частное партнерство традиционно становится одним из приоритетных направлений реализации государственной инвестиционной политики в тех отраслях, где как раз необходим индивидуальный подход, где государство обычно имеет монополию, но не справляется самостоятельно с решением поставленных задач, куда доступ частных лиц был либо вообще запрещен, либо существенно ограничен.

Государственно-частное партнерство как разновидность совместной инвестиционной деятельности, его понятие и содержание, виды и формы являются предметом исследования значительного количества научных работ. Большинство исследователей сходятся во мнении, что ГЧП всегда предполагает взаимовыгодное сотрудничество государственных и частных структур в различных формах, в тех сферах, где, как правило, применение

⁸⁶² Ряд исследователей считает, что в широком понимании экологическими объектами ГЧП, перечисленными в названных федеральных законах, являются такие, как: объекты по производству, передаче и распределению электрической энергии (п. 8 ст. 7 Закона о ГЧП); используемые для отдыха граждан и туризма (п. 12); объекты, на которых осуществляется обработка, утилизация, обезвреживание, размещение твердых коммунальных отходов (п. 13); объекты благоустройства территории (п. 14); мелиоративные системы и объекты их инженерной инфраструктуры (п. 15). См., напр.: *Бабич А.А.* Законодательство о государственно-частном партнерстве в области охраны окружающей среды // Вопросы российского и международного права. 2019. Т. 9. № 10А. С. 147–158.

общих механизмов и подходов невозможно в силу различных причин: уникальность объекта, масштаб поставленной задачи, значительность инвестиций, рискованность и другие⁸⁶³.

Становясь партнерами, государство и частный инвестор объединяют ресурсы, в том числе финансовые, и распределяют риски, но преследуют различные цели: первые (государство) – выполнить возложенные на него задачи, в том числе привлеченными силами, вторые (частные инвесторы) – извлечь прибыль от реализации объекта, осуществления делегированных полномочий, получения налоговых и иных льгот. По общему правилу такое партнерство возникает по инициативе государства в силу его заинтересованности в решении того или иного социально значимого вопроса (реконструкция и создание масштабных инфраструктурных объектов, обеспечение товарами, работами, услугами и другое)⁸⁶⁴.

Подтверждением целесообразности создания правовых механизмов, посредством которых возможно персонифицировано решать уникальные экологические проблемы, является, например, единодушие ученых-юристов и практиков в вопросе о необходимости правового регулирования развития Арктической зоны Российской Федерации на условиях индивидуального, адресного подхода, в том числе с внедрением института государственно-частного партнерства⁸⁶⁵.

Нельзя также утверждать, что природе экологических отношений (в широком смысле слова) чуждо применение инструментов ГЧП. Общемировая практика заключения концессионных соглашений (как разновидности ГЧП) на

⁸⁶³ См.: *Хардина Ю.В.* Государственно-частное партнерство в трансформирующемся российском обществе: политический аспект. Автореф. дис. ... канд. полит. наук. М., 2007. 23 с.

⁸⁶⁴ См.: *Правкин С.А., Смирнова В.В.* Проблемы реализации инвестиционных проектов в соглашениях, основанных на государственно-частном партнерстве // *Российская юстиция.* 2019. № 4. С. 6–8.

⁸⁶⁵ См., напр.: *Тепляшин И.В.* Арктика: институционально-правовое участие общественности // *Актуальные проблемы российского права.* 2020. № 2. С. 36–43; *Жаворонкова Н.Г., Агафонов В.Б.* Правовые проблемы пространственного развития Арктической экологической зоны Российской Федерации. С. 105–113.

добычу природных ресурсов свидетельствует об обратном⁸⁶⁶. Более того, те исследователи, которые склонны отсчитывать историю развития привлечения частных инвестиций в решение публичных вопросов со времен возникновения государственных образований, отмечают, что именно природные объекты исторически являются одним из самых распространенных объектов концессионных соглашений⁸⁶⁷.

В настоящее время в Российской Федерации из трех с половиной тысяч концессионных соглашений (на общую сумму около двух триллионов рублей), более 90 % соглашений заключено в коммунально-энергетической сфере, 7 % – в социальной и 3 % – в транспортной сферах. При этом основной объем инвестиций приходится на транспортные концессии (около 70 % всех инвестиционных обязательств), наибольший объем инвестиций (более 40 %) предусмотрен в рамках концессий, заключенных на федеральном уровне, в то время как по количеству соглашений подавляющее большинство таких соглашений заключено на местном уровне (более 90 %)⁸⁶⁸.

Вопрос о причинах неприменения таких соглашений в области охраны окружающей среды остается открытым. По справедливому замечанию Ю.А. Тихомирова, «для выполнения законов необходимо использовать комплекс средств – юридических, экономических, социально-психологических, организационных»⁸⁶⁹.

А.К. Голиченков, анализируя механизм действия государственного экологического контроля, выделил следующие его составляющие: правовой,

⁸⁶⁶ См.: Новикова Е.В. Концептуальные основы правового регулирования «зеленой» экономики в России // Экологическое право. 2020. № 5. С. 3–10.

⁸⁶⁷ См.: Практика применения концессионных соглашений для развития региональной инфраструктуры в России [Электронный ресурс]. М.: Центр развития государственно-частного партнерства, 2014 // URL: <http://pprcenter.ru/upload/iblock/d93/d93eed39b2f0b1617a8fa91c04cd1b92.pdf> (дата обращения: 10.10.2023).

⁸⁶⁸ См.: Новикова Е.В. Указ. соч. С. 3–10; Гальчева А. Власти впервые раскрыли объем соглашений в рамках ГЧП [Электронный ресурс] // URL: <http://rbc.ru/economics/25/02/2020/5e4fcdf89a7947decf57ae33> (дата обращения: 10.10.2023).

⁸⁶⁹ Тихомиров Ю.А. Как применять закон: Практическое пособие. М.: Известия, 1993. С. 8.

организационный, экономический и идеологический механизмы, каждый из которых является необходимым условием эффективного осуществления рассматриваемой функции государственного управления⁸⁷⁰.

Сказанное в полной мере относится и к государственно-частному партнерству в области охраны окружающей среды. Первое, что называют при ответе на поставленный выше вопрос, – это законодательный запрет на распространение института государственно-частного партнерства на сферу отношений «общество-природа». Действительно, несмотря на отсутствие прямого запрета, существует косвенный запрет: он явно следует из того, что действующим законодательством прямо перечислены объекты, в отношении которых могут быть заключены соглашения о государственно-частном партнерстве и концессионные соглашения. Предполагается, что в отношении иных объектов (не включенных в указанные перечни), заключение соглашений о ГЧП и концессионных соглашений не допускается.

В то же время из этого правила существуют исключения. В качестве примера можно привести соглашения о разделе продукции, которые являются по своей сути одной из договорных форм государственно-частного партнерства (как и концессионные соглашения) и которые заключаются в отношении объектов, прямо не предусмотренных ни в ст. 7 Закона о ГЧП, ни в ст. 4 Федерального закона «О концессионных соглашениях».

В соответствии с преамбулой Федерального закона «О соглашениях о разделе продукции»⁸⁷¹ названный закон принят в развитие законодательства Российской Федерации в области недропользования и инвестиционной деятельности, устанавливает правовые основы отношений, возникающих в процессе осуществления российских и иностранных инвестиций в поиски,

⁸⁷⁰ См.: Голиченков А.К. Экологический контроль: теория, практика правового регулирования. Дис. ... докт. юрид. наук. С. 73.

⁸⁷¹ См.: Федеральный закон от 30.12.1995 № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции». С послед. изм. и доп., внесенными Федеральным законом от 08.12.2020 № 429-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 18; 2020. № 50 (ч. III). Ст. 8074.

разведку и добычу минерального сырья на территории Российской Федерации, а также на континентальном шельфе и (или) в пределах исключительной экономической зоны Российской Федерации на условиях соглашений о разделе продукции. В настоящее время принято 17 федеральных законов об участках недр, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях раздела продукции.

В связи с чем представляется очевидным, что отсутствие объектов в области охраны окружающей среды в перечнях объектов ГЧП и концессионных соглашений, закрепленных соответствующими федеральными законами, а также в иных федеральных законах, – это не причина, ввиду которой невозможно применять инструменты ГЧП к экологическим отношениям, а скорее следствие.

Вторая причина, которую указывала И.А. Игнатьева, – это весьма специфичный характер общественных экологических отношений, что определяет и способы их правового регулирования. Общеизвестным в науке экологического права является представление о том, что правовое регулирование экологических отношений исходит из разрешительного типа (режима) правового регулирования («дозволено лишь то, что прямо предусмотрено законом»)⁸⁷², в то время как инструменты государственно-частного партнерства во многом основаны на диспозитивных подходах к регулированию возникающих между сторонами отношений.

Так, приведенное в качестве примера соглашение о разделе продукции (аналог зарубежного product sharing contract – договор (соглашение) о разделе продукции)), является договором, в соответствии с которым публичный партнер предоставляет инвестору на возмездной основе и на определенный срок исключительные права на поиск, разведку, добычу минерального сырья

⁸⁷² См: *Петров В.В.* Концепция экологического права как правовой общности, науки и учебной дисциплины // Концепция экологического права: Материалы Круглого стола (апрель 1987 года). С. 37.

на участке недр, указанном в соглашении, и на ведение связанных с этим работ, а инвестор обязуется осуществить проведение указанных работ за свой счет и на свой риск (ст. 2 Федерального закона «О соглашениях о разделе продукции»). Указанный договор имеет выраженную гражданско-правовую природу, является двусторонним, возмездным, консенсуальным гражданско-правовым договором⁸⁷³. Применение договорных конструкций вообще не характерно для экологических отношений.

Проблема двойной роли государства в таких отношениях является одной из наиболее фундаментальных проблем в рамках государственно-частного партнерства, выделяемой в научной литературе⁸⁷⁴. Государство, с одной стороны, выступает в качестве субъекта хозяйственной деятельности, осуществлявшего на паритетных началах с частным партнером инвестиционный проект, с другой – является носителем и выразителем публичной власти⁸⁷⁵, а в экологических отношениях государство также является и исключительным собственником большинства природных объектов, в связи с чем необходимость поиска баланса между частными и публичными интересами при реализации государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды приобретает особое значение.

Предусмотренные действующим законодательством Российской Федерации правовые формы ГЧП ограничены и по видам, и по содержанию,

⁸⁷³ См.: Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. Договоры о выполнении работ и оказании услуг. Книга 3. М.: Статут, 2002. С. 480; Налетов К.И. Еще раз о правовой природе концессионного соглашения // Право и политика. 2005. № 3. С. 28–36; Храмов Д.Г. Право пользования недрами в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 9; Шарифуллина А.Ф. Соглашение о разделе продукции: понятие, заключение, реализация: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. С. 8; Резникова В.В. Соглашение о разделе продукции: гражданско-правовые аспекты недропользования: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 7.

⁸⁷⁴ См.: Кутафин О.Е. Российская Федерация, ее субъекты и муниципальные образования как субъекты гражданского права // Журнал российского права. 2007. № 1. С. 46–54.

⁸⁷⁵ См.: Белицкая А.В. Государство как участник и регулятор инвестиционных отношений в рамках государственно-частного партнерства // Бизнес, Менеджмент и Право. 2017. № 1–2. С. 42–46.

что является третьей причиной, затрудняющей реализацию государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды.

Исходя из буквального толкования Закона о ГЧП, формами государственно-частного партнерства являются исключительно соглашения о ГЧП и концессионные соглашения. Концессия, как в России, так и во всем мире, является хоть и наиболее распространенной формой государственно-частного партнерства, но далеко не единственной.

Даже если исходить из определения государственно-частного партнерства, закрепленного в Законе о ГЧП, как оформленного на определенный срок и основанного на объединении ресурсов, распределении рисков и сотрудничестве публичного партнера с одной стороны и частного партнера с другой стороны в целях привлечения в экономику частных инвестиций, то к правовым формам осуществления государственно-частного партнерства могут быть отнесены не только соглашения о ГЧП и концессионные соглашения. Все такие формы возможно подразделить на две большие группы – договорные и корпоративные, каждая из которых, как правило, никогда не существует в чистом виде, а всегда реализуется в смешанном формате с преобладанием одной из указанных форм.

К договорным формам ГЧП относят концессионные соглашения, специальный инвестиционный контракт, соглашение о разделе продукции, соглашение об осуществлении деятельности на территориях с особым режимом экономической деятельности. Корпоративными формами ГЧП являются совместные предприятия, инвестиционные, венчурные и иные фонды. В соответствии с пояснительной запиской к проекту федерального закона «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации»⁸⁷⁶ под соглашением о государственно-частном партнерстве

⁸⁷⁶ См.: проект Федерального закона № 238827-6 «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

предлагалось понимать договор, содержащий элементы различных договоров, предусмотренных федеральными законами.

В соответствии с проектом названного федерального закона государственно-частное партнерство могло осуществляться в форме концессионного соглашения (BOT (Build/строительство⁸⁷⁷ – Operate/управление – Transfer/передача), DBOT (Design/проектирование – Build – Operate – Transfer), BTO (Build – Transfer – Operate/управление), BOO (Build – Own/владение – Operate) или DBOO (Design – Build – Own – Operate), BOOT (Build – Own – Operate – Transfer) или DBOOT (Design – Build – Own – Operate – Transfer), BBO (Buy/покупка – Build – Operate); LDO (Lease/аренда – Develop/модернизация – Operate); WAA (Wrap/покупка – Around/строительство – Addition/развитие), а также в иных формах, не запрещенных законодательством Российской Федерации: контракт жизненного цикла (DBFO (Design – Build – Finance/финансирование – Operate)), PFI (Private Finance Initiative/частная финансовая инициатива); аренда с правом или без права выкупа (BOL/DBOLT/DBOL/DBOLT); операторский контракт (Operation And Maintenance/управление и эксплуатация); совместное предприятие (LABV (Local asset backed vehicles/совместное предприятие)).

Обращает на себя внимание и то, что анализируемый проект федерального закона не только предлагал более расширительное понимание государственно-частного партнерства по сравнению с тем, которое предусмотрено действующим законодательством, но и не содержал перечней объектов, в отношении которых могут взаимодействовать государственный и частные партнеры.

В большинстве зарубежных стран под термином «государственно-частное партнерство» понимаются самые разнообразные способы реализации

⁸⁷⁷ Перевод термина дается при первом употреблении.

проектов. В государственно-частное партнерство включается очень широкий круг отношений между государством и бизнесом. В самом общем смысле этот термин применяется при любом взаимовыгодном использовании ресурсов частного сектора для удовлетворения общественных потребностей. При таком понимании ГЧП ресурсы, привлекаемые из частного сектора, совершенно различные: от традиционного привлечения капитала до передачи знаний (ноу-хау) и опыта.

В зарубежной практике сферы применения государственно-частного партнерства могут быть обусловлены любыми общественными потребностями, под которыми понимается то, что признается таковыми в каждом конкретном государстве. При этом сотрудничество между партнерами может проходить в рамках различных схем и структур с разнообразным набором элементов⁸⁷⁸. Во многом это обусловлено тем, что форма опосредования отношений между публичными и частными партнерами вторична по отношению к содержанию.

Оказывать воздействие на чье-либо поведение, как известно, можно либо путем принуждения («кнут»), либо путем стимулирования («пряник»). В классическом понимании государственно-частное партнерство возможно только в случае экономической заинтересованности инвестора в осуществлении проекта, а также гарантий и поддержки такого инвестора со стороны государства. Во всех остальных случаях это должно носить другое название⁸⁷⁹.

Участие в ГЧП для обеих сторон сопряжено с определенными рисками. Базовыми (общими) рисками ГЧП являются: инвестиционный – риск потери инвестиций, неполучения от них полной отдачи, обесценивания вложений; коммерческий – риск отсутствия спроса на создаваемые объекты, а также риск

⁸⁷⁸ См.: Государственно-частное партнерство в зарубежных странах, или как реализовать ГЧП у нас // Издание Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. М., 2009. 130 с.

⁸⁷⁹ Напр., благотворительность.

увеличения затрат на строительство; творческий – риск, связанный с невозможностью создания результатов интеллектуальной деятельности, необходимых для реализации проекта ГЧП; экологический – риск наступления неблагоприятных последствий для окружающей среды; политический (управленческий) – риск изменения политической конъюнктуры и управленческой структуры; правовой – риск неблагоприятного изменения законодательства⁸⁸⁰.

Специальным риском проектов государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды является, как правило, уникальность реализуемого проекта в отношении природного объекта или совокупности таких объектов, сопряженная с возможностью лишь вероятностной их оценки⁸⁸¹, в связи с чем всегда присутствует сложность и потенциальная неточность определения требуемых инвестиций. К числу рисков экологических проектов ГЧП следует отнести и то, что в силу самой природы рассматриваемых проектов сложно определить ту выгоду или интерес, которые получит частный инвестор от вступления в партнерство с государством.

В подтверждение неочевидности преференций для частного партнера от участия в проектах в области охраны окружающей среды, предусмотренных действующим законодательством, можно привести основные позиции научной дискуссии, развернувшейся вокруг соответствующего вопроса применительно к проектам государственно-частного партнерства по

⁸⁸⁰ См.: *Громова Е.А.* Соглашение об осуществлении технико-внедренческой деятельности: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. 25 с.; *Громова Е.А.* Государственно-частное партнерство и его правовые формы: учебное пособие. М.: Юстицинформ, 2019. 83 с.; *Соколов М.Ю., Маслова С.В.* Управление рисками в проектах государственно-частного партнерства // Вестник СПбГУ. Серия «Менеджмент». 2013. № 2. С. 100–124.

⁸⁸¹ См.: *Экономические и правовые основы природопользования: Учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Экономика и упр. на предприятиях природопользования» направления подготовки дипломированных специалистов «Экономика и упр.» и по гор. специальностям направления подготовки дипломированных специалистов «Горное дело» / Астахов А.С., Зайденварг В.Е., Певзнер М.Е., Харченко В.А. / под ред. В.А. Харченко. М.: Изд-во Моск. гос. гор. ун-та, 2002. С. 96–111.*

ликвидации накопленного вреда окружающей среде⁸⁸². Например, Л.Н. Кабацкая предлагает рассматривать в качестве возможного экономического стимула в указанных проектах право осуществления юридическими лицами-инвесторами хозяйственной деятельности на территории, включающей объект накопленного вреда, при условии его ликвидации и предоставления юридическим лицам гарантированных государством экономических выгод за проведение работ по ликвидации такого вреда⁸⁸³. В свою очередь, Н.В. Кичигин указывает на то, что, если объект накопленного вреда будет расположен на земельном участке, у которого имеется правообладатель, применить механизм ГЧП будет невозможно, поскольку возникнет конкуренция норм законодательства о ГЧП и юридических обязанностей правообладателя земельного участка, установленных земельным законодательством⁸⁸⁴. Рассматривать возможность осуществления хозяйственной деятельности на земельном участке в качестве главного экономического стимулирования участия в проектах ГЧП представляется сомнительным.

Причины, по которым природоохранные инвестиции в России занимают ничтожно малое место среди инвестиционных проектов, по мнению Е.Б. Тютюкиной, обусловлены тем, что частные инвесторы, финансируя проект, рассчитывают на получение гарантированной прибыли с минимальными рисками, в то время как природоохранные инвестиционные проекты характеризуются большим объемом необходимых работ, высокой капиталоемкостью, неопределенностью стоимостных и временных условий,

⁸⁸² См.: *Игнатьева И.А.* Правовое обеспечение ликвидации накопленного вреда окружающей среде. С. 164–177; *Кабацкая Л.Н.* Право юридических лиц на ликвидацию накопленного вреда окружающей среде // *Экологическое право*. 2018. № 2. С. 11–15; *Применение механизма государственно-частного партнерства при ликвидации накопленного вреда окружающей среде // Государственная власть и местное самоуправление*. 2020. № 1. С. 15–20 и др.

⁸⁸³ См.: *Кабацкая Л.Н.* Право юридических лиц на ликвидацию накопленного вреда окружающей среде. С. 11–15.

⁸⁸⁴ См.: *Кичигин Н.В.* Соотношение механизма ликвидации накопленного вреда и обязанностей правообладателей земельных участков // *Экологическое право*. 2020. № 1. С. 26–27.

неполнотой современных научных исследований, обеспечивающих разрешение проблемы⁸⁸⁵. Совокупность указанных обстоятельств сводит привлекательность частного инвестирования в природоохранную сферу к отрицательным значениям⁸⁸⁶. Как очень точно отметила Е.В. Новикова, такие проекты являются слишком сложными и рискованными, без очевидных экономических стимулов и правовой определенности в отношении обязательств частного инвестора в рамках ГЧП использование указанного механизма не представляется возможным⁸⁸⁷.

В научной правовой литературе высказываются различные предложения по преодолению и решению обозначенной проблемы. Так, например, Е.В. Новикова со ссылкой на целый ряд исследований считает, что «важным для успешной реализации проектов ГЧП в экологической сфере становится внедрение «зеленого» финансирования в России как использования финансовых услуг и инструментов, направленных на поддержку экономической деятельности, способствующей улучшению состояния окружающей среды, смягчению последствий климатических изменений и более эффективному использованию природных ресурсов. А одним из инструментов «зеленого» финансирования являются «зеленые облигации» – долговые инструменты, используемые для привлечения средств на проекты, связанных с переработкой ТКО, возобновляемой энергией, повышением энергоэффективности, экологически чистым транспортом или низкоуглеродной экономикой. Для природопользователей важно, что

⁸⁸⁵ См.: Инвестиции в природоохранные проекты: рыночные инструменты стимулирования: монография. Тютюкина Е.Б. и др. / под ред. Е.Б. Тютюкиной; Финансовый ун-т при Правительстве Российской Федерации. Москва: Дашков и К°, 2014. 215 с.

⁸⁸⁶ См., напр.: Швагерус П.В. Инвестиционные природоохранные программы в региональном природопользовании: организационно-экономический аспект: на материалах Волгоградской области. Автореф. дис. ... канд. экон. наук. Кисловодск, 2003. 27 с.

⁸⁸⁷ См.: Новикова Е.В. Накопленный вред: правовые и экономические стимулы разрешения проблемы. С. 19–23.

государство участвует в распределении рисков между участниками проектов ГЧП»⁸⁸⁸.

Для того, чтобы государственно-частное партнерство в области охраны окружающей среды имело перспективы распространения, оно должно быть основано на следующих принципах:

- равенство партнеров (стороны соглашения должны быть максимально возможно уравнены не только в силу соглашения, но и в силу закона – вплоть до рассмотрения споров между партнерами независимыми арбитрами);

- гарантии прав и законных интересов частных партнеров, включая, но не ограничиваясь предоставлением права на возмещение частному партнеру убытков в размере реального ущерба и упущенной выгоды, в том числе недополученного дохода, причиненных ему в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов;

- минимизация рисков частного партнера, в том числе с использованием таких механизмов, как страхование рисков, гарантия минимального дохода;

- обеспечения имущественных и финансовых интересов частного партнера, исходя из того, что для него эта деятельность предпринимательская, то есть деятельность, направленная на систематическое извлечение прибыли.

Учитывая то, что реализация и управление природоохранными проектами, их цифровизация далеко не всегда сопряжены с возможностью возврата вложенных средств, не говоря уже о получении дохода, заинтересованность частного партнера может быть обусловлена экономическими стимулами, не только напрямую связанными с реализуемым проектом. В законодательстве, например, должна быть предусмотрена возможность предоставления налоговых льгот частному инвестору (снижение размера налогового бремени, освобождение от налогов или их части на

⁸⁸⁸ Новикова Е.В. Концептуальные основы правового регулирования «зеленой» экономики в России. С. 3–10.

определенный период времени), возможность освобождения частного инвестора от платы за негативное воздействие на окружающую среду от его основного вида деятельности (не связанного с реализацией проекта ГЧП) и иные стимулирующие меры, которые могут являться экономически и экологически оправданными как для общества, так и для частного инвестора. Перечень стимулирующих мер (инструментов) должен быть открытым, частному инвестору должно принадлежать право инициирования включения в партнерское соглашение любого не противоречащего законодательству условия, которое для такого инвестора является стимулирующим его к осуществлению проекта ГЧП в области охраны окружающей среды.

Для иллюстрации описанного можно представить ситуацию, в которой инвестор, осуществляющий деятельность, к примеру, в области производства пищевых продуктов, заинтересован в получении налоговой льготы, например по налогу на прибыль организаций, ради чего готов принять участие в реализации национального проекта «Экология»⁸⁸⁹: федерального проекта «Чистая вода», предполагающего строительство и реконструкцию (модернизацию) инфраструктурных комплексов, предназначенных для обеспечения чистой питьевой водой; федерального проекта «Оздоровление Волги», включающего выполнение комплексных технических решений, направленных на снижение объемов сточных вод, сбрасываемых в реку⁸⁹⁰.

Экономический фактор, хоть и назван последним из принципов, на которых должно базироваться правовое регулирование государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды, имеет первостепенное значение. По справедливой оценке С.А. Боголюбова, «основная задача по преодолению правовых и социально-экологических проблем лежит в сфере экономики, и именно поэтому научно обоснованное

⁸⁸⁹ См.: Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

⁸⁹⁰ См.: *Гассий М.В.* Тенденции перехода от естественных монополий к конкурентной среде в России // Закон. 2019. № 5. С. 193–200.

сочетание экологических, экономических и социальных интересов человека, общества и государства является одним из основных принципов охраны окружающей среды, отраженных в ст. 3 основополагающего в этой области Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды». Это проявляется в закреплении в праве экономических механизмов охраны окружающей среды, внедрении государственно-частного партнерства, сохранении государственного экологического управления и надзора, упорядочении общественного и производственного контроля наряду с разнообразным и равным образом защищаемыми формами собственности на природные объекты, поощрением инвестиций и предпринимательской деятельности, направленных на охрану окружающей среды»⁸⁹¹.

Создание нормативной правовой базы предлагаемых изменений является обязательным условием для их реализации. Каждый из партнеров должен принимать те или иные значимые решения, имея исчерпывающее представление о своих правах, гарантиях таких прав и обязанностях. Кроме собственно эколого-правовых вопросов, целый ряд смежных нерешенных правовых вопросов («право собственности на цифровые продукты», порядок их эксплуатации и другие) являются сдерживающими факторами цифрового развития⁸⁹².

Внесение изменений в Федеральный закон «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» потребуются в части понимания объекта соглашения о ГЧП. В

⁸⁹¹ Боголюбов С.А. Роль правового регулирования экономического механизма охраны окружающей среды // Государство и бизнес в системе правовых координат. М.: ИЗИСП; Инфра-М, 2014. С. 189–201.

⁸⁹² Специалисты констатируют, что уровень цифрового доверия государства и бизнеса является одним из ключевых условий развития глобальной цифровой экономики. Чтобы ее рост продолжился, инвесторы и органы власти должны сделать своим приоритетом выработку и соблюдение правил осуществления своего взаимодействия. См.: Доклад о мировом развитии «Цифровые дивиденды» [Электронный ресурс] // URL: https://data.gov.ru/sites/default/files/presentation/vsemirnyy_bank_2016_god.pdf (дата обращения: 10.10.2023).

соответствии со ст. 6 названного закона обязательным элементом соглашения является только строительство и (или) реконструкция, именуемые в совокупности созданием объекта. В целях привлечения частных инвестиций в цифровизацию государственного экологического управления под созданием объекта соглашения с частным партнером необходимо понимать, в том числе разработку и внедрение цифровых технологий для соответствующих целей.

В определенной части это предложение реализовано посредством включения гл. 6.1 «Особенности регулирования отношений, возникающих в связи с подготовкой, заключением, исполнением и прекращением соглашения о государственно-частном партнерстве, соглашения о муниципально-частном партнерстве, объектом которых являются объекты информационных технологий или объекты информационных технологий и технические средства обеспечения функционирования объектов информационных технологий»⁸⁹³ в Закон о ГЧП. Однако это не исключает актуальности вопроса о распространении положений Закона о ГЧП на экологические отношения.

Основываясь на проведенном анализе, под государственно-частным партнерством в сфере цифровизации государственного экологического управления предлагается понимать взаимодействие публичного партнера с одной стороны и частного с другой, осуществляемое в любой не противоречащей действующему законодательству форме, на добровольной взаимовыгодной основе, направленное на разработку, создание и эксплуатацию цифровых технологий для применения их в государственном экологическом управлении в целях охраны окружающей среды, организованное в том числе, на принципах равенства партнеров, гарантий их прав и законных интересов, минимизации рисков, ответственности, применения мер экономического и иного стимулирования. Данное предложение, безусловно, подлежит дальнейшему обсуждению, так как

⁸⁹³ Федеральный закон от 29.06.2018 № 173-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2018. № 27. Ст. 3956.

отличается от подходов, предусмотренных действующим законодательством, однако, представляется очевидным, что привлечение частных инвестиций в решение вопросов в области охраны окружающей среды, в том числе в связи цифровизацией государственного экологического управления требует кардинальных перемен.

§3. Пределы цифровизации государственного экологического управления как гарантия его эффективности⁸⁹⁴

Содержание. Цифровизация отдельных функций государственного экологического управления. Пределы цифровизации как гарантия эффективности государственного экологического управления.

Постановка проблемы. Действующее правовое регулирование отношений в области государственного экологического управления требует дальнейшего совершенствования для достижения таких национальных целей развития Российской Федерации, как «комфортная и безопасная среда для жизни» и «цифровая трансформация». Однако ситуация, когда достижение одних показателей происходит за счет снижения других, в секторе государственного управления представляется недопустимой, а точнее, недальновидной, особенно когда достижение цифровых показателей поставлено приоритетными по отношению к экологическим – достижение цели цифровой трансформации не может и не должно привести к деградации окружающей среды.

Согласно паспорту федерального проекта «Цифровое государственное управление», целями проекта являются «внедрение цифровых технологий и платформенных решений в сферах государственного управления и оказания государственных услуг, в том числе в интересах населения и субъектов малого

⁸⁹⁴ Данный параграф подготовлен на основе следующих публикаций автора настоящей диссертации: Заславская Н.М. История правового регулирования государственного контроля за использованием и охраной водных объектов // Экологическое право. 2015. № 4. С. 3–8; Заславская Н.М. Теория и практика осуществления государственного земельного надзора: новые подходы и старые проблемы // Экологическое право. 2015. № 3. С. 18–23; Заславская Н.М. Место и роль государственного экологического надзора в эколого-правовом механизме // Экологическое право. 2014. № 5. С. 39–42; Заславская Н.М. Экологический контроль как гарантия эффективности государственного экологического управления в цифровом обществе (на примере государственного экологического контроля (надзора) за обращением с промышленными отходами) // Правовое государство: теория и практика. 2023. № 2. С. 23–30.

и среднего предпринимательства, включая индивидуальных предпринимателей». В показателях, задачах и ожидаемых результатах проекта, как и в целях, нет ничего «экологического» – прямо 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, например, на состояние окружающей среды, как это повлияет, например, на права граждан, общественных объединений и некоммерческих организаций в области охраны окружающей среды.

Обращает на себя внимание и то, что собственно целями «цифровой трансформации отрасли экологии и природопользования» (разд. II распоряжения Правительства Российской Федерации «Об утверждении стратегического направления в области цифровой трансформации отрасли экологии и природопользования, относящейся к сфере деятельности Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации») не является «сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов в целях удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений» (преамбула Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

– Рассматривая государственное экологическое управление как деятельность, распадающуюся на отдельные направления, в теории права именуемыми функциями управления, применительно к процессу их цифровизации, следует отметить, что для целей эффективного (результативного) осуществления функций управления, далеко не все из них

или далеко не во всем должны быть цифровизированы⁸⁹⁵. Речь идет о пределах цифровизации. Под которыми предлагается понимать разумный (осознанный) и преднамеренный отказ от полной и (или) частичной цифровизации отдельных направлений деятельности как на этапе цифровизации, так и в условиях завершения этого процесса. Именно в этом контексте – возможности и целесообразности цифровизации отдельных направлений деятельности в сфере государственного экологического управления, такие функции и рассмотрены в настоящем разделе работы.

Следует отметить, что тема пределов цифровизации в регулировании общественных отношений представляет интерес не только для науки экологического права⁸⁹⁶. Соответствующие вопросы поднимаются в конституционно-правовых⁸⁹⁷, гражданско-⁸⁹⁸ и уголовно-⁸⁹⁹ процессуальных, финансово-правовых⁹⁰⁰ и других исследованиях.

⁸⁹⁵ Под эффективностью осуществления функций государственного экологического управления в данном случае понимается их результативность – обеспечение выполнения органом государственной власти в пределах полномочий установленной 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.

⁸⁹⁶ См.: *Лунева Е.В.* Право рационального природопользования: доктрина, методология, практика. Дис. ... докт. юрид. наук. М., 2023. С. 326–374.

⁸⁹⁷ См., напр.: *Корабельникова Ю.Л.* Права человека в городе в контексте процесса цифровизации: свобода реализации и пределы ограничения // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 8. С. 24–27; *Носов С.И.* Изменение пределов и предмета правового регулирования в эпоху цифровизации // Юрист. 2021. № 12. С. 63–69.

⁸⁹⁸ См., напр.: *Сахнова Т.В.* Об искусственном интеллекте и его естественных пределах в цивилистическом процессе (посвящение профессору А.Т. Боннеру) // Вестник гражданского процесса. 2022. № 4. С. 225–239.

⁸⁹⁹ См., напр.: *Миронова Е.Ю.* Нравственные начала уголовного процесса в условиях цифровизации: принципиальная неизблемость или неизбежная трансформация // Актуальные проблемы российского права. 2023. № 1. С. 136–149.

⁹⁰⁰ См., напр.: *Василишина П.Ю.* Пределы цифровизации: опыт России и Франции в сборе информации о налогоплательщике в социальных сетях // Финансовое право. 2021. № 12. С. 45–48; *Цифровая сущность финансового права: прошлое, настоящее, будущее: монография / Абрамова Н.Е., Боженок С.Я., Веремеева О.В. и др. / под ред. И.И. Кучерова, Н.А. Поветкиной [Электронный ресурс]* // URL: https://zakladka.org/index.php?route=product/product/download&product_id=640&download_id=189 (дата обращения: 10.10.2023).

С.И. Носов, размышляя о происходящих в правовой материи изменениях в эпоху цифровизации, пишет, что «информационные технологии охватывают все более разнообразные сферы общественных отношений, что 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, в выработке таких правил регулирования, которые не сводились бы к частоколу запретов и ограничений в сфере информационных технологий, а были бы направлены на ее развитие. Установление каких-либо четких границ, устанавливающих 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»⁹⁰¹.

Авторы коллективной монографии «Цифровая сущность финансового права: прошлое, настоящее, будущее» задаются рядом важных вопросов: «Каковы пределы автоматизации процессов? Для чего нужна цифровизация, которая вычеркивает человека из процесса принятия решений?». Ориентирами для поиска ответов на обозначенные вопросы они считают то, что «цифровизация – это процесс ДЛЯ, а не вместо. Необходимо понимать, что машина может и должна помогать человеку, облегчать его работу, высвобождать 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

⁹⁰¹ Носов С.И. Указ. соч. С. 63.

острых споров, однако очевидно, что компьютеры обладают теоретической возможностью выполнения множества задач, которые совсем недавно считались бесспорной прерогативой человеческого разума»⁹⁰².

Более конкретные предложения о пределах цифровизации сделаны Е.В. Луневой. По ее мнению, пределы цифровизации в праве рационального природопользования следует определять исходя из того, что эти пределы должны определяться: «(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.)»⁹⁰³.

Соглашаясь в целом с приведенными позициями, следует отметить, что в правовом регулировании государственного экологического управления необходимо говорить о разумном (осознанном) и преднамеренном отказе от полной или частичной цифровизации тех функций государственного экологического управления, реализация которых требует не стандартных, а

⁹⁰² Цифровая сущность финансового права: прошлое, настоящее, будущее: монография / *Абрамова Н.Е., Боженок С.Я., Веремеева О.В* и др. / под ред. И.И. Кучерова, Н.А. Поветкиной [Электронный ресурс] // URL: https://zakladka.org/index.php?route=product/product/download&product_id=640&download_id=189 (дата обращения: 10.10.2023).

⁹⁰³ *Лунева Е.В.* Право рационального природопользования: доктрина, методология, практика. Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2023. С. 24.

индивидуальных подходов и решений. В числе первых таких функций – государственный экологический контроль (надзор).

Контрольным мероприятиям в процессе управления традиционно отводится важное место и придается большое значение. В.В. Петров отмечал, что правоотношения в сфере государственного экологического контроля по своему назначению являются организационной гарантией реализации всех эколого-правовых предписаний⁹⁰⁴. А.К. Голиченков совершенно обосновано относит государственный экологический контроль к одному из факторов эффективности всего эколого-правового механизма, который наряду с контролем включает социально-экологическую обоснованность нормы, ее конкретизацию в хозяйственно-правовых нормах, материально-техническое обеспечение и эколого-правовую культуру исполнения, организационную работу, ответственность за неисполнение и материальное стимулирование исполнителя нормы⁹⁰⁵.

Экологический контроль⁹⁰⁶ в системе функций государственного управления является своего рода камертоном⁹⁰⁷, представляет обратную связь между идеальным и реальным – в процессе осуществления государственного экологического контроля происходит сопоставление правила поведения, закрепленного в правовой норме (идеальная, эталонная ситуация), с обстоятельствами реальной жизни. Именно эта функция управления позволяет

⁹⁰⁴ См.: *Петров В.В.* Закон Российской Федерации об охране окружающей природной среды: концепция и механизм реализации // Государство и право. 1992. № 11. С. 73–84.

⁹⁰⁵ См.: *Голиченков А.К.* Экологический контроль: теория и практика правового регулирования. М.: Издательство МГУ, 1992. С. 75.

⁹⁰⁶ В настоящей работе термины «контроль» и «надзор» употребляются в качестве синонимов.

⁹⁰⁷ В условиях так называемого моратория на проведение контрольных мероприятий (см.: постановление Правительства Российской Федерации от 10.03.2022 № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля». С послед. изм. и доп., внесенными постановлением Правительства Российской Федерации от 14.12.2023 № 2140 // СЗ РФ. 2022. № 11. Ст. 1715; 2023. № 51. Ст. 9388) говорить об этом можно с определенной долей условности. См., напр.: решение Арбитражного суда Красноярского края от 30.05.2023 по делу № А33-16646/2022; постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 07.09.2023 по делу № А33-16646/2022 // СПС «КонсультантПлюс».

оценить в определенной степени эффективность всего управления: государственный экологический контроль показывает, воплотилась ли вообще правовая норма (закрепленное в нормативном правовом акте правило поведения) в реальное поведение субъектов общественных отношений, если воплотилась, то как, в какой степени, каким образом⁹⁰⁸.

При цифровизации обозначенная роль государственного экологического контроля должна усилиться, приобрести особое значение. В ситуации, когда функции государственного экологического управления в целом или в части будут осуществляться в дистанционном формате, без реального взаимодействия управляющих субъектов с управляемыми, контроль должен быть усилен.

Объясняется это и объективными, и субъективными причинами. Переход ко всему новому объективно требует больше внимания: для формирования правильного единообразного понимания правовых требований и их неукоснительного соблюдения, а также для проверки эффективности и правильности предлагаемых нововведений. Субъективный момент заключается в необходимости принятия изменений, адаптации к технологическому цифровому подходу. Однако в настоящее время государственный контроль, в том числе и экологический, наоборот, ослаблен⁹⁰⁹.

⁹⁰⁸ К числу таких функций мог бы быть отнесен, например, экологический мониторинг, но (за исключением локального экологического мониторинга, который, по мнению автора, не является собственно мониторингом) в результате осуществления названной функции государственного экологического управления не представляется возможным установить законность деятельности каждого природопользователя, проверить соблюдение каждым подконтрольным субъектом обязательных требований.

⁹⁰⁹ См.: стенограмма выступления Президента Российской Федерации В.В. Путина на пленарном заседании XXV Петербургского международного экономического форума 17.06.2022 [Электронный ресурс] // URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/68669> (дата обращения: 10.10.2023); постановление Правительства Российской Федерации от 10.03.2022 № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» (с послед. изм. и доп., внесенными постановлением Правительства Российской Федерации от 14.12.2023 № 2140 // СЗ РФ. 2022. № 11. Ст. 1715; 2023. № 1 (ч. II). Ст. 316): плановые контрольные мероприятия проводятся по очень ограниченному кругу оснований, внеплановые

Обращает на себя внимание то, что цифровизация в сфере охраны окружающей среды и реформирование контрольно-надзорной деятельности совпали во времени⁹¹⁰. Но если в официальных целях и задачах цифровизации отрасли экологии и природопользования контролю уделяется много внимания, то в целях и задачах реформирования самого контроля о необходимости его цифровизации речь не идет.

Согласно распоряжению Правительства Российской Федерации «Об утверждении стратегического направления в области цифровой трансформации отрасли экологии и природопользования» для формирования благоприятных условий цифровой трансформации отрасли в числе первых задач была отмечена «комплексная цифровизация деятельности участников отрасли, снижение затрат на взаимодействие с государством и контрольно-надзорными органами, что должно быть достигнуто путем обеспечения контроля деятельности природопользователей, ... повышение эффективности контрольно-надзорной деятельности в сфере государственного экологического надзора, в том числе повышение эффективности выявления и пресечения правонарушений в сфере охраны окружающей среды при помощи цифровой платформы “Госконтроль”, повышение качества контрольной работы, в том числе за счет комплексного использования единого информационного ресурса и присоединения внешних источников информации природопользователей, снижение затрат территориальных органов и подведомственных учреждений на сбор, ввод, обработку и контроль

контрольные мероприятия – по согласованию с органами прокуратуры, без согласования – в исключительных случаях (поручения Президента Российской Федерации, Председателя Правительства Российской Федерации, по требованию прокурора и др.).

⁹¹⁰ См.: Указ Президента Российской Федерации от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года», перечень поручений Президента Российской Федерации от 31.12.2020 № Пр-2242 по итогам конференции «Путешествие в мир искусственного интеллекта», состоявшейся 04.12.2020; Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

форм отчетности»⁹¹¹. При этом в паспорте приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности»⁹¹² вопросы цифровизации контроля и надзора специально не поднимаются⁹¹³.

Достижениями настоящего этапа реформы контрольно-надзорной деятельности признано внедрение «регуляторной гильотины» и риск-ориентированного подхода, сокращение количества контрольных мероприятий, осуществляемых при взаимодействии контролирующих лиц с подконтрольными, и уменьшение выявленных правонарушений⁹¹⁴.

Однако ответ на вопрос, соответствует ли это целям, обозначенным в паспорте названной приоритетной программы (снижение уровня ущерба охраняемым законом ценностям; снижение уровня материального ущерба по контролируемым видам рисков; снижение при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля административной нагрузки на организации и граждан, осуществляющих предпринимательскую и иные виды деятельности; рост индекса качества администрирования контрольно-надзорных функций (раздел 2)) представляется не совсем очевидным.

Так, например, сообщается о значительном снижении количества выявленных правонарушений за последние несколько лет (преимущественно

⁹¹¹ Приложение № 1 к распоряжению Правительства Российской Федерации от 08.12.2021 № 3496-р «Об утверждении стратегического направления в области цифровой трансформации отрасли экологии и природопользования» (утратило силу).

⁹¹² См.: приложение к протоколу президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам от 21.12.2016 // СПС «КонсультантПлюс».

⁹¹³ Предполагается, что «внедрение информационных технологий, электронных площадок и сервисов, удобных для оперативной коммуникации всех вовлеченных» в контрольную сферу должно стать ключевым направлением нового этапа реформы, которое по поручению Президента Российской Федерации должно быть отражено в готовящейся Концепции реформы контрольно-надзорной деятельности. См.: *Спиридонов А.А.* Комплексное реформирование контроля и надзора: отечественный опыт в конституционно-правовом измерении // *Актуальные проблемы российского права.* 2022. № 10. С. 102–116.

⁹¹⁴ См.: стенограмма выступления Президента Российской Федерации В.В. Путина на пленарном заседании XXV Петербургского международного экономического форума 17.06.2022 [Электронный ресурс] // URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/68669> (дата обращения: 10.10.2023).

за 2021 и 2022 годы)⁹¹⁵, связывается это с положительными результатами реформы контрольно-надзорной деятельности, принятием нового Федерального закона⁹¹⁶, сокращением количества актов, устанавливающих обязательные требования (внедрен принцип принятия новых обязательных требований только после отмены двух устаревших («1 in 2 out»)), их актуализации⁹¹⁷.

Следует учитывать, что в условиях так называемого контрольного моратория при резком сокращении количества контрольных мероприятий⁹¹⁸, произошло сопоставимое уменьшение числа выявленных нарушений. Это вызывает сомнения в том, что их сокращение является следствием снижения реально совершенных нарушений⁹¹⁹. Более закономерным являлся бы рост как умышленного (в связи с ощущением безнаказанности в условиях отмены большинства плановых и сокращением оснований внеплановых контрольных мероприятий), так и неумышленного (новые «незнакомые» правовые акты, кардинально иные формы и другое) несоблюдения обязательных требований. Но так как плановые контрольные мероприятия практически не проводятся,

⁹¹⁵ См.: *Григоренко Д.* Цель надзора – помочь бизнесу, а не наказать [Электронный ресурс] // URL: <http://government.ru/news/45755/> (дата обращения: 10.10.2023).

⁹¹⁶ См.: Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». С послед. изм. и доп., внесенными Федеральным законом от 25.12.2023 № 625-ФЗ // СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5007.

⁹¹⁷ См.: *Гордиенко У.Н.* Тенденции развития контрольно-надзорной деятельности в рамках «регуляторной гильотины» // Административное право и процесс. 2022. № 10. С. 85–88.

⁹¹⁸ Так, если в 2021 году федеральными органами власти было проведено 726 392 проверки, то за первые 11 месяцев 2022 года – 355 215 проверок, а общее количество контрольно-надзорных мероприятий в 2022 году существенно ниже, чем в 2020 году, во время пандемии COVID-19 [Электронный ресурс] // inspections.enforce.spb.ru; Сводный доклад о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле в Российской Федерации в 2021 году [Электронный ресурс] // URL: <http://knd.ac.gov.ru/wp-content/uploads/2022/07/Doklad-KND-2021.pdf> (дата обращения: 10.10.2023).

⁹¹⁹ Динамика индекса качества регуляторной среды по версии Всемирного банка (Worldwide Governance Indicators) за весь период реформы контрольно-надзорной деятельности (с 2016 года по 2021 год) отрицательная: в 2021 году Россия ухудшила свой показатели качества регуляторной среды и переместилась с 132 на 141 место, уступив 67 % индексируемых стран [Электронный ресурс] // URL: <http://info.worldbank.org/governance/wgi> (дата обращения: 10.10.2023).

ни подтвердить, ни опровергнуть каждое из названных утверждений невозможно.

Одной из новелл⁹²⁰ Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле» является установление принципа приоритета проведения профилактических мероприятий, направленных на снижение риска причинения вреда (ущерба) по отношению к проведению контрольных (надзорных) мероприятий (п. 1 ст. 8). Реализация этого приоритета должна способствовать добросовестному соблюдению обязательных требований.

Значимость профилактических мероприятий вытекает из определения самого государственного контроля (надзора). Под государственным контролем (надзором), муниципальным контролем в Российской Федерации понимается деятельность контрольных (надзорных) органов, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований, осуществляемая, в том числе, посредством профилактики нарушений обязательных требований.

Следует отметить, что, несмотря на заявленный приоритет, нормы о «профилактических мероприятиях» представляются слабо разработанными. «Предотвращение» нарушений обязательных требований традиционно относилось к задачам контрольной деятельности наряду с их выявлением и пресечением. Однако проблема определения надлежащего места института

⁹²⁰ В Федеральном законе от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» в 2016 году была закреплена обязанность применения контрольными (надзорными) органами профилактических мероприятий. Под такими мероприятиями понималось: размещение на официальных сайтах в сети «Интернет» перечней нормативных правовых актов или их частей, содержащих обязательные требования; информирование контролируемых лиц по вопросам соблюдения обязательных требований; регулярное обобщение практики осуществления контроля (надзора); выдача предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований. Однако о приоритете профилактических мероприятий над собственно контрольными речи не шло.

превенции до сих пор не решена⁹²¹, и это в условиях, когда основными результатами реформы должны стать переход от принудительного к превентивному типу осуществления государственного регулирования, сокращение случаев причинения вреда охраняемым законом ценностям, снижение административного давления на контролируемых лиц⁹²².

В Федеральном законе «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле» нет легального определения профилактических мероприятий (только их перечисление), не определены принципы их осуществления, не внедрен механизм проверки правильности осуществления органами публичной власти профилактических мероприятий. В связи с тем, что профилактические мероприятия для контролируемых субъектов носят преимущественно добровольный характер, они должны быть заинтересованы в их проведении. Такие стимулы только предстоит разработать⁹²³.

Еще одной особенностью состоявшейся реформы публичного контроля является в ряде случаев его замена оценкой соблюдения обязательных требований. Например, ст. 25 Федерального закона «Об отходах производства и потребления»⁹²⁴, называвшаяся «Государственный надзор в области обращения с отходами», была изменена и в части названия, и в части содержания в связи с принятием Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле». В настоящее время она

⁹²¹ В ранее действовавшем законодательстве также предусматривалось, что деятельность органов контроля (надзора) направлена на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований. Однако каким образом органы контроля (надзора) должны были осуществлять полномочия по предупреждению нарушений обязательных требований, не уточнялось.

⁹²² См.: *Переседов А.М.* Институт превенции в законодательстве о контроле (надзоре) // *Административное право и процесс.* 2021. № 12. С. 51–54.

⁹²³ Необходимо отметить, что в 2022 году отмечается значительный рост профилактических мероприятий, особенно в сопоставлении с контрольными мероприятиями, число которых значительно сократилось. Однако связано это в первую очередь с тем, что в условиях моратория на плановые контрольные мероприятия профилактические стали обязательным: отказ от проведения профилактического визита в целом ряде случаев в настоящее время не допускается.

⁹²⁴ См.: Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления». С послед. изм. и доп., внесенными Федеральным законом от 04.08.2023 № 476-ФЗ.

называется «Оценка соблюдения обязательных требований в области обращения с отходами».

Как указано в Пояснительной записке к законопроекту, который впоследствии был принят и которым внесены названные изменения, его основное содержание – статьи, вносящие изменения в федеральные законы, в соответствии с которыми осуществляются виды федерального государственного контроля (надзора), виды регионального государственного контроля (надзора), виды муниципального контроля. Указанные федеральные законы приводятся в соответствие с положениями Федерального закона № 248-ФЗ⁹²⁵, который вступил в силу с 1 июля 2021 г. Однако почему вид «государственный надзор в области обращения с отходами» сменился на «оценку соблюдения обязательных требований» – в записке не поясняется.

Согласно определению государственного контроля (надзора), оценка соблюдения гражданами и организациями обязательных требований является одной из форм контрольной деятельности, так же как и профилактика правонарушений, их выявление, принятие предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению выявленных нарушений обязательных требований, а также устранение их последствий и (или) восстановление правового положения, существовавшего до возникновения таких нарушений, которые только в совокупности позволят решить поставленные перед контрольной деятельностью задачи.

Можно предположить, что исключение из Федерального закона «Об отходах производства и потребления» нормы о государственном надзоре в области обращения с отходами связано с официально обозначенной

⁹²⁵ См.: Федеральный закон от 11.06.2021 № 170-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации”». С послед. изм. и доп., внесенными Федеральным законом от 19.12.2022 № 548-ФЗ // СЗ РФ. 2021. № 24 (Ч. I). Ст. 4188; 2022. № 52. Ст. 9378.

необходимостью сокращения видов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

По информации, включенной в Сводный доклад о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле в Российской Федерации в 2021 году, в результате проведенной реформы количество видов федерального контроля сократилось со 180 до 100, регионального – с 50 до 33, муниципального – с 20 до 7. Таким образом, общее уменьшение составило 95 видов контроля⁹²⁶. Здесь возникает целый ряд вопросов, ключевыми представляются как минимум два: первый – были ли в действительности эти виды контроля упразднены, второй – следовало ли их исключать.

Отвечая на первый вопрос, необходимо обратиться к новой редакции ст. 25 Федерального закона «Об отходах производства и потребления». Согласно ей «оценка соблюдения обязательных требований в области обращения с отходами ... проводится в рамках федерального государственного экологического контроля (надзора) и регионального государственного экологического контроля (надзора) в соответствии с Федеральным законом от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»». Представляется очевидным, что об упразднении контроля речи не идет. Формально из закона исключен термин «надзор», а государственный надзор в области обращения с отходами и ранее в соответствии с законодательством относился к видам государственного экологического надзора (п. 2 ст. 65 Федерального закона «Об охране окружающей среды» (в ред. от 9 марта 2021 г.)).

Ответ на вопрос, следует ли упразднить государственный надзор в области обращения с отходами, содержится в официально опубликованной информации. Согласно Государственному докладу «О состоянии и об охране окружающей среды в Российской Федерации» «в 2021 году на территории

⁹²⁶ См.: Сводный доклад о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле в Российской Федерации в 2021 году [Электронный ресурс] // URL: <http://knd.ac.gov.ru/wp-content/uploads/2022/07/Doklad-KND-2021.pdf> (дата обращения: 10.10.2023).

Российской Федерации образовалось 8448,6 миллионов тонн отходов производства и потребления, что на 21,5 % выше уровня 2020 года. Долгосрочная динамика образования отходов показывает устойчивую тенденцию увеличения их объема с 2012 года. За период с 2012 год по 2021 год совокупная масса отходов, образованных в Российской Федерации, увеличилась в 1,7 раза»⁹²⁷.

В таких фактических условиях представляются необоснованным достижение цели по снижению административного давления за счет приоритета профилактических мероприятий и упразднения контроля за обращением с отходами. Только действенный контроль за всеми мероприятиями по обращению с отходами, переход на цифровые технологии могут стать эффективными инструментами в решении задачи по предотвращению постоянного увеличения количества отходов, а впоследствии – и их сокращению. Нельзя допускать насаждения «модных» инструментов, механизм реализации которых отсутствует. Яркий пример – попытка внедрения отдельного сбора твердых коммунальных отходов. Социальная реклама, иная популяризация, отдельные контейнеры для сбора разных видов отходов, но в итоге: для всех видов отходов – одна машина-перевозчик с одним баком на все виды отходов, которые по очереди из разных сортировочных баков складываются в один для транспортирования.

Не меньшим парадоксом в этой сфере является и то, что согласно всем официальным источникам, в том числе и названному Государственному докладу наибольшее количество отходов образуется в промышленном производстве и при добыче полезных ископаемых – 86,8 % общего количества

⁹²⁷ См.: Официальный сайт Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации [Электронный ресурс] // URL: http://mnr.gov.ru/docs/gosudarstvennye_doklady/gosudarstvennyy_doklad_o_sostoyanii_i_ob_okhrane_oz_kruzhayushchey_sredy_rossiyskoy_federatsii_v_2021 (дата обращения: 10.10.2023).

всех образующихся отходов в Российской Федерации⁹²⁸. При этом в последнее время основное внимание теоретиков и практиков вслед за законодателем было сосредоточено на вопросах обращения с твердыми коммунальными отходами. К теме промышленных отходов обращались мало. А это не то что не менее важная экологическая проблема, но в количественном и качественном значении – с точки зрения негативного воздействия на окружающую среду – и более значительная.

Опять-таки, обращаясь к уже названному Государственному докладу «О состоянии и охране окружающей среды в Российской Федерации», нельзя не заметить, что в его структуре в качестве самостоятельного выделен раздел, посвященный твердым коммунальным отходам, и отсутствует специальный раздел по промышленным отходам. Такая его структура представляется не случайной, она отражает приоритеты деятельности государства. Сложившаяся ситуация требует кардинального изменения, что уже подчеркивается и в официальных программных документах.

Безусловно, в рассматриваемой сфере немаловажное значение имеет и решение других проблем, как теоретических (от отсутствия легального термина «промышленные отходы», которые обладают не меньшей спецификой, чем твердые коммунальные отходы, вплоть до решения вопроса о том, являются ли вообще вещества, образуемые в процессе осуществления производственной деятельности и добычи полезных ископаемых отходами в понимании Федерального закона «Об отходах производства и потребления» как «вещества или предметы, которые образованы в процессе производства, выполнения работ, оказания услуг или в процессе потребления, которые удаляются, предназначены для удаления или подлежат удалению»), так и

⁹²⁸ См. также: распоряжение Правительства Российской Федерации от 25.01.2018 № 84-р «Об утверждении Стратегии развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления на период до 2030 года». С послед. изм. и доп., внесенными постановлением Правительства Российской Федерации от 10.10.2022 № 1817 // СЗ РФ. 2018. № 6. Ст. 920; 2022. № 43. Ст. 7393.

практических (например, развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов). Однако все это обуславливает необходимость увеличения эффективности государственного контроля за счет взвешенной (не механической – формальное сокращение видов контроля, нормативных правовых актов по принципу «1 вместо 2») оптимизации процессов контрольной деятельности и внедрения новых цифровых технологий.

Как указывалось ранее, одной из характерных черт современного периода является проведение экспериментов. Некоторые из таких экспериментов очень технологичны и пришли в настоящее практически из будущего, другие – более реалистичны, но и те и другие во многом меняют традиционный подход к контрольным правоотношениям.

В качестве иллюстрации первого вида эксперимента можно назвать «виртуальные проверки»⁹²⁹. Федеральная служба по надзору в сфере природопользования Российской Федерации анонсировала проведение контрольных мероприятий промышленных объектов на платформе дополненной реальности. Такая технология формирует единое цифровое пространство, виртуально объединяя физически находящиеся в разных местах контролирующего и контролируемого лиц. Передача сигнала и данных с проверяемого объекта идет в онлайн-режиме, то есть инспектор в ходе проведения присутствует на объекте виртуально.

По мнению контролирующего органа, это позволит выполнять дистанционные проверки и существенно ускорит проведение целого ряда мероприятий, входящих в его компетенцию, позволит инспекторам оперативно «оказываться» в отдаленных и труднодоступных регионах. Отмечается, что такая цифровизация на 80 % увеличивает скорость проверок

⁹²⁹ См. подроб.: Официальный сайт Федеральной службы по надзору в сфере природопользования [Электронный ресурс] // URL: https://https.rpn.gov.ru/news/rosprirodnadzor_i_gazprom_neft_zapuskayut_servis_distantsionnykh_provero_k_s_tekhnologiy_dopolnennoy/ (дата обращения: 10.10.2023).

и снижает расходы на их проведение. При этом качество проверок, как считает Росприроднадзор, не только не снизится, а наоборот, возрастет. Наряду с названными преимуществами, внедренные в технологическую платформу средства управления, аудио- и видеофиксации, повышают прозрачность деятельности контрольного органа.

Этот эксперимент проходит при поддержке и технологическом сопровождении крупной коммерческой организации–природопользователя, которая предоставляет цифровые условия и обучает инспекторов. Как отмечает руководитель Росприроднадзора, «переход на цифровые сервисы упростит согласования для бизнеса, но сохранит строгий контроль за государственными стандартами. В результате ежегодно в эксплуатацию будет запускаться больше промышленных объектов. Это важный вклад в будущий инфраструктурный рынок, который так важен для страны». По мнению представителя разработчика платформы, «этот проект – хороший пример эффективного сотрудничества бизнеса и государства в сфере цифровизации. Мы рады, что сервис дополненной реальности, которую “Газпром нефть” изначально создавал для решения своих задач, оказался применим в работе Росприроднадзора. Запуск дистанционных инспекций упростит и ускорит процесс проверок строящихся объектов, что важно и для бизнеса, и для самого контролирующего органа. При этом сервис позволяет обеспечить высокий уровень контроля за качеством работ, а также открытость и прозрачность принимаемых решений»⁹³⁰.

Ко второму виду экспериментов можно отнести «эксперимент по консультированию». Порядок и условия проведения этого эксперимента были утверждены постановлением Правительства Российской Федерации «О проведении эксперимента по консультированию о соответствии деятельности

⁹³⁰ Там же.

при реализации инвестиционных проектов требованиям законодательства в области охраны окружающей среды и природопользования»⁹³¹.

Целями нововведения названы: а) консультирование о соответствии деятельности, планируемой к осуществлению или осуществляемой при реализации инвестиционных проектов консультируемыми лицами, требованиям законодательства Российской Федерации в области охраны окружающей среды и природопользования; б) внедрение принципов клиентоцентричности в государственном управлении, ориентация на постоянное изучение и удовлетворение потребностей консультируемых лиц; в) организация эффективного взаимодействия Федеральной службы по надзору в сфере природопользования с консультируемыми лицами, осуществляющими или планирующими осуществлять хозяйственную и (или) иную деятельность при реализации инвестиционных проектов; г) снижение количества нарушений обязательных требований, допускаемых консультируемыми лицами, повышение информированности консультируемых лиц о действующих обязательных требованиях; д) разработка предложений по внесению изменений в законодательство Российской Федерации в области охраны окружающей среды и природопользования; е) оценка эффективности, результативности и удобства консультирования для консультируемых лиц; ж) формирование методических и организационных условий для консультирования (п. 2 указанного постановления Правительства Российской Федерации).

Эксперимент проводится с 1 декабря 2022 г. по 31 декабря 2023 г., его участниками являются Федеральная служба по надзору в сфере природопользования, ее территориальные органы, подведомственные ей

⁹³¹ См.: постановление Правительства Российской Федерации от 01.12.2022 № 2200 «О проведении эксперимента по консультированию о соответствии деятельности, планируемой к осуществлению при реализации инвестиционных проектов юридическими лицами или индивидуальными предпринимателями, требованиям законодательства в области охраны окружающей среды и природопользования» // СЗ РФ. 2022. № 49. Ст. 8702.

организации, а также консультируемые лица. К последним относятся юридические лица, индивидуальные предприниматели, планирующие либо осуществляющие деятельность при реализации инвестиционных проектов. Участие контролируемых лиц в эксперименте по консультированию добровольное. В этих целях указанные лица должны подать заявку в форме электронного документа на участие в эксперименте через официальный сайт Федеральной службы по надзору в сфере природопользования. В числе прочих данных в заявке указываются вопросы об исполнении требований законодательства Российской Федерации в области охраны окружающей среды и природопользования, по которым требуется получить консультацию. Консультирование проводится в форме направления мотивированного мнения контролирующего органа.

По результатам эксперимента Росприроднадзор должен предоставить отчет и оценить его эффективность по следующим показателям: а) количество консультируемых лиц, принявших участие в эксперименте; б) количество проведенных консультирований; в) соотношение количества нарушений обязательных требований в области охраны окружающей среды, выявленных в ходе деятельности консультируемых лиц по итогам календарного года, в котором проводилось консультирование, с количеством нарушений, выявленных по итогам последнего календарного года, в котором в отношении консультируемого лица проводились контрольные мероприятия, но не проводилось консультирование; г) соотношение размера вреда окружающей среде, причиненного консультируемыми лицами по итогам календарного года, в котором проводилось консультирование, с размером вреда, причиненного по итогам последнего календарного года, в котором консультирование не проводилось (п. 7).

Проведение контрольных мероприятий глазами и руками контролируемых лиц, принятие решений по итогам таких мероприятий только на основании аудио- и видеозаписей, предоставленных

природопользователем, вызывают обоснованные сомнения в эффективности такого государственного контроля. Консультирование как элемент контроля (согласно положениям Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле»)), проводимое по инициативе контролируемых лиц на основе «принципов клиентоцентричности в государственном управлении, ориентация на постоянное изучение и удовлетворение потребностей консультируемых лиц», значительно меняя характерные черты контрольного правоотношения, не решает целый ряд возникающих при таком подходе вопросов, например, таких, как стимулирование контролируемых лиц к инициированию консультирования, последствия обнаружения правонарушения на стадии консультирования и других.

В одном из выводов, выносимых на защиту, в докторской диссертации О.В. Овчаровой, указано следующее: «Работающие в автоматическом режиме средства обнаружения и фиксации нарушений налогового законодательства должны создаваться, устанавливаться, управляться и контролироваться государством в лице его уполномоченных федеральных органов исполнительной власти и их должностных лиц исключительно при готовности механизма правового регулирования к внедрению вышеуказанных средств. При этом важно в условиях цифровой трансформации государственного управления устранить и не допускать опережения искусственным интеллектом правового регулирования при установлении обязательных требований налогового законодательства, проведении мероприятий налогового контроля и применении административной ответственности»⁹³².

Из этого утверждения можно сделать несколько выводов. Первый вывод относится к работе в целом, второй – к настоящему параграфу. Итак, во-

⁹³² Овчарова О.В. Административное принуждение за нарушение налогового законодательства в Российской Федерации как элемент механизма правового регулирования в области налогов и сборов. Дис... докт. юрид. наук. М.: 2021. С. 20–21.

первых, многие современные правовые исследования, даже если это не указано в названии работы, так или иначе касается вопросов «цифровой трансформации государственного управления». Во-вторых, ученые-юристы, в отличие от, например, практиков, практически едины во мнении, что несмотря «на очевидную пользу» от использования компьютерных технологий (в том числе автоматизированных систем сбора информации), в правовом государстве это возможно только после разработки и внедрения соответствующей правовой базы.

Следует отметить, что кроме «цифровых» вопросов, требующих совершенствования регулирования, в сфере экологического контроля (надзора) много и иных неурегулированных проблем. Например, одной из проблем в этой области, существующей на протяжении длительного периода, является разграничение объектов государственного экологического контроля (надзора) между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной субъектов Российской Федерации. Как пишет Л.С. Булгакова, «теоретически объекты, подлежащие федеральному государственному надзору и региональному государственному надзору, разграничены. Однако реально такое разграничение не достигнуто. В частности, объекты природоресурсного (водного, лесного, земельного и геологического) надзора, отнесенные к объектам федерального государственного экологического надзора, на практике, как объекты хозяйственной деятельности, они в большей степени являются объектами регионального надзора»⁹³³.

Другим примером «нецифровых» проблем в рассматриваемой сфере является то, что на региональном уровне порядок осуществления государственного экологического надзора утвержден не более чем в 25 % субъектах Российской Федерации (например, Вологодская область, Псковская

⁹³³ Булгакова Л.С. О проблемах разграничения полномочий органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в области охраны окружающей среды // Административное право и процесс. 2023. № 4. С. 42–44.

область, Республика Карелия, Ростовская область и другие⁹³⁴). При этом отдельные субъекты Российской Федерации пошли по пути утверждения административных регламентов исполнения государственной функции по организации и осуществлению регионального государственного экологического надзора на своей территории либо в целом (например, Республика Башкортостан), либо в части организации и осуществления отдельных его видов (например, Ленинградская область)⁹³⁵.

Рассматривая государственный экологический контроль в качестве завершающего этапа государственного экологического управления (на котором проверяется соблюдение обязательных требований на всех предыдущих стадиях), следует отметить, что его преобразования должны производиться крайне взвешенно, особенно в период кардинальных изменений всех других функций управления.

Сказанное, безусловно, не исключает внедрение цифровых технологий в процесс осуществления государственного экологического контроля. Формирование различных информационных систем – контролируемых лиц, планируемых мероприятий, их результатов, межведомственное электронное взаимодействие – это те сферы государственного экологического контроля, внедрение цифровых технологий в которые уже доказало свою эффективность.

Государственную экологическую экспертизу с государственным экологическим контролем (кроме того, что ряд исследователей рассматривает экспертизу в качестве превентивного контроля⁹³⁶) в условиях цифровизации

⁹³⁴ См., напр.: постановление Правительства Еврейской автономной области от 28.09.2021 № 347-пп «О региональном государственном экологическом контроле (надзоре) на территории Еврейской автономной области» [Электронный ресурс] // URL: <https://docs.cntd.ru/document/574897284> (дата обращения: 10.10.2023).

⁹³⁵ См.: Булгакова Л.С. Указ. соч. С. 42–44.

⁹³⁶ Данный подход не воспринят ни действующим законодательством, ни правоприменительной практикой. См., напр.: решение Арбитражного суда Краснодарского края от 01.07.2022 по делу № А32-2293/2022; постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 28.09.2022 № 15АП-14265/2022; постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 19.12.2022 № Ф08-13199/2022 // СПС «КонсультантПлюс».

государственного экологического управления объединяет то, что она, как и контроль, подлежит цифровой трансформации только отчасти.

Цифровизации подлежит только та часть процедуры государственной экологической экспертизы, которая связана с использованием информации и созданием соответствующих информационных систем: об объекте экспертизы, о ходе проведения экспертизы, о результатах экспертизы, о деятельности органа, уполномоченного на проведение экспертизы. 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.

Так, ст. 18 Федерального закона «Об экологической экспертизе» была дополнена п. 6.1 и 6.2⁹³⁷, установившими обязанность размещения и сроки размещения⁹³⁸ 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 информации, связанной с проведением государственной экологической экспертизы, пока не обеспечено

⁹³⁷ См.: Федеральный закон от 10.07.2023 № 305-ФЗ «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» // СЗ РФ. 2023. № 29. С. 5323.

⁹³⁸ П. 6.2 установлены требования к сроку размещения сведений о заключении государственной экологической экспертизы, проводимой по принципу «одного окна» в соответствии с п. 1.1 ст. 14 названного Федерального закона – 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.

обязанностью уполномоченных субъектов по ее размещению в общедоступных электронных системах, например, информации о сроках проведения экологической экспертизы, затрагивающей интересы заказчиков (ст. 26). Для ее получения заинтересованные лица должны обращаться с соответствующим запросом⁹³⁹.

Следует отметить, что размещение заключения государственной экологической экспертизы на официальных сайтах названных органов государственной власти⁹⁴⁰ 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 и в случаях, определяемых специально уполномоченным государственным органом в области экологической экспертизы, кредитным организациям, которые осуществляют финансирование реализации объекта государственной

⁹³⁹ См., напр.: решение Арбитражного суда города Москвы от 25.05.2021 по делу № А40-42991/21-139-303; постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 16.08.2021 № 09АП-42821/2021; постановление Арбитражного суда Московского округа от 25.11.2021 № Ф05-28588/2021; определение Верховного Суда Российской Федерации от 11.03.2022 № 305-ЭС22-205 // СПС «КонсультантПлюс». Названными судебными актами отказано заявителю в удовлетворении требования о признании незаконным и отмене решения Росприроднадзора об отказе в проведении государственной экологической экспертизы. Причиной обращения в суд и рассмотрения дела всеми судебными инстанциями было отсутствие ответа (неполучение ответа заявителем) уполномоченного органа по поводу представленных на государственную экологическую экспертизу документов. Обязанность размещения подобной информации в информационной системе нивелировала бы подобные спорные ситуации.

⁹⁴⁰ См.: апелляционное определение Волгоградского областного суда от 14.04.2021 № 2а-653/2021, 33а-3741/2021; кассационное определение Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 02.09.2021 № 88а-19041/202 // СПС «КонсультантПлюс». В приведенных примерах правоприменительной практики судами было отказано в удовлетворении требований истца о предоставлении для ознакомления заключения государственной экологической экспертизы в связи с тем, что оно, по мнению уполномоченного органа, не затрагивает права и обязанности заявителя.

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 проведения государственной экологической экспертизы в содержательной части не осуществима. Экологическая экспертиза представляет собой установление соответствия документов и (или) документации, обосновывающих намечаемую в связи с реализацией объекта экологической 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»).

Объекты государственной экологической экспертизы, как правило, не типичны и не стандартны (ст.ст. 11 и 12 названного федерального закона), 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, реконструкция которых предполагается осуществлять в границах особо охраняемых природных территорий регионального и местного значения.

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»), а в ее состав включаются специалисты, обладающие научными и (или) практическими познаниями 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 сотрудники и штатные сотрудники органов государственной власти субъектов Российской Федерации (ст. 15).

Нормирование в области охраны окружающей среды, заключающееся в установлении нормативов качества окружающей среды, нормативов допустимого воздействия на окружающую среду при осуществлении хозяйственной и (или) иной деятельности подлежит цифровизационным преобразованиям только в определенной части.

Качество окружающей среды, возможность применения цифровых технологий к его определению, были подробно рассмотрены в § 1 настоящей главы. Что же касается нормативов допустимого воздействия на окружающую среду, то, так как в соответствии с действующим законодательством их установление происходит преимущественно в индивидуальном порядке (за

рядом исключений)⁹⁴¹, цифровизационные процессы в этой сфере также ограничены.

Следует отметить, что само по себе стандартизирование подходов к нормированию, посредством составления справочников (единых перечней) наилучших доступных технологий, могло бы лечь в основу цифровизации этой функции государственного экологического управления. Однако, учитывая сложность и трудоемкость этой задачи, сопряженные с быстроизменяющимися технологическими процессами, наблюдаемые уже почти на протяжении десяти лет, возможно предположить, что в ближайшем времени это мало вероятно⁹⁴².

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”»⁹⁴³ внес ряд принципиально новых положений. Одна из основных новелл заключается во введении 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 наилучших доступных технологий (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

⁹⁴¹ См.: Лисина Н.Л. О роли экологического нормирования в правовом механизме охраны окружающей среды // Юридическая наука. 2018. № 3. С. 145–152; Лисина Н.Л. Экологическое нормирование как комплексный правовой инструмент охраны окружающей среды в городах // Аграрное и земельное право. 2021 № 10 (202). С. 89–92.

⁹⁴² См.: Власенко В.Н., Широбоков А.С. Указ. соч. С. 601–619. Электронная версия // URL: <http://https://base.garant.ru/77199756/> (дата обращения: 10.10.2023).

⁹⁴³ См.: Федеральный закон от 21.07.2014 № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об охране окружающей среды” и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

воздействия на окружающую среду (выбросов, сбросов загрязняющих веществ, образования отходов). Как следует из смысла законодательства, переход на использование НДС является хотя и предпочтительным, но не обязательным в правовом смысле слова»⁹⁴⁵.

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 его осуществления, как правило, требуется привлечение специализированной научно-исследовательской организации.

Так, например, установлено, что если фактический сброс действующей организации-водопользователя меньше расчетного НДС, но выше или равен нормативу качества воды водного объекта, то НДС принимается на уровне 1,3-кратного значения фактического сброса. Если фактический сброс действующей организации-водопользователя меньше расчетного НДС и меньше норматива качества воды водного объекта, то НДС разрабатываются исходя из соблюдения в сточных водах нормативов качества воды водного объекта. При этом фактическое содержание загрязняющих веществ в сточных водах определяется как максимальное значение концентрации за последний календарный год безаварийной работы предприятия из 5-ти или 7-ми предыдущих лет работы в случае предоставления расчета НДС в заявке на получение комплексного экологического разрешения либо декларации о воздействии на окружающую среду (п. 11 Методики разработки нормативов

⁹⁴⁵ *Петрова Т.В.* Правовое регулирование нормирования воздействия на окружающую среду: новые подходы и старые проблемы. С. 24–29.

допустимых сбросов загрязняющих веществ в водные объекты для водопользователей⁹⁴⁶).

В связи с чем цифровизация правового регулирования 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 (далее – НДТ) 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)»⁹⁴⁷.

Они 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.

⁹⁴⁶ См.: приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 29.12.2020 № 1118 «Об утверждении Методики разработки нормативов допустимых сбросов загрязняющих веществ в водные объекты для водопользователей». С изм. и доп., внесенными приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 18.05.2022 № 343 [Электронный ресурс] // URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 10.10.2023).

⁹⁴⁷ Власенко В.Н., Ширококов А.С. Указ. соч. С. 601–619. Электронная версия // URL: <http://https://base.garant.ru/77199756/> (дата обращения: 10.10.2023).

По их мнению, цифровизация способна решить и такую проблему внедрения наилучших доступных технологий, как отсутствие четкого механизма оценки применяемых (и планируемых к применению) на предприятиях технологий, по отношению к НДТ. 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, объем отходов производства в расчете на единицу производимой продукции (технологические нормативы), объем потребляемых ресурсов, экономические показатели применяемой технологии) на предмет ее соответствия наилучшей доступной технологии. Ввод указанных данных и расчет показателей с помощью программного обеспечения должен не только помочь субъектам хозяйственной деятельности проверить соответствие используемой ими технологии показателям наилучшей доступной технологии в рамках самоконтроля, но и должен учитываться при определении соответствия применяемой на предприятии технологии НДТ в ходе выдачи комплексного экологического разрешения⁹⁴⁸.

Учет объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, с одной стороны, можно отнести к разделу информационного обеспечения государственного экологического управления – именно в процессе осуществления этой функции государство получает сведения об объектах негативного воздействия на окружающую среду⁹⁴⁹. Но, в связи с тем, что в структуре Федерального закона «Об охране окружающей среды» нормы об учете объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду (далее также – объекты НВОС), помещены в один раздел с нормами об экологическом контроле, а также в связи установленным порядком

⁹⁴⁸ См.: там же.

⁹⁴⁹ С этой точки зрения содержание гл. 2 настоящей работы полностью применимо и к рассматриваемой функции.

проведения такого учета, представляется целесообразным рассмотреть это направление деятельности в контексте определения пределов цифровизации.

В Комментарий к Федеральному закону «Об охране окружающей среды» (под ред. О.Л. Дубовик) отмечено, что положение об учете объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, «является новеллой комментируемого Федерального закона «Об охране окружающей среды». 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»⁹⁵⁰.

Государственный учет объектов НВОС осуществляется в форме ведения государственного реестра таких объектов⁹⁵¹. Он подразделяется на федеральный государственный реестр и региональные государственные реестры. Сведения в указанные реестры предоставляются самими юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, осуществляющими хозяйственную и (или) иную деятельность на объектах НВОС. Указанные лица не позднее чем в течение шести месяцев со дня начала эксплуатации указанных объектов подают соответствующие заявки с указанием установленных в законодательстве сведений. В их числе: наименование, организационно-правовая форма, сведения о фактическом месте нахождения и категории объекта, оказывающего негативное воздействие на окружающую среду, сведения о виде хозяйственной и (или)

⁹⁵⁰ Комментарий к Федеральному закону от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (постатейный) / отв. ред. О.Л. Дубовик [Электронная версия] // СПС «КонсультантПлюс».

⁹⁵¹ См.: постановление Правительства Российской Федерации от 07.05.2022 № 830 «Об утверждении Правил создания и ведения государственного реестра объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду» (с послед. изм. и доп., внесенными постановлением Правительства Российской Федерации от 03.02.2023 № 159 // СЗ РФ. 2022. № 20. Ст. 3295; 2023. № 6. Ст. 989).

иной деятельности, об объеме производимой продукции (товара), о выполняемых работах, об оказываемых услугах; сведения о наличии заключения государственной экологической экспертизы и другие. Государственные реестры таких объектов представляют собой государственную информационную систему (ст. 69 и 69.2 названного федерального закона).

В Федеральный закон «Об охране окружающей среды» включены нормы, касающиеся цифровизации государственного учета объектов НВОС⁹⁵².

В ст. 69 Федерального закона «Об охране окружающей среды» закреплено, что информационная система – реестр объектов НВОС, ее создание и эксплуатация (сбор, хранение, обработка, предоставление и распространение информации, характеризующей объект, оказывающий негативное воздействие на окружающую среду) осуществляются в соответствии с названным Федеральным законом, законодательством Российской Федерации об информации, информационных технологиях и о защите информации и иными нормативными правовыми актами (п. 3 ст. 69). Каждому объекту НВОС в целях обеспечения сопоставимости сведений, содержащихся в реестре и их автоматизированной обработке, присваивается уникальный не повторяющийся во времени номер – код объекта, который сопоставляется с идентификационными номерами налогоплательщиков, общероссийскими классификаторами технико-экономической и социальной информации и подлежит сохранению до ликвидации данного объекта. Особо отмечено, что доступ должностных лиц, уполномоченных Правительством Российской Федерации федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, к внесению

⁹⁵² Несмотря на значительную фактическую цифровизацию этой функции государственного экологического управления, ее осуществление во многом сопряжено с принятием ненормативных актов органов государственного экологического управления. См., напр.: постановление Девятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 16.02.2023 № 19АП-124/2023 по делу № А14-21581/2021; постановление Арбитражного суда Центрального округа от 13.07.2023 № Ф10-2104/2023 // СПС «КонсультантПлюс».

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 ведение государственного учета 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 названного Федерального закона).

Несмотря на то что законом установлено, что заявка о постановке 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), 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 связи с тем, что природопользователю в этом случае будут доступны все отчеты, сформированные по данной организации⁹⁵³.

Подобной детальной регламентации цифровизационных аспектов Федеральный закон «Об охране окружающей среды» не предусматривает в отношении иных функций государственного экологического управления.

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 учета⁹⁵⁴ не позволяет создавать такие электронные системы, данные которых имеют юридическую значимость и могут заменить традиционные «бумажные» учетные системы.

Как отмечают В.Н. Власенко и А.С. Ширококов, порядок пользования личным кабинетом природопользователя определен инструкцией, правовая природа которой не определена и установленные в ней правила, субъекты выполняют добровольно. По своей сути такие документы – это алгоритмы работы с цифровыми технологиями. На их использование отсутствуют административные регламенты, приказы Федеральной службы по надзору в сфере природопользования, отсутствуют правовые нормы, устанавливающие

⁹⁵³ См.: Официальный сайт Федеральной службы по надзору в сфере природопользования [Электронный ресурс] // URL: <https://lk.rpn.gov.ru/login> (дата обращения: 10.10.2023).

⁹⁵⁴ Кроме вопросов цифровизации правового регулирования рассматриваемой функции государственного управления, имеют место и иные нерешенные вопросы. См., напр.: постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 07.02.2018 № Ф07-14498/2017 по делу № А13-1506/2017; постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 16.06.2022 № Ф06-19251/2022 по делу № А12-23454/2021; решение Арбитражного суда Тульской области от 21.06.2022 по делу № А68-11087/2021; решение Краснодарского краевого суда от 13.07.2022 по делу № 21-1941/2022; постановление Двадцатого арбитражного апелляционного суда от 03.11.2022 № 20АП-5407/2022 по делу № А68-11087/2021; постановление Арбитражного суда Центрального округа от 05.04.2023 № Ф10-199/2023 по делу № А68-11087/2021 // СПС «КонсультантПлюс».

обязанность исполнительных органов государственной власти фиксации приема обращений природопользователей, защиты представленных природопользователем сведений от непроизвольного вмешательства со стороны третьих лиц и обязательного реагирования на данные обращения.

Создаваемые как неофициальные («справочные») системы, программно-аппаратные комплексы не становятся частями учетных систем и не способствуют улучшению качества государственного управления⁹⁵⁵.

Анализ указанных функций государственного экологического управления (с точки зрения возможности и целесообразности их цифровизации) показал, что их следует подразделить на следующие группы.

Функции (направления деятельности) государственного экологического управления для целей обеспечения гарантий эффективности такого управления подразделяются на следующие группы:

функции, которые в первоочередном порядке должны осуществляться посредством использования и (или) с использованием цифровых технологий (например, государственный экологический мониторинг, учет объектов, оказывающих негативное воздействие);

функции, осуществление которых посредством использования и (или) с использованием цифровых технологий, возможно только при соблюдении определенных условий (например, нормирование в области охраны окружающей среды);

функции государственного экологического управления, осуществление которых в целом или в части не должно осуществляться посредством использования и (или) с использованием цифровых технологий (например, государственная экологическая экспертиза, государственный экологический контроль (надзор)).

⁹⁵⁵ См.: комментарий к Федеральному закону от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (постатейный) / отв. ред. О.Л. Дубовик [Электронная версия] // СПС «КонсультантПлюс».

Классификацией функций, имеющей принципиальное значение для целей правового регулирования государственного экологического управления для целей его цифровизации, является то, как функции такого управления будут осуществляются в конечном итоге – при взаимодействии субъектов управления или без такового взаимодействия⁹⁵⁶. От этого зависит выбор средств правового регулирования соответствующих отношений. К функциям, осуществляемым без взаимодействия, должны быть отнесены функции, направленные на сбор экологической информации, ее предоставление⁹⁵⁷.

Примером функций, осуществлять которые в значительной части необходимо при взаимодействии органов государственного экологического управления и субъектов, в отношении которых такое управление реализуется, является государственный экологический контроль как гарантия эффективности всей управленческой деятельности государства в сфере охраны окружающей среды.

Не споря с тем, что установление жестких правил, запрещающих цифровизационные преобразования, признано не эффективной мерой, нельзя забывать и отходить от того, что государственное управление, и государственное экологическое управление не является исключением, – это, в первую очередь, правовая форма деятельности.

Это 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.

⁹⁵⁶ См. подроб. § 2 гл. 4 настоящей работы.

⁹⁵⁷ См. подроб. гл. 2 настоящей работы.

В приведенном выше примере с «виртуальным» государственным экологическим контролем в отсутствие установленных правовых норм не представляется возможным определить, что это за форма контроля, в каком порядке он должен проводиться, каковы правовые последствия в случаях обнаружения правонарушений – может ли контрольный орган выдать предписание об устранении нарушения, привлечь к ответственности, каковы правовые последствия необнаружения правонарушений – может ли контрольный орган осуществить «традиционную» проверку (документарную или выездную) с целью удостовериться в достоверности результатов «виртуального» контроля и другие.

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 цифровых технологий или без. Лицу, в отношении которого осуществляются те или иные функции государственного экологического управления, должна быть предоставлена возможность осуществления прав и исполнения обязанностей в цифровой форме (без непосредственного взаимодействия) только при условии его согласия на это и при условии сохранения альтернативной возможности взаимодействия без использования цифровых технологий.

Как отмечалось ранее, в настоящее время взаимодействие органов государственного экологического управления и лиц в отношении которых, такое управление осуществляется, в ряде случаев переведено исключительно в электронную форму⁹⁵⁸.

⁹⁵⁸ См. подроб. § 3 гл. 1 настоящей работы.

Верховный Суд Российской Федерации, рассматривая дело об оспаривании постановления Правительства Российской Федерации от 28.11.2011 № 977 «О федеральной государственной информационной системе “Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме”», указывал 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)»⁹⁵⁹.

Представляется единственно верным исходить из того, конституционное право каждого на благоприятную окружающую среду не может быть поставлено в зависимость, например, от наличия или отсутствия возможности доступа в сеть «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.

⁹⁵⁹ См.: решение Верховного Суда Российской Федерации от 29.05.2012 № АКПИ12-645 // СПС «КонсультантПлюс»; определение Верховного Суда Российской Федерации от 20.09.2012 № АПЛ12-503 // СПС «КонсультантПлюс».

Осуществление функций государственного экологического управления, затрагивающих права и законные интересы граждан и юридических лиц, не может осуществляться с применением цифровых технологий, до принятия нормативного правового акта, регулирующего соответствующие отношения.

В качестве предложения по совершенствованию законодательства, сделанного на основании этого раздела диссертации, предлагается в целях нормативного обеспечения цифровизации государственного экологического управления в главу II Федерального закона «Об охране окружающей среды» включить положения об определении пределов цифровизации государственного экологического управления.

Подводя итог рассмотрению обозначенного в названии настоящего параграфа вопроса – пределы цифровизации государственного экологического управления, можно сделать вывод, что цифровизации должны быть подвергнуты те функции государственного экологического управления, которые относятся к информационному обеспечению осуществления такого управления⁹⁶³, 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.

⁹⁶³ См. подроб. гл. 2 настоящей работы.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Результатом изучения положений федеральных законов, а также принимаемых в соответствии с ними иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, документов ненормативного характера, практики их применения, научных правовых и иных работ в сфере охраны окружающей среды и в сопредельных областях, в той мере, в какой это было необходимо для обеспечения достоверности проведенного исследования, является сформулированная автором концепция правового регулирования цифровизации государственного экологического управления (далее также – Концепция).

Концепция разработана с учетом национальных целей и стратегических задач, определенных указами Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» и от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года», в соответствии с документами стратегического планирования, в частности: Стратегией национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 г. № 400, Стратегией развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 9 мая 2017 г. № 203, Стратегией научно-технологического развития Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 1 декабря 2016 г. № 642.

Концепция включает (представляет собой совокупность следующих элементов): определение понятия цифровизации государственного экологического управления, установление характерных и отличительных черт

такого управления в сопоставлении с аналогичным управлением вне условий цифровизации по таким основным элементам, как объекты, субъекты управления, содержание их прав и обязанностей, формы и методы управления, критерии оценки, факторы и гарантии эффективности такого управления, и на основании этого выработки предложений по изменению и дополнению правовых средств, при помощи которых обеспечивается результативное правовое воздействие применительно к каждой стадии правового регулирования рассматриваемых отношений – формированию юридических норм, возникновению прав и обязанностей (правоотношений) и их реализации.

Проведенное исследование позволило сформулировать определение «цифровизации государственного экологического управления» как процесса формирования современного подхода к государственному экологическому управлению, в основе которого принципиально иные – цифровые способы поиска, сбора, хранения, обработки, предоставления и распространения экологической информации.

Необходимость разработки Концепции обусловлена тем, что глобальный процесс цифровизации общественных отношений является объективно существующим и определяющим фактором современного развития общества, что, с одной стороны, ставит перед государством новые вызовы, а с другой – создает условия для решения существующих проблем. Более того, цифровизация государственного управления, в том числе экологического, – официально провозглашенная задача, решение которой направлено на достижение такой национальной цели, как «цифровая трансформация». При этом экологическое право, да и право вообще, будучи самым мощным социальным регулятором, в настоящее время не использует свой потенциал упорядочивающего организационного воздействия на стремительно развивающиеся общественные отношения в сфере цифровизации государственного экологического управления. Это парадокс:

цифровизация есть фактически везде, а право ее как будто бы почти не замечает.

Отличительной чертой экологических отношений в условиях цифровизации является то, что цифровизация – это новый экологический конфликт. Суть его заключается в том, что, с одной стороны, использование, применение цифровых технологий, призвано решить многие проблемы, в том числе и экологические – разрешить иные конфликты, и ввиду этого обстоятельства такие технологии будут и должны внедряться и использоваться, а, с другой стороны, их разработка, создание и эксплуатация – это самостоятельный и очень весомый источник негативного воздействия на окружающую среду.

В качестве правовых мер охраны окружающей среды в условиях цифровизации в Концепции обосновывается необходимость установления специальных экологических требований (требований в области охраны окружающей среды) при цифровизации, реализация и соблюдение которых осуществляется и проверяется в процессе государственного экологического управления, придавая ему особую, отличную от всех иных видов государственного управления, роль.

В Концепции особое внимание уделено вопросам информационного обеспечения в связи с тем, что именно изменение поиска, сбора, хранения, обработки, предоставления и распространения информации лежат в основе процессов цифровизации, и тем, что для собственно государственного экологического управления это имеет принципиальное значение. Объект, в отношении которого такое управление осуществляется, – окружающая среда, как она именуется в действующем законодательстве, или окружающая природная среда (природа), как бы ее следовало именовать, явление по своей сложности не сопоставимое с какими-либо иными «объектами управления», оно многокомпонентное, где воздействие на один компонент (природный объект) приводит к изменениям всех остальных составляющих. Эти изменения

происходят очень быстро, точнее сказать – стремительно. С определенной долей уверенности можно сказать только то, что информация о состоянии того или иного природного объекта является актуальной исключительно в моменте ее сбора. По истечении очень незначительного времени она уже может быть несоответствующей действительности. Не случайно в Конституции Российской Федерации только применительно к информации о состоянии окружающей среды употреблен термин «достоверная». Право именно на такую информацию гарантировано каждому (ст. 42 Конституции Российской Федерации). В связи с чем предлагается разработка и внедрение информационно-правового механизма в сфере охраны окружающей среды, который является основой правового регулирования цифровизации государственного экологического управления.

Для целей такого механизма необходимо: уточнить, что следует понимать под экологической информацией, дать ее легальное определение с учетом того, что к такой информации в условиях цифровизации не должна быть отнесена любая информация об окружающей среде; произвести разделение экологической информации на статистическую и стратегическую; в зависимости от отнесения информации к одной из двух названных групп установить различный круг субъектов информационных экологических отношений и дифференцировать порядок поиска, сбора, хранения, обработки, предоставления и распространения экологической информации; для каждой группы обеспечить интегрированный подход к работе с экологической информацией; определить критерии достоверности экологической информации; закрепить принцип «обязанности предоставления информации, опережающей ее запрос» путем размещения такой в открытых цифровых базах данных.

При цифровизации государственного экологического управления новым объектом, по поводу которого складываются соответствующие правоотношения, является цифровой двойник окружающей среды,

создаваемый на основе объединения всех информационных систем об объектах окружающей среды, являющихся ее составными элементами. Он же выступает организационной основой информационно-правового механизма в сфере охраны окружающей среды и должен состоять не только из элементов (объектов), имеющих координаты, но и включать данные о качестве окружающей среды в целом и отдельных ее компонентов. Создание цифрового двойника окружающей среды – виртуальной цифровой модели, которая имеет внутренние процессы, технические характеристики и виртуальное поведение реального объекта в режиме реального времени, в форме государственной информационной системы создает условия принятия своевременных и эффективных управленческих решений, изменения подхода к осуществлению большинства функций государственного экологического управления.

Кроме изменения объекта, в отношении которого складываются общественные отношения при цифровизации государственного экологического управления, изменяется субъектный состав таких отношений. Эти модификации проходят по разным направлениям: количественные изменения (фактическое участие в осуществлении государственного экологического управления субъектов, которые не являются уполномоченными органами государственной власти, их должностными лицами – разработчики цифровых технологий, их владельцы, а также все те, кто обеспечивает применение указанных технологий, составители ESG-рейтингов и другие; возможное участие в осуществлении государственного экологического управления граждан и их объединений) и качественные изменения (расширение одних прав и обязанностей субъектов государственного экологического управления и сокращение других, возложение обязанностей одних субъектов на других и другое).

Сущностные изменения общественных отношений в сфере государственного экологического управления в части объектов и субъектов определяют изменения приемов правового воздействия, сочетания

взаимодействующих между собой позитивных обязываний, запретов и дозволений. Элементом методологии правового регулирования государственного экологического управления при его цифровизации является риск-ориентированный подход, в основе которого деление объектов на группы или категории в зависимости от вероятности наступления и степени их неблагоприятного воздействия на окружающую среду и установление различных правовых требований, правил поведения, последствий в зависимости от принадлежности к определенной группе или категории.

Незавершенность разграничения полномочий в области охраны окружающей среды, осуществление государственного экологического управления преимущественно федеральными органами власти, множественность органов государственного экологического управления как по вертикали, так и по горизонтали, дублирование осуществления одних полномочий и неосуществление других – эти и другие проблемы организационно-правовой структуры государственного экологического управления решаются при внедрении системы межведомственного электронного взаимодействия, являющейся координационным элементом, и которая в совокупности с национальной системой пространственных данных образует цифровой двойник окружающей среды как основу цифрового государственного управления.

Для того, чтобы государственное экологическое управление стало «процессом ради результата», а не было «процессом ради процесса» (в соответствии с действующим законодательством мы просто «охраняем окружающую среду (природу)», «обеспечиваем охрану окружающей среды (природы)», без определенно выраженного критерия или ориентира), должны быть установлены интегрированные критерии качества окружающей среды. Они являются критериями эффективности цифровизации государственного экологического управления.

Фактическое участие негосударственных субъектов в осуществлении государственного экологического управления (на стороне управляющих лиц) на современном этапе, их планируемое увеличение и расширение сфер их вовлечения в настоящее время не имеют нормативного основания. Государственно-частное партнерство, с одной стороны, рассматривается как одна из возможных правовых форм взаимодействия государственных и негосударственных субъектов, а с другой – как фактор эффективности государственного экологического управления на современном этапе – количество частных инвестиций является наилучшей иллюстрацией результативности проводимых мероприятий.

Определение пределов правового регулирования цифровизации государственного экологического управления, то есть разумный (осознанный) и преднамеренный отказ от полной или частичной цифровизации отдельных функций государственного экологического управления как на этапе цифровизации, так и в условиях завершения этого процесса, является гарантией эффективности такого управления.

Гарантией же эффективности правового регулирования цифровизации государственного экологического управления является качество его базового элемента – правовой нормы. Отношения в рассматриваемой сфере должны регулироваться нормативными правовыми актами Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Следует отметить, что в условиях цифровизации есть организационные и технические возможности изменения подхода к регулированию экологических отношений в целом, не только в сфере государственного экологического управления. Имманентные экологическим отношениям процессы интеграции и дифференциации позволяют это реализовать таким образом, чтобы преодолеть пообъектный подход к регулированию экологических отношений, являющийся в настоящее время доминирующей тенденцией развития законодательства в сфере «общество-природа». Целям

охраны окружающей среды, рационального природопользования и обеспечения экологической безопасности может служить только такая дифференциация, которая базируется на единстве (интеграции отрасли) экологического законодательства, основанной на том, что природа – это единый объект, в отношении которого осуществляется правовое регулирование, и объективными могут быть признаны только территориальные (пространственные) критерии дифференциации. Главная же цель дифференциации должна состоять в том, чтобы индивидуализировать общую правовую норму в отношении определенной территории, которая имеет разные условия (природные, экономические, социальные и другие), а не искусственно разделить между отраслями законодательства единые по своей сути общественные экологические отношения.

Исходя из сказанного, под цифровизацией государственного экологического управления предлагается понимать процесс формирования новой модели государственного экологического управления, в основе которого принципиально иные – цифровые способы поиска, сбора, хранения, обработки, предоставления и распространения экологической информации, что оказывает влияние на представление об объекте государственного экологического управления, на состав участников – субъектов государственного экологического управления, на содержание их прав и обязанностей, на способы правового воздействия на поведение участников соответствующих общественных отношений.

Концепция представляет собой систему взглядов и выработанных на их основе предложений, обладающую внутренней логикой и единством, имеющую теоретическое и практическое значение как для науки экологического права, так и для развития экологического законодательства.

БИБЛИОГРАФИЯ

I. ЛИТЕРАТУРА НА РУССКОМ ЯЗЫКЕ

1.1. Научная литература

(авторефераты диссертаций, диссертации, комментарии законодательства, монографии, научные статьи)⁹⁶⁴

1. Абанина Е.Н. Законотворческие полномочия субъектов Российской Федерации в механизме правового обеспечения экологической безопасности // Вопросы российского и международного права. 2020. Т. 10. № 6–1. С. 74–81.

2. Абанина Е.Н. Защита права граждан на благоприятную окружающую среду при обращении прокурора в суд: вопросы теории и практики // Современное право. 2014. № 7. С. 38–44.

3. Абанина Е.Н., Сухова Е.А. Правовое обеспечение экологической безопасности Российской Федерации: состояние и перспективы развития: монография. М.: Юстицинформ, 2022. Электронная версия // СПС «КонсультантПлюс».

4. Абдрахманов Д.В. Конституционно-правовые основы информационного общества в Российской Федерации. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2022. 32 с.

5. Абдуллаев Д.М. Опыт пространственно-территориального развития Европейского континента в контексте проектного планирования и управления // Экономические отношения. 2015. № 3. С. 50–55.

6. Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. 2-е изд. М.: Сашко, 2000. 528 с.

7. Авакьян С.А. Демократия протестных отношений: конституционно-правовое измерение // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 1. С. 3–17.

⁹⁶⁴ Здесь и далее литература дана в алфавитном порядке.

8. Авакьян С.А. Информационное пространство знаний, цифровой мир и конституционное право // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 7. С. 23–28.
9. Авакьян С.А. Представительство в конституционном праве: вопросы теории и практики: монография. М.: Юстицинформ, 2022. 484 с.
10. Авдийский В.И., Безденежных В.М., Катаева Е.Г. Управление рисками как ключевой элемент обеспечения реализации риск-ориентированного подхода в деятельности хозяйствующих субъектов // Экономика. Налоги. Право 2017. № 6. С. 6–15.
11. Авхадеев В.Р. Промысел морских живых ресурсов в арктических государствах: правовые проблемы // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2021. № 5. С. 104–116.
12. Агапов А.Б. Организационно-правовые проблемы информационного обеспечения государственных органов. Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 1995. 38 с.
13. Агеев А.И., Аверьянов М.А., Евтушенко С.Н., Кочетова Е.Ю. Цифровое общество: архитектура, принципы, видение // Экономические стратегии. 2017. № 1 (143). С. 114–125.
14. Акаткин Ю.М., Карпов О.Э., Конявский В.А., Ясиновская Е.Д. Цифровая экономика: концептуальная архитектура экосистемы цифровой отрасли // Бизнес-информатика. 2017. № 4 (42). С. 17–28.
15. Алексеев С.С. Общая теория права. В 2-х т. М.: Юрид. лит., 1981. Т.1. 359 с.
16. Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М.: Юрид. лит., 1989. 288 с.
17. Алексеев С.С. Право: азбука – теория – философия. Опыт комплексного исследования. М.: Статут, 1999. 712 с.
18. Алексеев С.С. Теория права. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Бек, 1995. 311 с.
19. Алексеева И.Ю. Концепция «общества знаний» в современной социальной теории: сб. науч. тр. / РАН. ИНИОН. Центр социал. науч.-информ.

исслед. отд. социологии и социал. психологии / отв. ред. Д.В. Ефременко. М.: 2010. 234 с.

20. Алексеева И.Ю. Что такое общество знаний? М.: Когито-Центр. 2009. 96 с.

21. Амашукели С.А. Развитие цифровизации в сфере использования и охраны водных объектов // Актуальные проблемы российского права. 2022. № 3. С. 177–187.

22. Амелин Р.В. Правовой режим государственных информационных систем: монография / под ред. С.Е. Чаннова. Монография. М.: ГроссМедиа, 2016. С. 228–229.

23. Амелин Р.В., Чаннов С.Е. Эволюция права под воздействием цифровых технологий. Москва: НОРМА, 2023. 280 с.

24. Андреева Е.М. Состояние экологического законодательства о нормативах качества окружающей среды // Экологическое право. 2020. № 6. С. 15–19.

25. Андрианов В.В., Зефирова С.Л., Голованов В.Б., Голдуев Н.А. Обеспечение информационной безопасности бизнеса. 2-е издание, переработанное и дополненное. М.: ООО «Альпина», Центр исследований платежных систем и расчетов», 2010. 265 с.

26. Антонович Е.К. Правовая помощь по уголовным делам в цифровом обществе // Актуальные проблемы российского права. 2021. № 11. С. 167–173.

27. Арямов А.А. Общая теория риска (юридический, экономический и психологический анализ). М., 2009. 174 с.

28. Афонченко А.Г. Сущность и значение риска как цивилистической категории // Современное право. 2007. № 8. С. 56–60.

29. Бабич А.А. Законодательство о государственно-частном партнерстве в области охраны окружающей среды // Вопросы российского и международного права. 2019. Т. 9. № 10А. С. 147–158.

30. Бабич А.А. О понятии и перспективных направлениях государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды //

Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2020. № 2. С. 67–75.

31. Бабурин С.Н. Конституционная реформа 2020 года в Российской Федерации как путь укрепления нации // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 1. С. 3–6.

32. Багмет А.М., Бычкова Е.И. Муниципальное правотворчество: проблемы правового регулирования // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 12. С. 80–83.

33. Бауман З. Текущая современность / пер. с англ. С.А. Комарова /, под ред. Ю.В. Асочакова. СПб.: Питер, 2008. 240 с.

34. Бахтанова А.Г. К вопросу о понятии юридического конфликта // Вестник ТГУ. 2011. № 6. С. 252–256.

35. Бачило И.Л., Бродский И.Л., Венгеров А.Б., Вишняков В.Г. и др. Организационно-правовые проблемы АСУ / отв. ред. И.Л. Бачило, Ю.А. Тихомиров. М., 1979. С. 101–116.

36. Безгубова А.А. Зарубежный опыт управления использованием природных ресурсов // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. 2015. С. 504–508.

37. Белицкая А.В. Государство как участник и регулятор инвестиционных отношений в рамках государственно-частного партнерства // Бизнес, Менеджмент и Право. 2017. № 1–2. С. 42–46.

38. Белл Д. Грядущее постиндустриальное общество. Опыт социального прогнозирования. М.: Academia, 2004. 788 с.

39. Белл Д. Социальные рамки информационного общества / пер. с англ. Ю.В. Никуличева // Новая технократическая волна на Западе: сборник статей / отв. ред. П.С. Гуревич. М.: Прогресс. 1986. С. 330–342.

40. Белхароев Х.У. Состояние и проблемы обеспечения продовольственной безопасности России (историко-правовой аспект) // Хозяйство и право. 2022. № 2. С. 111–118.

41. Бехманн Г. Концепции информационного общества и социальная роль информации // Политическая наука. 2008. № 2. С. 10–28.

42. Бехманн Г. Современное общество: общество риска, информационное общество, общество знаний / пер. с нем. А.Ю. Антоновского, Г.В. Гороховой, Д.В. Ефременко, В.В. Каганчук, С.В. Месяц. М.: Логос, 2010. 2487 с.
43. Бобылев С.Н., Соловьева С.В., Ховавко И.Ю. Государственная экологическая политика: идентифицируя новые экономические и правовые приоритеты // Экологическое право. 2016. № 4. С. 43–49.
44. Боголюбов С.А. Главное – прогнозирование реализации экологической политики // Экологическое право. 2011. № 6. С. 2–9.
45. Боголюбов С.А. Единство и многообразие российского эколого-правового пространства // Журнал российского права. 2017. № 11. С. 73–81.
46. Боголюбов С.А. Новый Федеральный закон «Об охране окружающей среды» // Журнал российского права. 2002. № 6. С. 56–63.
47. Боголюбов С.А. Ответственность за ведение экологического мониторинга // Право и экономика. 2007. № 9. С. 4–6.
48. Боголюбов С.А. Реализация экологических положений Конституции Российской Федерации // Право: журнал Высшей школы экономики. 2013. № 4. С. 4–16.
49. Боголюбов С.А. Роль правового регулирования экономического механизма охраны окружающей среды // Государство и бизнес в системе правовых координат. М.: ИЗиСП; Инфра-М, 2014. С. 189–201.
50. Болтанова Е.С., Имекова М.П., Мельникова В.Г. Эколого-правовой механизм инновационного развития России: монография. М.: Юстицинформ, 2021. 232 с.
51. Большой толковый словарь русского языка: А-Я / РАН. Ин-т лингв. исслед.; Сост., гл. ред. канд. филол. наук С.А. Кузнецов. СПб: Норинт, 1998. 1534 с.
52. Большой энциклопедический словарь / гл. ред. А.М. Прохоров. М., СПб.: Норинт, 2000. 1434 с.
53. Большой энциклопедический словарь [Электронный ресурс] // URL: <http://474.slovaronline.com> (дата обращения: 10.10.2023).

54. Бортник И.Ю., Бринчук М.М., Будникова Ю.Е., Дубовик О.Л., Редникова Т.В., Храмова Ю.Р. Комментарий к Федеральному закону от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» (постатейный) / под ред. М.М. Бринчука [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс».
55. Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. Договоры о выполнении работ и оказании услуг. Книга 3. М.: Статут, 2002. 822 с.
56. Браташова Ю.А. Проблемы совершенствования системы государственного контроля в современных условиях // Законы России: опыт, анализ, практика. 2018. № 11. С. 28–34.
57. Бринчук М.М. Благоприятная окружающая – среда – важнейшая категория права // Журнал российского права. 2008. № 9. С. 37–52.
58. Бринчук М.М. Государственное управление как эколого-правовая категория // Экологическое право России: сборник материалов научно-практических конференций. Вып. 5. 2005–2007 гг. / под ред. проф. А.К. Голиченкова. М., 2009. С. 175–181.
59. Бринчук М.М. Комментарий к ст. 42. Комментарий к Конституции Российской Федерации. Под общей редакцией Б.Н. Топорнина, Ю.М. Батурина, Р.Г. Орехова. М.: Издательство «Юридическая литература» Администрации Президента Российской Федерации, 1994. 623 с.
60. Бринчук М.М. Концепции развития экологического законодательства Российской Федерации. Российская акад. наук, Ин-т государства и права, Юридический ин-т (Санкт-Петербург). СПб.: Юридический ин-т, 2009. 168 с.
61. Бринчук М.М. О комплексном природопользовании // Экологическое право. 2002. № 5. С. 2–7.
62. Бринчук М.М. Потенциал природы как инструмент экологического права // Экологическое право. 2010. № 4. С. 8–14.
63. Бринчук М.М. Правовой механизм сохранения (восстановления) экологических систем // Экологическое право. 2008. № 2. С. 2–9.

64. Бринчук М.М. Роль государства в обеспечении экологической безопасности // Экологическая безопасность, проблемы, поиск, решения. М., 2001. С. 106–119.
65. Бринчук М.М. Эколого-правовой механизм: понятие и сущность // Астраханский вестник экологического образования. 2014. № 2. С. 5–16.
66. Бринчук М.М. Экосистемный подход в праве // Экологическое право. 2008. № 1. С. 6–14.
67. Бринчук М.М., Воронина Н.А., Карташкин В.А., Колесова Н.С., Колотова Н.В., Ледях И.А., Лукашева Е.А., Лунеев В.В., Наумов А.В. Права человека и процессы глобализации современного мира / отв. ред.: Е.А. Лукашева. М.: Норма, 2007. 462 с.
68. Бринчук М.М., Дубовик О.Л. Федеральный закон «Об охране окружающей среды»: теория и практика // Государство и право. 2003. № 3. С. 30–41.
69. Брославский Л.И. Благоприятная окружающая среда как правовая категория // Экологическое право. 2021. № 2. С. 11–17.
70. Букалерева Л.А. Информационные преступления в сфере государственного и муниципального управления: законотворческие и правоприменительные проблемы. Автореф. ... дис. докт. юрид. наук. М., 2007. 65 с.
71. Булгакова Л.С. О проблемах разграничения полномочий органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в области охраны окружающей среды // Административное право и процесс. 2023. № 4. С. 42–44.
72. Бучакова М.А. Координация в системе государственного и муниципального управления охраной окружающей среды: монография. Омск: Омская академия МВД России, 2010. 270 с.
73. Бучакова М.А. Координация в системе государственного и муниципального управления охраной окружающей среды Российской Федерации. Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2011. 38 с.

74. Варакин В.В. Правовое регулирование охраны окружающей среды и природопользования в субъектах Российской Федерации: конституционно-правовое исследование. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2005. 27 с.
75. Варламов А.А. Зарубежные земельно-кадастровые системы // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2007. № 7. С. 74–79.
76. Варламов А.А., Гальченко С.А., Антропов Д.В. Информационное обеспечение управления земельными ресурсами // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2018. № 11. С. 13–17.
77. Василишина П.Ю. Пределы цифровизации: опыт России и Франции в сборе информации о налогоплательщике в социальных сетях // Финансовое право. 2021. № 12. С. 45–48.
78. Васильева М.И. Конституционная норма о земле и других природных ресурсах как основе жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, в теории и социальной практике // Экологическое право. 2017. № 4. С. 24–28.
79. Васильева М.И. Новое в Федеральном законе «Об охране окружающей среды». Комментарий. М.: НИА-Природа – РЭФИА, 2002. 142 с.
80. Васильева М.И. О методах, средствах и способах правового регулирования экологических отношений // Экологическое право. 2009. № 2/3. С. 56–67.
81. Васильева М.И. О применении в праве экологических критериев благоприятности окружающей среды // Государство и право. 2002. № 11. С. 84–92.
82. Васильева М.И. О соотношении интереса и субъективного права в экологических правоотношениях // Экологическое право. 2012. № 4. С. 26–31.
83. Васильева М.И. Правовые проблемы организации управления в сфере охраны окружающей среды. Пособие по региональной экологической политике. М.: Акрополь, ЦЭПР, 2004. 253 с.

84. Васильева М.И. Эколого-информационные правоотношения: объект, субъекты, принципы // Законодательство и экономика. 2009. № 9. С. 35–45; № 10. С. 51–56.

85. Васютин Ю.С., Ветрова Е.Н. Роль и место информационно-аналитического обеспечения органов власти в условиях повышения эффективности государственного управления // Среднерусский вестник общественных наук. 2013. № 3. С. 31–38.

86. Ведышева Н.О., Майборода В.А., Бабич А.А., Кологерманская Е.М. Комментарий к Федеральному закону от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс».

87. Венгеров А.Б. Право и информационное обеспечение АСУ // Советское государство и право. 1972. № 8. С. 28–36.

88. Винер Н. Кибернетика, или Управление и связь в животном и машине. М.: Сов. радио, 1968. 326 с.

89. Власенко В.Н. Ширококов А.С. Цифровизация государственного экологического управления: правовые аспекты // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. № 2 (Т. 25). С. 601–619. Электронная версия // URL: [http:// https://base.garant.ru/77199756/](http://https://base.garant.ru/77199756/) (дата обращения: 10.10.2023).

90. Власов В.А. Государственное управление в сфере охраны окружающей среды и природопользования: вопросы теории и практики. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2007. 25 с.

91. Власова А.С. Об общенаучных предпосылках формирования правовой категории «предпринимательский риск» // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2011. № 1. С. 52–57.

92. Внутских А.Ю. От nanoиндустрии к постинформационному обществу // Вестник вятского государственного университета. 2011. № 2 (1). С. 6–11.

93. Волков Г.А. О методологии природоресурсных отраслей права // Экологическое право. 2018. № 1. С. 3–12.
94. Волков Г.А. Уровни нормативного регулирования экологических отношений // Экологическое право. 2018. № 6. С. 5–9.
95. Воронцова О.В., Абанина Е.Н. К вопросу об экологических функциях органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Вестник Коми республиканской академии государственной службы и управления. Серия: Государство и право. 2015. № 20. С. 115–121.
96. Выпханова Г.В. Правовая категория «экологическая информация»: дискуссионные вопросы // Экологическое право. 2008. № 3. С. 4–14.
97. Выпханова Г.В. Правовые проблемы информационного обеспечения природопользования и охраны окружающей среды: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2009. 62 с.
98. Выпханова Г.В. Проблемы обеспечения доступа к экологической информации на рубеже двадцатилетия Конституции России // Право и политика. 2014. № 1. С. 71–79.
99. Гаврин Д.А. Методы правового регулирования в условиях цифровизации // Предпринимательское право. Приложение «Право и Бизнес». 2019. № 3. С. 14–16.
100. Гаджиев Г.А. Новые конституционные ценности: концепция устойчивого экономического роста с точки зрения юридической капитализации // Журнал российского права. 2022. № 1. С. 16–28.
101. Гальчева А. Власти впервые раскрыли объем соглашений в рамках ГЧП [Электронный ресурс] // URL: <http://rbc.ru/economics/25/02/2020/5e4fcdf89a7947decf57ae33> (дата обращения: 10.10.2023).
102. Гассий М.В. Тенденции перехода от естественных монополий к конкурентной среде в России // Закон. 2019. № 5. С. 193–200.
103. Гейт Н.А. Зарубежный опыт организации управления охраной окружающей среды // Право и современные государства. 2012. № 2. С. 13–20.

104. Голиченков А.К. В поисках методологии экологического права // Экологическое право России: Сборник материалов научно-практических конференций. Юбилейный вып. 1995–2004 гг. / сост.: А.К. Голиченков, И.А. Игнатъева, А.О. Миняев. / под ред. проф. А.К. Голиченкова. М.: ТИССО, 2004. В 3 т. Т. 3. С. 257–287.
105. Голиченков А.К. Государственная экологическая политика – «факторы успеха»: право, идеология // Экологическое право. 2016. № 6. С. 3–7.
106. Голиченков А.К. Концепция экологического права как отрасли права, науки и учебной дисциплины. Стендовый доклад и тезисы выступления на секции философии, социологии, психологии и права ООН РАН 23.11.2011 М.: ЮФ МГУ, 2011. С. 10–12.
107. Голиченков А.К. Основы интеграции правового регулирования экологических отношений: реалии и перспективы // Экологическое право. 2012. № 4. С. 32–36.
108. Голиченков А.К. Понятие, предмет и система экологического права в широком смысле слова // Экологическое право России: Сборник матер. науч.-практ. конф. 1995–1998 гг. М.: Зерцало, 1999. С. 317–320.
109. Голиченков А.К. Экологический кодекс Российской Федерации: основные элементы концепции проекта // Экологическое право России: Сборник материалов научно-практических конференций. Юбилейный вып. 1995–2004 гг. / сост.: А.К. Голиченков, И.А. Игнатъева, А.О. Миняев / под ред. А.К. Голиченкова. М.: ТИССО, 2004: В 3 т. Т. 1. С. 628–636.
110. Голиченков А.К. Экологический контроль: теория и практика правового регулирования. М.: Издательство МГУ, 1992. 160 с.
111. Голиченков А.К. Экологический контроль: теория, практика правового регулирования. Дис. ... докт. юрид. наук. М., 1992. 325 с.
112. Голиченков А.К. Эколоγο-правовой словарь // Экологическое право. 2005. № 4. С. 48–52.
113. Гончаров В.В., Соколова Д.О., Щеголев И.Б. Конституционное право граждан России на достоверную информацию о состоянии окружающей

среды: современные проблемы реализации и защиты // Экологическое право. 2020. № 6. С. 26–29.

114. Гордиенко У.Н. Тенденции развития контрольно-надзорной деятельности в рамках «регуляторной гильотины» // Административное право и процесс. 2022. № 10. С. 85–88.

115. Государственно-частное партнерство в зарубежных странах, или как реализовать ГЧП у нас // Издание Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. М., 2009. 130 с.

116. Григоренко Д. Цель надзора – помочь бизнесу, а не наказать [Электронный ресурс] // URL: <http://government.ru/news/45755/> (дата обращения: 10.10.2023).

117. Громова Е.А. Соглашение об осуществлении технико-внедренческой деятельности: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2014. 25 с.

118. Груздев В.В., Чупина А.М. Координация в гражданском праве // Гражданское право. 2018. № 2. С. 16–18.

119. Губин А.М. Роль цифровизации в создании новой экологической политики // Юрист. 2022. № 9. С. 19–23.

120. Губин А.М. Цифровизация и публичное управление: специфика взаимодействия и пути развития // Право и цифровая экономика. 2021. № 4. С. 50–55.

121. Гуменюк И.С. О соотношении понятий пространственное, стратегическое и территориальное планирование в Российской Федерации // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. Серия: Естественные и медицинские науки. 2016. № 1. С. 37–44.

122. Даль В.И. Толковый словарь русского языка [Электронный ресурс] // URL: <https://gufo.me/dict/dal/политика> (дата обращения: 10.10.2023).

123. Данилова Л.Н., Ледовская Т.В., Сольнин Н.Э., Ходырев А.М. Основные подходы к пониманию цифровизации и цифровых ценностей // Вестник Костромского государственного университета. Серия: Педагогика. Психология. Социокинетика. 2020. Т. 26., № 2. С. 5–12.

124. Данилова Н.В. Право на благоприятную окружающую среду: социальная ценность, содержание и способы защиты // Российский журнал правовых исследований. 2015. № 3 (4). С. 175–180.

125. Данилов-Данильян В.И. Экология, гидрология, цифровизация, цифровые двойники и азбучные истины методологии моделирования [Электронный ресурс] // URL: http://iwr.ru/about/research_advisor/ekologiya-gidrologiya-tsifrovizatsiya-tsifrovye-dvoyniki-i-azbuchnye-istiny-metodologii-modelirovani (дата обращения: 10.10.2023).

126. Дашков Т.К. Права человека на благоприятную окружающую среду // Актуальные проблемы государства и общества в области обеспечения прав и свобод человека и гражданина. 2018. № 3. С. 166–171.

127. Демидов А.Ю., Лукашов А.И. Отдельные подходы к цифровой трансформации государственного управления // Государственная служба. 2021. № 1 (129). С. 28–34.

128. Демин А.В. К вопросу о переносе концепции «мягкого права» на уровень национальных правовых систем // Административное право и процесс. 2016. № 3. С. 4–7.

129. Деминг У. Эдвардс. Выход из кризиса: Новая парадигма управления людьми, системами и процессами. М.: Альпина Паблишер, 2011. 424 с.

130. Демченко М.В., Дахненко С.С. Правовое регулирование экспериментальных правовых режимов в условиях цифровой экономики и перспективы их использования в финансовой сфере // Финансовое право. 2022. № 12. С. 33–37.

131. Демчук А.Л. Управление экологическими конфликтами: критерии оценки эффективности // Экологическое право. 2016. № 4. С. 37–42.

132. Добринская Д.Е. Что такое цифровое общество? // Социология науки и технологий. 2021. № 2. С. 112–129.

133. Добробаба М.Б. Искусственный интеллект: объект или субъект права? // Новеллы Конституции Российской Федерации и задачи юридической

науки: материалы конференций в рамках X Московской юридической недели: в 5 ч. М., 2021. С. 303–308.

134. Добролюбова Е.И. Государственное управление по результатам в эпоху цифровой трансформации: обзор зарубежного опыта и перспективы для России // Вопросы государственного и муниципального управления. 2018. № 4. С. 70–93.

135. Добролюбова Е.И. Совершенствование правового регулирования информационного обеспечения государственного управления // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 2. С. 24–28.

136. Добролюбова Е.И. Управление по результатам в деятельности некоторых федеральных органов исполнительной власти: результаты мониторинга // Общественные финансы. 2015. № 1 (31). С. 7–21.

137. Добролюбова Е.И., Ключкова Е.Н., Южаков В.Н. Государственные программы в регионах: анализ практики и рекомендации. М.: Издательский дом «Дело», 2016. 172 с.

138. Добролюбова Е.И., Южаков В.Н., Ефремов А.А. и др. Цифровое будущее государственного управления по результатам. М., 2019. С. 8–12.

139. Дубовик О.Л. Механизм действия права в охране окружающей среды. М.: Наука, 1984. 168 с.

140. Дубовик О.Л. Правовое регулирование экологических конфликтов: некоторые исходные положения // Lex russica. 2016. № 6. С. 48–60.

141. Дубовик О.Л. Современные эколого-правовые конфликты в области охраны климата и борьбы с глобальным потеплением // Экологическое право. 2018. № 5. С. 37–42.

142. Дубовик О.Л. Экологическая конфликтология (предупреждение и разрешение эколого-правовых конфликтов). М.: Норма, 2019. 279 с.

143. Дубовик О.Л., Жалинский А.Э. Причины экологических преступлений. М.: Наука, 1988. 240 с.

144. Дятлов Ю.А. Правореализующий риск (проблемы теории и практики). Дис. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2006. 188 с.

145. Егорова М.А. Особенности фундаментальных правовых основ «зеленой» экономики в контексте концепции устойчивого развития для целей совершенствования предпринимательской деятельности в условиях цифровизации // Предпринимательское право. 2022. № 4. С. 13–22.

146. Егорова М.А. Современные правовые проблемы права и экологии в условиях цифровой трансформации общественных отношений, предпринимательской деятельности и глобальных климатических изменений // Предпринимательское право. 2023. № 1. С. 2–7.

147. Ельцов В.Н. Правовой эксперимент в современной России: Проблемы эффективности. Дис. ... канд. юрид. наук. Тамбов, 2009. 163 с.

148. Ермолаева А.Е. Государственное управление в области природопользования и охраны окружающей природной среды // Законодательство и экономика. 2011. № 7. С. 58–61.

149. Ефимова Е.И. Возникновение и развитие идей о природоохранительном, природно-ресурсовом и экологическом праве в эколого-правовых исследованиях // Экологическое право. 2005. № 4. С. 2–7.

150. Ефимова Е.И. Правовой институт «экологическое управление» в эколого-правовых исследованиях // Экологическое право. 2006. № 1. С. 2–10.

151. Ефимова Е.И. Развитие эколого-правовой терминологии в эколого-правовых исследованиях // Экологическое право. 2003. № 3. С. 2–6; № 4. С. 2–4; № 5. С. 10–12; 2004. № 1. С. 3–5.

152. Ефремов А.А. Информационно-правовой механизм обеспечения государственного суверенитета. Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2021. 37 с.

153. Ефремов А.А. Специальные правовые режимы для проведения экспериментов в государственном управлении // Конституционализм и государствоведение. 2019. № 2 (14). С. 29–34.

154. Ефремов А.А., Добролюбова Е.И., Талапина Э.В., Южаков В.Н. Экспериментальные правовые режимы: зарубежный опыт и российский старт / науч. ред. В.Н. Южаков. М., 2020. 126 с.

155. Жаворонкова Н.Г., Агафонов В.Б. Правовые проблемы модернизации экологического управления // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2016. № 1. С. 20–37.

156. Жаворонкова Н.Г., Агафонов В.Б. Правовые проблемы пространственного развития Арктической экологической зоны Российской Федерации // Lex russica. 2020. № 3. С. 105–113.

157. Жаворонкова Н.Г., Выпханова Г.В. Правовые проблемы стратегирования в экологическом праве // Lex russica. 2020. № 1. С. 28–42.

158. Жаворонкова Н.Г., Шпаковский Ю.Г. Правовые аспекты цифровизации лесной отрасли // Право и цифровая экономика. 2021. № 4. С. 77–83.

159. Жаворонкова Н.Г., Шпаковский Ю.Г. Цифровизация в сфере экологической безопасности: административно-правовые аспекты // Юрист. 2019. № 4. С. 14–19.

160. Жильцов Н.А., Свистунов А.А., Чердаков О.И. Концепция цифрового (сетевое) общества и общества знания – идеологема XXI века // Юрист. 2022. № 10. С. 2–8.

161. Жмотов А.И. Государственное управление охраной природы в СССР / под ред. В. М. Манохина. Саратов: Изд-во Сарат. ун-та, 1983. С. 24–25.

162. Жочкина И.Н. Региональное государственное экологическое управление: концепция современного механизма правового регулирования. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. 28 с.

163. Жочкина И.Н., Клочкова А.В. Государственное экологическое управление на региональном уровне (по результатам экспертного опроса) // Экологическое право. 2017. № 2. С. 19–27.

164. Жукова А.Г. Развитие сектора государственного управления на основе менеджмента качества. СПб.: Изд-во СПбГЭУ, 2021. 143 с.

165. Жулего В.Г., Балякин А.А., Нурбина М.В., Тараненко С.Б. Цифровизация общества: новые вызовы в социальной сфере // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2018. № 9–2. С. 36–43.

166. Журавлева И.А. К проблеме демаркации между концепциями постиндустриального общества, информационного общества и общества знаний в современной социальной теории // Вестник ЧитГУ. 2011. № 1. С. 22–26.

167. Закупень Т.В. Особенности перехода права собственности на отходы промышленного производства в рамках заключения концессионных соглашений государственно-частного партнерства // Хозяйство и право. 2022. № 4. С. 90–105.

168. Заславская Н.М. Государственная экологическая политика: механизм реализации // Актуальные проблемы соотношения международного и национального права в современном мире (к 70-летию Организации Объединенных Наций): сборник научных статей / Министерство образования и науки Российской Федерации, Алтайский государственный университет / под общ. ред. К.А. Ишекова. Барнаул: Он-пресс, 2016. С. 381–384.

169. Заславская Н.М. Государственно-частное партнерство в области охраны окружающей среды: состояние и перспективы правового регулирования // Экологическое право. 2022. № 2. С. 26–33.

170. Заславская Н.М. Дифференциация и интеграция в правовом регулировании государственного экологического управления // Экологическое право. 2023. № 2. С. 5–12.

171. Заславская Н.М. Информационное обеспечение в цифровом обществе (на примере государственного экологического управления) // Цифровые технологии и право: сборник научных трудов I Международной научно-практической конференции (город Казань, 23.09.2022) / под ред. И.Р. Бегишева, Е.А. Громовой, М.В. Залоило, И.А. Филиповой, А.А. Шутовой. Казань: Изд-во «Познание» Казанского инновационного университета, 2022. В 6 т. Том 1. С. 97–106.

172. Заславская Н.М. История правового регулирования государственного контроля за использованием и охраной водных объектов // Экологическое право. 2015. № 4. С. 3–8.

173. Заславская Н.М. Качество окружающей среды как критерий оценки эффективности государственного экологического управления в цифровом обществе // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2023. № 5. С. 94–106.

174. Заславская Н.М. Координация в структуре органов государственного экологического управления // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2023. № 9. С. 63–77.

175. Заславская Н.М. Место и роль государственного экологического надзора в эколого-правовом механизме // Экологическое право. 2014. № 5. С. 39–42.

176. Заславская Н.М. Механизм правового регулирования отношений в сфере экологической политики // Экологическое право. 2016. № 3. С. 19–23.

177. Заславская Н.М. Модернизация государственного экологического управления в цифровом обществе: концепция правового регулирования // Материалы XXV Юбилейной Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы экологического, земельного права и законодательства». Москва, 16–17.05.2022. М.: Издательство Московского университета. 2022. С. 105–109.

178. Заславская Н.М. Национальная система пространственных данных в механизме информационного обеспечения государственного экологического управления: организационно-правовой аспект // Экологическое право. 2022. № 6. С. 23–28.

179. Заславская Н.М. Некоторые аспекты разграничения предметов ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, или к вопросу о локальном экологическом мониторинге // Экологическое право. 2014. № 1. С. 11–16.

180. Заславская Н.М. Некоторые тенденции развития законодательства о недропользовании // Экологическое право. 2016. № 5. С. 19–25.

181. Заславская Н.М. Общая характеристика экологического законодательства в контексте цифровизации государственного экологического управления // Экологическое право. 2023. № 6. С. 10–16.

182. Заславская Н.М. Общественный экологический контроль: от теоретических моделей к практическим решениям // Судья. 2015. № 9. С. 21–25.
183. Заславская Н.М. Особенности разграничения полномочий в сфере охраны окружающей среды на современном этапе // Экологическое право. 2023. № 4. С. 21–28.
184. Заславская Н.М. Право на экологическую информацию в условиях цифровизации // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2023. № 5. С. 72–89.
185. Заславская Н.М. Правовое регулирование государственного экологического контроля в Российской Федерации. Дис. ...канд. юрид. наук. М., 2010. 235 с.
186. Заславская Н.М. Правовое регулирование государственного экологического надзора в Российской Федерации. Труды Юридического факультета. Отдел 1. Моск. гос. ун-т имени М.В. Ломоносова. М: Правоведение, 2014. С. 19–157.
187. Заславская Н.М. Правовые основы государственного экологического управления в цифровом обществе: методы правового регулирования // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2022. № 5. С. 89–108.
188. Заславская Н.М. Правовые основы государственного экологического управления в цифровом обществе: термины и определения // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2022. № 2. С. 83–99.
189. Заславская Н.М. Правовые экологические эксперименты в условиях цифровизации // Законодательство. 2023. № 7. С. 27–33.
190. Заславская Н.М. Риск-ориентированный подход в государственном экологическом управлении: правовые основы // Экологическое право. 2022. № 4. С. 3–9.
191. Заславская Н.М. Теория и практика осуществления государственного земельного надзора: новые подходы и старые проблемы // Экологическое право. 2015. № 3. С. 18–23.

192. Заславская Н.М. Требования в области охраны окружающей среды при цифровизации // Вестник Томского государственного университета. 2023. № 495. С. 197–205.
193. Заславская Н.М. Участие граждан и их объединений в государственном экологическом управлении в условиях цифровизации // Законодательство. 2023. № 10. С. 22–31.
194. Заславская Н.М. Цифровизация государственного экологического управления: правовые основы. М.: Статут, 2024. 360 с.
195. Заславская Н.М. Экологический аудит: история и современное правовое регулирование // Экологическое право. 2015. №. 6. С. 3–12.
196. Заславская Н.М. Экологический контроль как гарантия эффективности государственного экологического управления в цифровом обществе (на примере государственного экологического контроля (надзора) за обращением с промышленными отходами) // Правовое государство: теория и практика. 2023. № 2. С. 23–30.
197. Заславская Н.М. Эколого-правовые конфликты: понятие, классификация, особенности правового регулирования // Экологическое право. 2021. №. 5. С. 9–15.
198. Заславская Н.М., Воронцова А.А. Правовой режим зон с особыми условиями использования территории // Экологическое право. 2019. № 2. С. 10–14.
199. Заславская Н.М., Воронцова А.А. Совершенство правового регулирования в сфере экологической оценки // Экологическое право. 2016. № 6. С. 23–33.
200. Засурский Я.Н. От электронного общества к мобильному // Информационное общество. 2008. № 5–6. С. 34–36.
201. Затулина Т.Н. Государственное управление: современный вектор развития и реализация в цифровой парадигме публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 12. С. 8–10.

202. Землянова Л.М. Медиатизация культуры и компаративизм в современной коммуникативистике // Вестник Московского университета. Серия 10. Журналистика. 2002. № 5. С. 83–97.
203. Земскова И.А. Качество государственных услуг в цифровой экономике // Базис. 2017. № 2(2). С. 92–98.
204. Зенин С.С. Электронные публичные слушания // Юридический мир. 2008. № 1. С. 28–32.
205. Зорькин В.Д. Право в цифровом мире [Электронный ресурс] // Российская газета. 2018, № 115. URL: <https://rg.ru/2018/05/29/zorkin-zadacha-gosudarstva-priznavat-i-zashchishchat-cifrovye-prava-grazhdan.html> (дата обращения: 10.10.2023).
206. Зубарев С.М. Правовые риски цифровизации государственного управления // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 6. С. 23–32.
207. Иванов А.Ю. Законотворчество и правовая основа цифрового будущего: вызовы и решения. Аналитические материалы к рабочим мероприятиям форума, 01–03.07.2019 Москва, 2019. С. 18–25.
208. Иванов Д.В. Виртуализация общества. Версия 2.0. СПб.: Петербургское Востоковедение, 2002. 96 с.
209. Иванов Д.В. Общество как виртуальная реальность // Информационное общество: сборник. М.: АСТ, 2004. С. 355–427.
210. Игнатьева И.А. Правовое обеспечение ликвидации накопленного вреда окружающей среде // Российский юридический журнал. 2017. № 2. С. 164–177.
211. Игнатьева И.А. Проблема вариативности определения предмета экологического права // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2019. № 4. С. 73–81.
212. Игнатьева И.А. Проблемы создания и унификации определений правовых понятий, обозначающих природные объекты // Российский юридический журнал. 2020. № 2. С. 177–187.

213. Изотов А.В. Налоговые правоотношения в условиях цифровизации: современное состояние и перспективы развития. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2021. 24 с.
214. Израэль Ю.А. Экология и контроль состояния природной среды. Л.: Гидрометеиздат, 1984. С. 149–208.
215. Иконичкая И.А. Проблемы эффективности в земельном праве. М.: Наука, 1979. 183 с.
216. Инвестиции в природоохранные проекты: рыночные инструменты стимулирования: монография. Тютюкина Е.Б. и др. / под ред. Е.Б. Тютюкиной; Финансовый ун-т при Правительстве Российской Федерации. Москва: Дашков и К°, 2014. 215 с.
217. Иноземцев В.Л. Перспективы постиндустриальной теории в меняющемся мире. Новая постиндустриальная волна на Западе. М.: Academia, 1999. 956 с.
218. Иноземцев В.Л. Современное постиндустриальное общество: природа, противоречия, перспективы. Учеб. пособие для студентов вузов. М.: Логос, 2000. 304 с.
219. Кабацкая Л.Н. Право юридических лиц на ликвидацию накопленного вреда окружающей среде // Экологическое право. 2018. № 2. С. 11–15.
220. Кабацкая Л.Н. Применение механизма государственно-частного партнерства при ликвидации накопленного вреда окружающей среде // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 1. С. 15–20.
221. Кабытов П.П., Стародубова О.Е. Влияние цифровизации на реализацию полномочий органов исполнительной власти // Журнал российского права. 2020. № 11. С. 113–126.
222. Казанник А.И. Координация в системе функций местных советов. Томск: Изд-во Томского университета, 1980. 192 с.
223. Казанник А.И. Проблемы координации в государственном управлении охраной природы в СССР // Правоведение. 1986. № 4. С. 12–21.

224. Казанцев Н.Д. О состоянии и задачах научно-исследовательской работы в области природоохранительного законодательства // Ученые записки ВНИИСЗ. 1972. Вып. 26. С. 122–128.

225. Казарова Т.В. Цифровое общество как уникальный культурно-исторический феномен // Цифровое общество как культурно-исторический контекст развития человека. Сборник научных статей и материалов международной конференции / под общ. ред. Р.В. Ершовой. Коломна: Государственный социально-гуманитарный университет, 2016. С. 161–166.

226. Казьмина Е.А. Общественное обсуждение проектов нормативных правовых актов в контексте развития электронной демократии // Академический юридический журнал. 2016. № 1 (63). С. 10–14.

227. Камынина Н.Р. Повышение качества государственного управления недвижимым имуществом организаций в условиях цифровой экономики. Автореф. дис. ... докт. экон. наук. СПб., 2019. 41 с.

228. Карпович О.Г., Рябинина О.К. Деятельность международных акторов гражданского общества в сфере климатической политики // Международное публичное и частное право. 2022. № 3. С. 6–10.

229. Карпышева Ю.О. Проблемы и перспективы использования государственной автоматизированной системы правовой статистики в работе прокурора // Законность. 2021. № 12. С. 25–27.

230. Карцхия А.А. Цифровое право как будущее российской цивилистики // Право будущего: Интеллектуальная собственность, Инновации, Интернет: ежегодник. Т. 1 / отв. ред. Е.Г. Афанасьева. М.: ИНИОН РАН, 2018. С. 26–40.

231. Кастельс М. Власть коммуникации. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2016. 564 с.

232. Кастельс М. Информационная эпоха: экономика, общество и культура / пер. с англ., под науч. ред. О. И. Шкартана. М.: ГУ-ВШЭ, 2000. 608 с.

233. Керимов Д.А. Методология права (предмет, функции, проблемы философии права) / 2-е изд. М.: Аванта+, 2001. 560 с.

234. Кичигин Н.В. Минимизация и предупреждение эколого-правовых рисков // Журнал российского права. 2018. № 8. С. 144–154.
235. Кичигин Н.В. Правовые проблемы муниципального экологического контроля. Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. 188 с.
236. Кичигин Н.В. Соотношение механизма ликвидации накопленного вреда и обязанностей правообладателей земельных участков // Экологическое право. 2020. № 1. С. 26–27.
237. Кичигин Н.В. Эколого-правовые риски как универсальный критерий оценки экологического законодательства // Журнал российского права. 2021. № 3. С. 138–151.
238. Ковалева Н.Н. Административно-правовое регулирование использования информационных технологий в государственном управлении. Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Саратов, 2014. 54 с.
239. Ковалева Н.Н. Система информационного обеспечения органов власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 6. С. 24–27.
240. Ковлер А.И. Права человека в цифровую эпоху / А.И. Ковлер // Бюллетень Европейского суда по правам человека. Российское издание. 2019. № 6. С. 146–150.
241. Козачок В.И., Власова С.А. Информация и ее значение в процессе развития современного общества // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2014. № 2. С. 109–115.
242. Козырев А.Н. Цифровая экономика и цифровизация в исторической ретроспективе // Цифровая экономика. 2018. № 1. С. 5–19.
243. Колбасов О.С. Завещание экологам // Журнал российского права. 2000. № 5/6. С. 89–90.
244. Колбасов О.С. Избранное. М.: РГУП, 2017. 619 с.
245. Колбасов О.С. Терминологические блуждания в экологии // Государство и право. 1999. № 10. С. 27–37.
246. Колбасов О.С. Экология: политика – право. Правовая охрана природы в СССР. М: Наука, 1976. 230 с.

247. Комментарий к закону города Москвы «О государственном экологическом контроле в городе Москве» / под ред. О.Л. Дубовик, О.Н. Кузнецовой. М., 2007. 302 с.

248. Комментарий к Федеральному закону от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (постатейный) / отв. ред. О.Л. Дубовик. Электронная версия // СПС «КонсультантПлюс».

249. Копылов В.А. Риск в предпринимательской деятельности: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2003. С. 7–14.

250. Копылов М.Н., Нгуен К.Т. Современные подходы к экосистемному управлению // Евразийский юридический журнал. 2013. № 4 (59). С. 82–86.

251. Корабельникова Ю.Л. Права человека в городе в контексте процесса цифровизации: свобода реализации и пределы ограничения // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 8. С. 24–27.

252. Корнев А.В. Цифровые технологии, правовые риски и проблема их минимизации // Актуальные проблемы российского права. 2021. № 9. С. 11–20.

253. Косинов А.И. Экологическая безопасность и полномочия федеральных органов и органов субъектов власти Российской Федерации: теоретико-правовые аспекты // Клио. 2012. № 4(64). С. 134–136.

254. Кравцова Е.А. Социальная составляющая конституционного права на благоприятную окружающую среду в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 2. С. 50–52.

255. Крапивенский А. С. Информация как товар в XXI веке: анализ угроз безопасности национальным рынкам // «Securitatea informatională 2010», conferința internațională. Молдова, Кишинев: ASEMI, 2010. С. 14–17.

256. Краснова И.О. Дифференциация и интеграция в экологическом праве: на пути к сближению // Экологическое право. 2015. № 4. С. 9–16.
Краснова И.О. Конкретизация как способ совершенствования законодательства // Lex russica. 2016. № 6. С. 146–157.

257. Краснова И.О. Право на благоприятную окружающую среду как конституционное и экологическое право // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 8. С. 165–175.
258. Краснова И.О. Правовая природа и система актов государственной экологической политики // Актуальные проблемы российского права. 2022. № 1. С. 164–177.
259. Краснова И.О. Экологическое право и управление в США. М. Байкал. акад., 1992. 238 с.
260. Краткая философская энциклопедия. М.: Прогресс, 1994. 574 с.
261. Крохина Ю.А. Ошибки цифровых технологий в налоговом контроле: юридические последствия для бюджетной системы // Финансовое право. 2022. № 9. С. 26–29.
262. Круглов В.В. Организационно-правовые проблемы охраны окружающей среды в промышленности в современный период. Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Екатеринбург, 1999. 47 с.
263. Крючков Р.А. Риск в праве: генезис, понятие и управление. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2011. С. 3–10.
264. Кузьмина М.Н. Юридический конфликт: теория и практика разрешения. М.: Юрлитинформ, 2008. 251 с.
265. Кузякин Ю.П., Кузякин С.В. Правовое регулирование цифровых технологий в государственном управлении // Административное право и процесс. 2023. № 3. С. 55–58.
266. Купрюшина А.П., Луговской А.М. Рациональное природопользование в контексте цифровой экономики // Вестник Воронежского института экономики и социального управления. 2019. № 1. С. 14–16.
267. Кутафин О.Е. Российская Федерация, ее субъекты и муниципальные образования как субъекты гражданского права // Журнал российского права. 2007. № 1. С. 46–54.
268. Кутейников А.В. Академик В.М. Глушков и проект создания принципиально новой (автоматизированной) системы управления советской

экономикой в 1963–1965 гг. // Экономическая история. Обзорение. Вып. 15. М., 2011. С. 139–156.

269. Лаврик О.Л., Лебедева А.Н. Природоохранное законодательство развитых стран. Защита окружающей среды от загрязнения: методы контроля и регулирования. Новосибирск, 1992. 360 с.

270. Лагунова А.И. Государственное управление охраной окружающей природной среды субъекта Российской Федерации. Автореф. Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2001. 22 с.

271. Лазарев В.В. Право и закон в программируемом обществе. К 100-летию Даниэла Белла // Избранное последнего десятилетия. М.: ИЗиСП при Правительстве Российской Федерации: Норма, 2020. 360 с.

272. Ланг П.П. Правовая деятельность: аксиологические и мировоззренческие основания. Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Самара, 2022. 43 с.

273. Леднева Ю.В. Правовое обеспечение внедрения в бюджетные отношения информационно-телекоммуникационных технологий // Финансовое право. 2017. № 11. С. 9–14.

274. Липень С.В. Аспекты виртуализации политической жизни и виртуальное государство в современных юридических исследованиях // Актуальные проблемы российского права. 2022. № 1. С. 31–40.

275. Лисина Н.Л. Государственно-частное и муниципально-частное партнерство как инструмент повышения эффективности экологического управления в городах // Аграрное и земельное право. 2020 № 7 (187). С. 70–73.

276. Лисина Н.Л. О роли экологического нормирования в правовом механизме охраны окружающей среды // Юридическая наука. 2018. № 3. С. 145–152.

277. Лисина Н.Л. Проблемы правовой охраны окружающей среды в городах. Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2022. 61 с.

278. Лисина Н.Л. Экологическое нормирование как комплексный правовой инструмент охраны окружающей среды в городах // Аграрное и земельное право. 2021 № 10 (202). С. 89–92.

279. Логвинова И.В. Координация как метод регулирования международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации // Социально-политические науки. 2017. № 5. С. 112–115.

280. Лунев А.Е. Координация в государственном управлении // Советское государство и право. 1971. № 11. С. 69–78.

281. Лунева Е.В. Методологические подходы к исследованию права рационального природопользования // Журнал российского права. 2021. № 11. С. 163–182.

282. Лунева Е.В. Понятие и место права рационального природопользования в системе экологического права // Экологическое право. 2020. № 6. С. 35–42.

283. Лунева Е.В. Право рационального природопользования: доктрина, методология, практика. Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2023. 52 с.

284. Лунева Е.В. Право рационального природопользования: доктрина, методология, практика. Дис. ... докт. юрид. наук. М., 2023. 542 с.

285. Лунева Е.В. Правовой механизм обеспечения рационального природопользования: постановка проблемы // Экологическое право. 2018. № 4. С. 29–35.

286. Лютягина Е.А. Управление природопользованием и охраной окружающей среды в зарубежных государствах // Труды кафедры административного и финансового права: Современные проблемы публичного права в России и за рубежом / отв. ред. А. Б. Зеленцов, А.М. Волков. Вып. I. М.: РУДН, 2011. С. 89–100.

287. Мажорина М.В. ESG-принципы в международном бизнесе и «устойчивые контракты» // Актуальные проблемы российского права. 2021. № 12. С. 185–198.

288. Майоров В.И. Модернизация системы государственного контроля и надзора в современной России / В.И. Майоров // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2016. № 4. С. 133–137.

289. Майоров В.И. Создание системы управления рисками в сфере обеспечения безопасности дорожного движения: монография / В.И. Майоров, С.В. Горовенко, А.К. Костылев и др. Челябинск: Цицеро, 2018. 131 с.
290. Макаренко Н.В. Риск-ориентированный подход при осуществлении контроля и надзора // Юридическая техника. 2019. № 13. С. 225–229.
291. Макаров И.И. Правовой эксперимент как метод совершенствования местного самоуправления // Журнал российского права. 2013. № 10. С. 69–75.
292. Малков С.Ю. Современная «эпоха перемен»: о российском докладе Римскому клубу // Проектирование будущего. Проблемы цифровой реальности: труды 6-й Международной конференции (2-3 февраля 2023 г., Москва). М.: ИПМ им. М.В. Келдыша, 2023. С. 73–97.
293. Маркова Н.О. Понятие страхового риска в гражданском праве: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. 28 с.
294. Матренина К.Ю. Электронные публичные слушания как дополнительный механизм проведения публичных слушаний // Вестник Тюменского государственного университета. 2012. № 3. С. 112–115.
295. Мацевич И.Я. Феномен «постинформационного общества» как объект концептуализации // Медиафилософия. 2009. Т. 2. № 2. С. 106–113.
296. Медоуз Д., Рандерс Й., Медоуз Д. Пределы роста. 30 лет спустя / пер. с англ. М.: ИКЦ «Академкнига», 2007. 342 с.
297. Международное публичное право. Сборник документов/ сост. и авт. вступ. ст. К. А. Бекашев, А. Г. Ходаков. Т. 2. М.: БЕК, 1996. 530 с.
298. Меликян Р.С. Концептуальные основания информационного общества: проблемы и перспективы // Вестник РАУ. 2007. № 2. С. 68–75.
299. Миндзаев М.А. Государственно-правовое управление качеством окружающей природной среды (к теории вопроса). Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одесса, 1982. С. 12–13.
300. Миняев А.О. Конституционные основы экологического права. Автореф. дис. ... к.ю.н. М., 2003. 23 с.

301. Миронова Е.Ю. Нравственные начала уголовного процесса в условиях цифровизации: принципиальная незыблемость или неизбежная трансформация // Актуальные проблемы российского права. 2023. № 1. С. 136–149.
302. Мирхусеева С.Д. Спор о праве как разновидность социального конфликта // Историческая и социальная мысль. 2013. № 1. С. 249–252.
303. Михлина Н.В. Принцип приоритета охраны окружающей среды в механизме защиты прокурором публичных интересов в сфере земельных правоотношений в судебном порядке // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. 2022. № 1. С. 37–44.
304. Мицкевич А.В. Акты высших органов Советского государства: Юрид. природа нормативных актов высш. органов гос. власти и управления СССР / Всесоюз. науч.-исслед. ин-т советского законодательства. М.: Юрид. лит., 1967. 175 с.
305. Моргунов А.А. Информационное общество и перспективы его трансформации: философско-культурологический анализ: дис. ... канд. филос. наук. Самара, 2016. 188 с.
306. Морозов А.А., Глушкова В.В., Карпец Э.П. С чего начинался ОГАС // Системи підтримки прийняття рішень. Теорія і практика. 2010. Червень. С. 5–9.
307. Мотин С.В. Использование экспериментального метода в социально-правовой сфере: историко-теоретические аспекты.: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999. С. 30–45.
308. Мурзагулов Р.Р. Цифровое общество середины XXI века как новый этап цивилизационного развития. Социально-философский анализ. Издательские решения. 2018. 96 с.
309. На чистую воду // Российская газета. 2008. 31.01.
310. Навасардова Э.С. Теоретические проблемы регулирования экологического управления на региональном уровне. Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2002. 509 с.

311. Нагайцева Д.А. Отходы электрического и электронного оборудования: актуальные проблемы текущего правового регулирования и перспективы развития // Экологическое право. 2022. № 5. С. 34–37.

312. Налетов К.И. Еще раз о правовой природе концессионного соглашения // Право и политика. 2005. № 3. С. 28–36.

313. Напсо М.Д., Напсо М.Б. Тренды цифровой трансформации общества: актуальные проблемы реализации прав индивида в сфере информации // Журнал российского права. 2021. № 10. С. 85–97.

314. Нарутто С.В. Единство и многообразие российского федерализма // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 9. С. 56–67.

315. Нарышева Н.Г. К вопросу о предмете земельного законодательства // Экологическое право. 2020. № 6. С. 9–14.

316. Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (постатейный). Берназ Л.П., Жочкина И.Н., Кичигин Н.В. и др. / отв. ред. Н.И. Хлуденева. Электронная версия // СПС «КонсультантПлюс».

317. Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 25.12.2018 № 475-ФЗ «О любительском рыболовстве и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (постатейный). Комментарий к ст. 12 / Д.Б. Горохов, Н.В. Кичигин, Е.Л. Минина и др. / отв. ред. Д.О. Сиваков. М.: ИЗиСП, КОНТРАКТ, 2021. 140 с.

318. Недогреева А.И. Координационная деятельность местных советов по охране окружающей среды. Охрана окружающей среды: управление, право. Сборник научных трудов. Киев: «Наукова Думка», 1982. С. 81–82.

319. Неразрушающий контроль. В 8 т. / под общ. ред. В.В. Клюева. Т. 8: В 2 кн. Кн. 1: Клюев В.В., Кеткович А.А., Крапивин В.Ф. и др. Экологическая диагностика. Кн. 2: А.В. Ковалев. Антитеррористическая и криминалистическая диагностика. М.: Машиностроение, 2005. С. 457.

320. Никодимов И.Ю., Земсков Ю.В., Мотякова О.А., Кочеткова Е.В. Проблемы внедрения цифровых прав при реализации концепции

информационного общества в Российской Федерации // Административное право и процесс. 2022. № 9. С. 28–31.

321. Никурадзе Н.О. Актуальные вопросы обеспечения в уголовно-правовой сфере конституционных прав под влиянием информационно-цифрового развития общества // Российский следователь. 2022. № 10. С. 44–47.

322. Новая философская энциклопедия. В 4 т. / Ин-т философии Рос. акад. наук, Нац. обществ.-науч. фонд; Науч.-ред. совет.: В.С. Степин [и др.]. М.: Мысль, 2000–2001. 634 с.

323. Новикова Е.В. Концептуальные основы правового регулирования «зеленой» экономики в России // Экологическое право. 2020. № 5. С. 3–10.

324. Новикова Е.В. Накопленный вред: правовые и экономические стимулы разрешения проблемы // Экологическое право. 2018. № 5. С. 19–23.

325. Новикова Е.В. О практике эколого-правовых экспериментов // Экологическое право. 2021. № 5. С. 34–40.

326. Носов С.И. Изменение пределов и предмета правового регулирования в эпоху цифровизации // Юрист. 2021. № 12. С. 63–69.

327. Нуртдинова А.Ф. Правовой эксперимент в сфере трудовых отношений // Советская юстиция. 1989. № 10. С. 5–6.

328. Овчарова О.В. Административное принуждение за нарушение налогового законодательства в Российской Федерации как элемент механизма правового регулирования в области налогов и сборов. Дис... докт. юрид. наук. М.: 2021. 511 с.

329. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. Российская АН, Ин-т рус. яз., Российский фонд культуры. 2-е изд., испр. и доп. М.: Азъ, 1994. 907 с.

330. Олейникова А.Я. Зарубежный опыт охраны окружающей среды в аспекте управления // Электронное научное издание «Ученые заметки ТОГУ». 2014. Том 5. № 4. С. 767–775.

331. Организационно-правовые проблемы АСУ / отв. ред. И.Л. Бачило, Ю.А. Тихомиров. М., 1979. 311 с.

332. Орлова О.Е. Риск-ориентированный подход и области его применения // Руководитель автономного учреждения. 2017. № 10. С. 37–46.
333. Особенности правового регулирования охраны и использования природных ресурсов в топливно-энергетическом комплексе: учебное пособие для бакалавров / Агафонов В.Б., Ведышева Н.О., Выпханова Г.В. и др. / отв. ред. Н.Г. Жаворонкова, В.Б. Агафонов. М.: Проспект, 2018. 200 с.
334. Островская И.М. Зарубежный опыт организации государственного управления природоохранной деятельностью // Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал. 2012. № 1. С. 114–117.
335. Откидач В.В., Джура С.Г., Фисуренко О.В. Рискология – управление рисками // Риски в современном мире: идентификация и защита: Материалы VIII Международных научных чтений Международной академии наук экологии и безопасности жизнедеятельности. СПб.: Изд-во МАНЭБ, 2004. С. 46–49.
336. Патрушева Т.Н., Барашков В.А., Чурбакова О.В., Петрова С.К. Экологические проблемы производства и утилизации электронных средств // Journal of Siberian Federal University. Engineering & Technologies. 2018. № 11(6). С. 679–693.
337. Пелевин С.И. Постиндустриальное общество в условиях цифровизации // Манускрипт: Грамота. 2020. Т. 13. Вып. 7. С. 101–104.
338. Переседов А.М. Институт превенции в законодательстве о контроле (надзоре) // Административное право и процесс. 2021. № 12. С. 51–54.
339. Пермиловский М.С. Нуждается ли арктическое право в экосистемном подходе? // Экологическое право. 2022. № 1. С. 17–21.
340. Петрин И.В., Погодина И.В., Белоконев С.Ю. Ретроспектива правового регулирования электронных услуг, предоставляемых органами власти в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 5. С. 3–7.

341. Петров В.В. Закон Российской Федерации об охране окружающей природной среды: концепция и механизм реализации // Государство и право. 1992. № 11. С. 73–84.

342. Петров В.В. Концепция экологического права как правовой общности, науки и учебной дисциплины // Концепция экологического права: Материалы Круглого стола (апрель 1987 года.) // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 1987. № 5. С. 34–39.

343. Петров В.В. Экология и право: монография. М.: Юридическая литература, 1981. 224 с.

344. Петров М.В., Буров В.В., Шклярчук М.С., Шаров А.В. Государство как платформа. (Кибер) государство для цифровой экономики. Цифровая трансформация [Электронный ресурс] // URL: <https://www.csr.ru/upload/iblock/313/3132b2de9ccef0db1eecd56071b98f5f.pdf> (дата обращения: 10.10.2023).

345. Петрова Т.В. Правовое регулирование нормирования воздействия на окружающую среду: новые подходы и старые проблемы // Экологическое право. 2018. № 5. С. 24–29.

346. Петрова Т.В. Финансирование в сфере охраны окружающей среды: новые и традиционные подходы // Экологическое право. 2010. № 6. С. 28–33.

347. Пирогова Е.Е. Правовые и организационные основы деятельности федеральных органов исполнительной власти в сфере природопользования и охраны окружающей среды. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. 27 с.

348. Поветкина Н.А. Правовой эксперимент как новая тенденция развития бюджетного права // Финансовое право. 2020. № 9. С. 21–24.

349. Полатайко С.В., Галимова А.М. Постиндустриальное общество и воздействие информационных потоков на качество жизни // Научный журнал НИУ ИТМО. Серия «Экономика и экологический менеджмент». 2015. № 2. С. 160–166.

350. Полянская Г.Н. Закон об охране природы в СССР // Ученые записки ВНИИСЗ. 1972. Вып. 26. С. 129–138.

351. Понкин И.В. Теория государственного управления: инструменты государственного управления и государственной политики // Административное право и процесс. 2014. № 1. С. 27–30.

352. Попов О.В., Прокопенко А.Н. Особенности правового регулирования использования биометрических персональных данных в системе государственного управления на современном этапе цифровой трансформации общества // Административное право и процесс. 2023. № 2. С. 22–24.

353. Постников Е.А. Конституционная модель политической системы России в условиях развития «цифрового общества» // Журнал российского права. 2020. № 5. С. 38–49.

354. Правкин С.А., Смирнова В.В. Проблемы реализации инвестиционных проектов в соглашениях, основанных на государственно-частном партнерстве // Российская юстиция. 2019. № 4. С. 6–8.

355. Право и чрезвычайные ситуации: сб. ст. Рос. АН, Ин-т государства и права / отв. ред. О.С. Колбасов, М. М. Бринчук. М.: ИГПАН, 1992. 210 с.

356. Правовой эксперимент и совершенствование законодательства / ВНИИ сов. законодательства / под ред. В.И. Никитинского, И.С. Самощенко. М.: Юрид. лит., 1988. 301 с.

357. Правовые модели и реальность: монография / Акопян О.А., Власова Н.В., Грачева С.А. и др. / отв. ред. Ю.А. Тихомиров, Е.Е. Рафалюк, Н.И. Хлуденева. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2014. 280 с.

358. Практический комментарий к Водному кодексу Российской Федерации / под ред. О.Л. Дубовик. М.: Эксмо, 2007. 526 с.

359. Природоресурсное законодательство в условиях модернизации экономики России: современные проблемы развития: монография. Агафонов В.Б., Быковский В.К., Выпханова Г.В. и др. / под ред. Н.Г. Жаворонковой. М.: Норма; Инфра-М, 2014. 157 с.

360. Пробелы в праве в условиях цифровизации: сборник научных трудов. Алимова Д.Р., Афанасьева С.А., Бакулина Л.Т. и др. / под общ. ред. Д.А. Пашенцева, М.В. Залоило. М.: Инфотропик Медиа, 2022. 472 с.
361. Психология: словарь / под общ. ред. А.В. Петровского, М.Г. Ярошевского. 2-е изд., испр. и доп. М.: Политиздат, 1990. 494 с.
362. Рахманов М.Л. Современные цифровые технологии и цифровой двойник / М.Л. Рахманов, А.В. Шишкин // Качество и жизнь. 2021. № 2(30). С. 57–59.
363. Резникова В.В. Соглашение о разделе продукции: гражданско-правовые аспекты недропользования: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. 25 с.
364. Реут Д.А. Информационное общество и право на власть // Гражданин. Выборы. Власть. 2019. № 2. С. 18–27.
365. Риск в сфере публичного и частного права: коллективная монография / под науч. ред. Ю.А. Тихомирова, М.А. Лапиной. М.: ОТ и ДО, 2014. 309 с.
366. Родионова А.С. Понятие юридического конфликта // Молодой ученый. 2016. № 10. С. 1035–1036.
367. Романова Т. Цифровые технологии — это будущее человечества [Электронный ресурс] // URL: <http://fb.ru/article/335698/tsifrovyie-tehnologii-eto-budushee-chelovechestva> (дата обращения: 10.10.2023).
368. Русакова Е.П. Воздействие цифровизации на гражданское судопроизводство в России и за рубежом: опыт Китая, Индии, Сингапура, Европейского Союза, США, ЮАР и некоторых других стран. Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2022. 45 с.
369. Русин С.Н. Экологическая политика и право. Проблемы формирования и реализации // Экологическое право. 2016. № 3. С. 9–15.
370. Рыженков А.Я. Принцип приоритета охраны земли как компонента окружающей среды // Изв. Саратов. ун-та. Новая сер. Сер.: Экономика. Управление. Право. 2017. Т. 17. Вып. 12. С. 205–211.

371. Рыженков А.Я., Матыцин Д.Е. Цифровизация «зеленой» экономики: правовой аспект // Право и цифровая экономика. 2023. № 1. С. 53–59.
372. Савин А.В. Проблемы совершенствования государственного экологического контроля в Российской Федерации. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. 24 с.
373. Санникова Л.В., Харитонов Ю.С. Цифровые активы: правовой анализ. М.: Принт, 2020. 304 с.
374. Сафаров Д.И., Рузиев З.Р. Сравнительно-правовой анализ полномочий органов самоуправления в сфере охраны окружающей среды в зарубежных странах // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2016. № 1. С. 115–121.
375. Сахнова Т.В. Об искусственном интеллекте и его естественных пределах в цивилистическом процессе (посвящение профессору А.Т. Боннеру) // Вестник гражданского процесса. 2022. № 4. С. 225–239.
376. Светличная М.В. К вопросу об определении понятия «благоприятная окружающая среда» // Политика, государство и право. 2012. № 1 [Электронный ресурс] // URL: <https://politika.snauka.ru/2012/01/61> (дата обращения: 10.10.2023).
377. Сивицкий В.А., Сорокин М.Ю. Правовой эксперимент и развитие права // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2016. № 4. С. 15–30.
378. Сеницын С.А. Гражданское право в современных социально-экономических условиях // Журнал российского права. 2021. № 1. С. 8–15.
379. Скиннер К. Цифровой человек. Четвертая революция в истории человечества, которая затронет каждого / пер. с англ. О. Сивченко. М.: Манн, Иванов и Фербер, 2019. 292 с.
380. Слепенкова О.А., Бирюкова Т.А. Комментарий к Федеральному закону от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире» (постатейный) [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс».
381. Словарь иностранных слов / под ред. И. В. Лехина, проф. Ф. Н. Петрова. 5-е изд., стер. М.: ГИС, 1955. 856 с.

382. Словарь русского языка: В 4-х т. / под ред. А.П. Евгеньевой. 3-е изд., стер. М.: Рус. яз., 1985. Т. 1. 703 с. [Электронный ресурс] // <https://azbyka.ru/otechnik/books/original/25052/МАС%20т1.pdf> (дата обращения: 10.10.2023).
383. Словарь современного русского литературного языка: В 20 т. М., 1993. Т. 4. 574 с.
384. Смирнов О.В. Социально-правовой эксперимент и регулирование общественных отношений // Советское государство и право. 1973. № 11. С. 21–28.
385. Снежко О.А. Безопасность личности в эпоху цифровизации общегородской среды // Градостроительное право. 2020. № 4. С. 40–44.
386. Снежко О.А. Обеспечение права на достоверную информацию в цифровом пространстве // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 6. С. 38–43.
387. Соколов М.Ю., Маслова С.В. Управление рисками в проектах государственно-частного партнерства // Вестник СПбГУ. Серия «Менеджмент». 2013. № 2. С. 100–124.
388. Соколова Н.А. Международно-правовые проблемы управления в сфере охраны окружающей среды: монография / отв. ред. К. А. Бекяшев. М.: Проспект, 2010. 320 с.
389. Сольцин Л.О. Цифровые технологии: понятие, виды // СПС КонсультантПлюс.
390. Спиридонов А.А. Комплексное реформирование контроля и надзора: отечественный опыт в конституционно-правовом измерении // Актуальные проблемы российского права. 2022. № 10. С. 102–116.
391. Спицына Т.В. Планы на ближайшие три года: налоговая политика до 2023 года. // Актуальные вопросы бухгалтерского учета и налогообложения. 2020. № 11. С. 10–21.
392. Стрежнева А.В. Интегрированный и дифференцированный подходы к правовому регулированию аренды природных объектов // Журнал российского права. 2010. № 11. С. 109–114.

393. Сухова Е.А. Проблемы правового обеспечения экологической безопасности при обращении с электронными отходами // Актуальные проблемы науки и практики: Гатчинские чтения – 2020: Сборник научных трудов по материалам VII Международной научно-практической конференции, Гатчина, 22.05.2020. Гатчина: Государственный институт экономики, финансов, права и технологий, 2020. С. 104–108.

394. Сухова Е.А., Абанина Е.Н. Правовые проблемы цифровой трансформации системы управления природопользованием как механизма обеспечения экологической безопасности // Российская юстиция. 2020. № 8. С. 17–20.

395. Талапина Э.В. Алгоритмы и искусственный интеллект сквозь призму прав человека // Журнал российского права. 2020. № 10. С. 25–39.

396. Талапина Э.В. Модернизация государственного управления в информационном обществе: информационно-правовое исследование. Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2015. 53 с.

397. Талапина Э.В. Право и цифровизация: новые вызовы и перспективы // Журнал российского права. 2018. № 2 (254). С. 5–17.

398. Талапина Э.В. Сравнительное цифровое право: становление и перспективы // Журнал российского права. 2021. № 9. С. 18–32.

399. Танимов О.В. Трансформация правоотношений в условиях цифровизации // Актуальные проблемы российского права. 2020. Т. 15. № 2. С. 11–18.

400. Танимов О.В. Юридические фикции и проблемы их применения в информационном праве. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саранск, 2004. 26 с.

401. Тапскотт Д. Электронно-цифровое общество: Плюсы и минусы эпохи сетевого интеллекта / пер. с англ. И. Дубинского / под ред. С. Писарева. Киев; М.: INT Пресс; Релф бук, 1999. 432 с.

402. Тепляшин И.В. Арктика: институционально-правовое участие общественности // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 2. С. 36–43.

403. Терещенко Л.К. Трансформация понятийного аппарата информационного права в условиях цифровизации // Журнал российского права. 2022. № 12. С. 98–110.
404. Тимошенко И.Г. Открытое правительство за рубежом: современное состояние и проблемы // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2014. № 3. С. 463–473.
405. Тихомиров Ю.А. Влияние цифровизации на компетенцию федеральных органов исполнительной власти // Законы России: опыт, анализ, практика. 2018. № 12. С. 90–94.
406. Тихомиров Ю.А. Динамика управления в современном обществе // Журнал российского права. 2021. № 11. С. 5–18.
407. Тихомиров Ю.А. Как применять закон: Практическое пособие. М.: Известия, 1993. 60 с.
408. Тихомиров Ю.А. Право: прогнозы и риски: монография. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2015. 240 с.
409. Тихомиров Ю.А. Риск в праве: природа и причины // Право и современные государства. 2016. № 6. С. 9–19.
410. Тихомиров Ю.А., Кичигин Н.В., Цомартова Ф.В., Бальхаева С.Б. Право и цифровая трансформация // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2021. № 2. С. 4–23.
411. Тихомиров Ю.А., Шахрай С.М. Риск и право: научное издание. М.: Изд-во Московского ун-та, 2012. 62 с.
412. Тихомирова Л.А. Конституционные основы разграничения предметов ведения и полномочий Российской Федерации и ее субъектов в области охраны окружающей среды: научно-практическое исследование. Казань: Фолиант, 2013. 331 с.
413. Токарев Д.И. Риск в природопреобразующей деятельности: Философско-методологические аспекты. Автореф. дис. ... канд. философ. наук. М., 2005. 23 с.

414. Толковый словарь русского языка / сост. Г.О. Винокур, проф. Б.А. Ларин, С.И. Ожегов и др. / под ред. проф. Д.Н. Ушакова. Т. 1. М.: Гос. ин-т «Советская энциклопедия», 1935. 1562 с.
415. Толковый словарь русского языка: 72500 слов и 7500 фразеологических выражений / С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова; Российская АН, Ин-т рус. яз., Российский фонд культуры. 2-е изд., испр. и доп. М.: Азъ, 1994. 907 с.
416. Толковый словарь С.И. Ожегова [Электронный ресурс] // URL: <https://dic.academic.ru/dic.nsf/ogegova/244290> (дата обращения: 10.10.2023).
417. Тоффлер Э. Третья волна. М.: АСТ, 2004. 781 с.
418. Трансформация права в цифровую эпоху: монография / Министерство науки и высшего образования РФ, Алтайский государственный университет / под ред. А.А. Васильева. Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2020. С. 120–132.
419. Трегубова Е.В., Куракин А.В., Карпухин Д.В. Конституционные и административные проблемы реализации полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов // Современное право. 2019. № 1. С. 27–36.
420. Третьяк М.А. Координация как способ предупреждения и разрешения конституционно-правовых конфликтов // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 1. С. 9–14.
421. Третьякова А.А. Экологические права граждан в государствах-членах Европейского Союза: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. 158 с.
422. Труды кафедры административного и финансового права: Современные проблемы публичного права в России и за рубежом / отв. ред. А.Б. Зеленцов, А.М. Волков. Вып. I. – М.: РУДН, 2011. С. 89–100.
423. Туранин В.Ю. Юридическая терминология в современном российском законодательстве (теоретико-правовое исследование). Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Белгород, 2017. 45 с.
424. Управление. Социология. Право / отв. ред. И.В. Павлов, В.П. Казимирчук; Ин-т государства и права АН СССР. М.: Юрид. лит., 1971. 271 с.

425. Урри Дж. Мобильности. М.: Праксис, 2012. 576 с.
426. Уэбстер Ф. Теории информационного общества. М.: Аспект Пресс, 2004. 400 с.
427. Федорченко С.Н. Трансформация государственной кадровой политики в политической системе современной России. Автореф. дис. ... канд. полит. наук. М., 2008. 26 с.
428. Федоткина Н.В. Экологический референдум в России: вчера и сегодня // Законодательство и экономика. 2006. № 9. С. 61–64.
429. Филипова И.А. Трудовое право при переходе к цифровому обществу: происходящие изменения и контуры будущего // Журнал российского права. 2021. № 3. С. 92–105.
430. Философская энциклопедия [Электронный ресурс] // URL: https://dic.academic.ru/dic.nsf/enc_philosophy/3770/ЭКСПЕРИМЕНТ (дата обращения: 10.10.2023).
431. Философский энциклопедический словарь. Подготовили А. Л. Грекулова и др.; Редкол.: С. С. Аверинцев и др. 2-е изд. М.: Сов. энцикл., 1989. 814 с.
432. Фишер Д.Ф., Бин Л.Э., Хофманн Дж., Блэр А., Паркс К., Торн П., Уорд М., Джонс Р. Близость жилых помещений к интенсивному животноводству и риск лимфогематопоэтических раковых заболеваний в исследовании сельскохозяйственного здоровья. Эпидемиология: июль 2020 Том 31. Вып. 4. С. 478–489.
433. Фомин Р.С. Общественные градостроительные порталы как альтернатива публичным слушаниям в области градостроительства // Скиф. Вопросы студенческой науки. 2018. № 7 (23). С. 55–58.
434. Хабриева Т.Я., Черногор Н.Н. Право в условиях цифровой реальности // Журнал российского права. 2018. № 1. С. 85–102.
435. Халин В.Г., Чернова Г.В. Цифровизация и ее влияние на российскую экономику и общество: преимущества, вызовы, угрозы и риски // Управленческое консультирование. 2018. № 10. С. 46–63.

436. Харари Ю.Н. Homo Deus: Краткая история будущего / пер. с англ. А. Андреева. М.: Синдбад, 2018. 492 с.
437. Хардина Ю.В. Государственно-частное партнерство в трансформирующемся российском обществе: политический аспект. Автореф. дис. ... канд. полит. наук. М., 2007. 23 с.
438. Харьков В.Н. Актуальные вопросы развития экологического законодательства в контексте реализации научно-технической политики Российской Федерации // Экологическое право. 2021. № 4. С. 8–12.
439. Харьков В.Н. Приоритетное обеспечение публичных экологических интересов как конституционный принцип охраны окружающей среды и природопользования // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 10. С. 193–199.
440. Хлуденева Н.И. Дефекты правового регулирования охраны окружающей среды: Монография. Электронная версия // СПС «Консультант Плюс».
441. Хлуденева Н.И. Оценка эффективности применения эколого-правовых ограничений экономической деятельности в России // Журнал российского права. 2021. № 4. С. 157–172.
442. Хлуденева Н.И. Эффективность правового регулирования охраны окружающей среды в России: от «конфликта целей» к экологическому правопорядку // Журнал российского права. 2017. № 12. С. 141–150.
443. Хлуднев Е.И. Общественные обсуждения и публичные слушания как формы участия населения в осуществлении местного самоуправления и формы общественного контроля // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 3. С. 37–40.
444. Храмов Д.Г. Право пользования недрами в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. 24 с.
445. Худойкина Т.В. Юридическая конфликтология в условиях государственно-правовых и общественных преобразований в России: постановка проблемы, теоретические и социологические аспекты // Сибирский юридический вестник. 1998. № 3. С. 10–13.

446. Худойкина Т.В. Юридический конфликт: Теоретико-прикладное исследование. Дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.01. Нижегород. акад. МВД России. Нижний Новгород, 2002. 488 с.

447. Цветков В.Я. Инфраструктура пространственных данных как инструмент поддержки управления // Общество: политика, экономика, право. 2013. № 2. С 36–41.

448. Цифровая сущность финансового права: прошлое, настоящее, будущее: монография / Абрамова Н.Е., Боженко С.Я., Веремеева О.В. и др. / под ред. И.И. Кучерова, Н.А. Поветкиной [Электронный ресурс] // URL: https://zakladka.org/index.php?route=product/product/download&product_id=640&download_id=189 (дата обращения: 10.10.2023).

449. Цифровая экономика: актуальные направления правового регулирования: научно-практическое пособие / Дьяконова М.О., Ефремов А.А., Зайцев О.А. и др. / под ред. И.И. Кучерова, С.А. Сеницына. Москва: ИЗиСП, НОРМА, 2022. 376 с.

450. Чаннов С.Е. Правовые проблемы обработки персональных данных в государственных информационных системах // Информационное право. 2018. № 2. С. 10–13.

451. Чаннов С.Е. Правовые угрозы при использовании информационных систем в государственном управлении // Административное право и процесс. 2018. № 9. С. 48–54.

452. Чаннов С.Е. Робот (система искусственного интеллекта) как субъект (квазисубъект) права // Актуальные проблемы российского права. 2022. № 12. С. 94–109.

453. Чаплинский А.В. Управление рисками при осуществлении государственного контроля в России // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 2. С. 7–29.

454. Чеботарев Г.Н. Общественные обсуждения, общественные публичные слушания как форма социального партнерства институтов гражданского общества и органов публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 9. С. 35–38.

455. Черепанова Е.В. Правовой эксперимент как механизм апробации технологий электронной торговли // Международное публичное и частное право. 2020. № 6. С. 38–41.
456. Чернавин Ю.А. Цифровое общество: теоретические контуры складывающейся парадигмы // Цифровая социология. 2021. Т. 4, № 2. С. 4–12.
457. Чернов А.А. Становление глобального информационного общества: проблемы и перспективы. М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К°», 2003. 232 с.
458. Чернышев А.Г. Стратегия и философия цифровизации // Власть. 2018. № 26(5). С. 13–21.
459. Шарифуллина А.Ф. Соглашение о разделе продукции: понятие, заключение, реализация: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. 27 с.
460. Шваб К., Дэвис Н. Технологии четвертой промышленной революции. Предисловие С. Наделла / пер. с англ. К. Ахметова и др. М.: Бомбора, 2018. 317 с.
461. Шваб К. Четвертая промышленная революция. М.: Эксмо, 2018. 285 с.
462. Швагерус П.В. Инвестиционные природоохранные программы в региональном природопользовании: организационно-экономический аспект: на материалах Волгоградской области. Автореф. дис. ... канд. экон. наук. Кисловодск, 2003. 27 с.
463. Шемшученко Ю.С. Государственное управление охраной окружающей среды в СССР (проблемы теории и практики). Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Киев, 1978. 36 с.
464. Шемшученко Ю.С. Комплексная экологическая экспертиза и мониторинг окружающей среды // Советское государство и право. 1978. № 10. С. 91–97.
465. Шемшученко Ю.С. Правовые проблемы экологии. Киев, 1989. 231 с.

466. Шилин Г.В. Координация как функция в деятельности администрации субъекта Российской Федерации. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 2002. 21 с.

467. Шиллер Г. Манипуляторы сознанием / пер. с англ.; науч. ред. Я.Н. Засурский. М.: Мысль, 1980. 287 с.

468. Ширококов А.С. Правовое регулирование нормирования в области охраны окружающей среды. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. 23 с.

469. Шкиперова Г.Т., Курило А.Е. Государственное регулирование охраны окружающей среды: проблемы и перспективы // Вестник факультета управления Челябинского государственного университета. 2017. № 2. С. 49–54.

470. Шохин С.О. Цифровизация в сфере государственного финансового контроля // Финансовое право. 2021. № 6. С. 7–10.

471. Шпенглер О. Закат Европы: очерки мифологии мировой истории / пер. с нем., вступ. ст. и примеч. К.А. Свасьяна. М.: Мысль, 1998. Т. 2. 606 с.

472. Шубкина Е.С., Шубкин Н.С., Власов А.Г., Васильева Д.И. Ведение государственных отраслевых реестров в Российской Федерации // Региональное развитие. 2015. № 3 [Электронный ресурс] // URL: <http://regrazvitie.ru/2015/07/> (дата обращения: 10.10.2023).

473. Шугрина Е.С. Публичные слушания и общественные обсуждения как инструмент выявления мнения населения по вопросам городского развития // Градостроительное право. 2019. № 4. С. 30–34.

474. Щеглов Е.Н. Организационно-правовые аспекты становления и развития автоматизированных систем управления в Российской Федерации // Административное право и процесс. 2017. № 10. С. 17–21.

475. Щекотин Е.В. Концепция качества жизни в условиях цифровизации общества: социолого-управленческие аспекты. Автореф. дис. ... докт. социолог. наук. Хабаровск, 2022. 50 с.

476. Эволюция цифрового управления в органах исполнительной власти [материалы]: (2021; Волгоград) / под ред. Т.Б. Ивановой;

Волгоградский институт управления – филиал ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы». Волгоград: Изд-во Волгоградского института управления – филиала РАНХиГС, 2021. 152 с.

477. Экология права. На пути к правовой системе в гармонии с природой и обществом / Капра Ф., Маттеи У. / пер. с англ. Г. Карпова / под науч. ред. Д. Раскова. М.: Издательство Института Гайдара; СПб: Факультет свободных искусств и наук СПбГУ, 2021. 328 с.

478. Экология: Юрид. энцикл. словарь / Боголюбов С.А., Галиновская Е.А., Емельянова В.Г. и др.; Ин-т законодательства и сравн. правоведения при Правительстве Рос. Федерации. М.: НОРМА, 2000. 442 с.

479. Экономический эксперимент и право / Грибанов В.П., Запольский С.В., Карпунин М.Г. и др. / отв. ред. М.Г. Карпунин. М.: Юрид. лит., 1986. 157 с.

480. Эффективность юридической ответственности в охране окружающей среды: Сб. ст. / АН СССР, Ин-т государства и права / отв. ред. О.С. Колбасов, Н.И. Краснов. М.: Наука, 1985. 226 с.

481. Южаков В.Н., Александров О.В., Талапина Э.В. О системности правового регулирования государственного управления в Российской Федерации // Журнал российского права. 2015. № 7 (223). С. 114–121.

482. Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Александров О.В. Государственное управление по результатам: старые рецепты или новая модель? // Экономическая политика. 2014. № 5. С. 191–207.

483. Южаков В.Н., Талапина Э.В., Ефремов А.А. Правовые ограничения для использования прорывных цифровых технологий в государственном управлении // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Государственное и муниципальное управление. 2018. № 3. С. 235–247.

484. Юн Л.В. Актуальные вопросы взаимодействия цифровизации и экологического правосознания в XXI веке // Юрист. 2023. № 7. С. 38–42.

485. Юридическая конфликтология / Бойков О.В., Варламова Н.Н., Дмитриев А.В. и др. / отв. ред. В. Н. Кудрявцев; Рос. АН, Центр конфликтолог. исслед. М.: Ин-т государства и права, 1995. 316 с.

486. Юридическая конфликтология: теория и методология исследования / под ред. М.Н. Марченко. Дерябина Н.Е., Заславская Н.М., Корнев В.Н., Коновалов С.Г., Кремнев П.П. и др. М.: Норма, 2022. 296 с.

487. Юридическая концепция роботизации: монография / Антонова Н.В., Бальхаева С.Б., Гаунова Ж.А. и др. / отв. ред. Ю.А. Тихомиров, С.Б. Нанба. М.: Проспект, 2019. 240 с.

488. Юридический конфликт = Legal conflict: монография / Акоюн О.А., Бальхаева С.Б., Головина А.А. и др. / отв. ред. Ю.А. Тихомиров. Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: ИНФРА-М, 2017. 310 с.

489. Яницкий О.Н. Информационное общество: проблемы и методы их решения // Власть. 2016. № 7. С. 90–96.

1.2. Учебная литература (учебники и учебные пособия)

1. Административное право России: учебник для бакалавров / В.В. Альхименко, А.А. Выручаев, А.А. Гришковец [и др.]; отв. ред. Н.Ю. Хаманева. М.: Проспект, 2013. 368 с.

2. Административное право Российской Федерации: Учебник для бакалавров / под ред. А.Ю. Соколова. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2018. 352 с.

3. Административное право: Учебник для юрид. ин-тов и фак. / под ред. проф. докт. юрид. наук А.Е. Лунева; Ин-т государства и права АН СССР. М.: Юрид. лит., 1970. 596 с.

4. Алексеев С.С. Общая теория права: Учебник. 2-е изд. М.: Проспект, 2008. 565 с.

5. Бобылев С.Н., Ходжаев А.Ш. Экономика природопользования. Учебник. М., 2003. 567 с.

6. Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды): Учебник для высших юридических учебных заведений. М.: Юристъ, 1998. 688 с.
7. Бринчук М.М. Экологическое право: Учебник [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс», 2008.
8. Бринчук М.М. Экологическое право: Учебник. 4-е изд. М.: Эксмо, 2010. 668 с.
9. Васильева М.И. Экологические права граждан. Основы теории: Учеб. пособие. Тверь, 1999. 149 с.
10. Голиченков А.К. Экологическое право России: Словарь юридических терминов: Учебное пособие для вузов. М.: Издательский Дом «Городец», 2008. 448 с.
11. Гоноболин Ф.Н. Психология. Учеб. пособие / под ред. проф. Н.Ф. Добрынина. М.: Просвещение, 1973. 240 с.
12. Громова Е.А. Государственно-частное партнерство и его правовые формы: Учебное пособие. М.: Юстицинформ, 2019. 83 с.
13. Дмитриев А.В. Конфликтология: Учеб. Пособие для студентов вузов. М.: Гардарики, 2000. 320 с.
14. Дубовик О.Л. Экологическое право: Учебник, 2-е изд., перераб. и доп. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. 687 с.
15. Дубовик О.Л. Экологическое право: Учебник, 2-е изд., перераб. и доп. М.: Эксмо, 2007. 768 с.
16. Иноземцев В.Л. Современное постиндустриальное общество: природа, противоречия, перспективы. Учеб. пособие для студентов вузов. М.: Логос, 2000. 304 с.
17. Конфликтология: учебник для студентов высших учебных заведений, обучающихся по специальностям экономики и управления и гуманитарно-социальным специальностям / [В.П. Ратников и др.] / под ред. В.П. Ратникова. - 3-е изд., перераб. и доп. - Москва ЮНИТИ, 2012. 543 с.
18. Крассов О.И. Экологическое право: Учебник. М.: Дело, 2001. 767 с.

19. Общая теория государства и права. Академический курс в 3-х томах. Изд. 2-е, перераб. и доп. / отв. ред. проф. М.Н. Марченко. Т.3. М.: ИКД «Зерцало-М», 2002. 518 с.
20. Петров В.В. Экологическое право России: Учебник для вузов. М.: Изд-во БЕК, 1995. 557 с.
21. Петров В.В. Правовая охрана природы в СССР: Учеб. для вузов по спец. «Правоведение». М.: Юрид. лит., 1984. 384 с.
22. Правовая охрана природы: Учебник для высш. юрид. учеб. заведений СССР / Петров В.В., Иванов Г.В., Балезин В.П. и др. / под ред. В.В. Петрова. М.: Изд-во МГУ, 1980. 312 с.
23. Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: Учебник для вузов. 4-е изд., пересмотр. и доп. М.: Норма, 2009. 928 с.
24. Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: Учебник. 6-е изд., доп. и пересмотр. М.: Норма, 2019. 640 с.
25. Управление качеством: конспект лекций / Е.М. Белый, И.Б. Романова. Ульяновск, УлГУ, 2017. 86 с.
26. Цифровое право: учебник / под общ. ред. В.В. Блажеева, М.А. Егоровой. М.: Проспект, 2020. 637 с.
27. Шундииков К.В. Механизм правового регулирования: Учебное пособие / под ред. докт. юрид. наук, проф. А.В. Малько. Саратов: СГАП, 2001. 102 с.
28. Экологическое право: учебник для вузов / под ред. С.А. Боголюбова. М.: Высшее образование, 2006. 485 с.
29. Экономические и правовые основы природопользования: Учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Экономика и упр. на предприятиях природопользования» направления подготовки дипломир. специалистов «Экономика и упр.» и по гор. специальностям направления подготовки дипломир. специалистов «Горное дело» / Астахов А.С., Зайденварг В.Е., Певзнер М.Е., Харченко В.А. / под ред. В.А. Харченко. М.: Изд-во Моск. гос. гор. ун-та, 2002. 526 с.

II. ЛИТЕРАТУРА НА ИНОСТРАННЫХ ЯЗЫКАХ

1. Aalders H., Moellering H. Spatial Data Infrastructure. 2001 [Электронный ресурс] // URL: http://gdmc.nl/publications/2001/Spatial_data_infrastructure.pdf (дата обращения: 10.10.2023).
2. Abid M. Does economic, financial and institutional developments matter for environmental quality? A comparative analysis of UE and MEA. *Journal of Environmental Management*. 2017. 188. P. 183–194 [Электронный ресурс] // URL: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/27984791/> (дата обращения: 10.10.2023).
3. Al-Mulali U., Ozturk I. The effect of energy consumption, urbanization, trade openness, industrial output and the political stability on the environmental degradation in the MENA region. *Energy*. 2015. 84. P. 382–389 [Электронный ресурс] // URL: <https://www.sci-hub.ru/10.1016/j.energy.2015.03.004> (дата обращения: 10.10.2023).
4. Andrae A. S. G., Vaija M. S. Precision of a streamlined life cycle assessment approach used in eco-rating of mobile phones. *Challenges*. 2017. Vol. 8. № 2 [Электронный ресурс] // URL: https://www.researchgate.net/publication/319217601_Precision_of_a_Streamlined_Life_Cycle_Assessment_Approach_Used_in_Eco-Rating_of_Mobile_Phones (дата обращения: 10.10.2023).
5. André H., Ljunggren Söderman M., Nordelöf A. Resource and environmental impacts of using second-hand laptop computers: a case study of commercial reuse. *Waste Management Series*. 2019. Vol. 88. P. 268–279 [Электронный ресурс] // URL: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/31079639/> (дата обращения: 10.10.2023).
6. Añón Higón D., Gholami R., Shirazi F. ICT and environmental sustainability: a global perspective. *Telematics and Informatics*. 2017. Vol. 34. № 4. P. 85–95 [Электронный ресурс] // URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0736585316305846?via%3Dihub> (дата обращения: 10.10.2023).

7. Balogun A.-L., Marks D., Sharma R. et al. Assessing the potentials of digitalization as a tool for climate change adaptation and sustainable development in urban centres. *Sustainable Cities and Society*. 2020. Vol. 53 [Электронный ресурс] // URL: https://www.researchgate.net/publication/337004111_Assessing_the_Potentials_of_Digitalization_as_a_Tool_for_Climate_Change_Adaptation_and_Sustainable_Development_in_Urban_Centres (дата обращения: 10.10.2023).
8. Bell D. *The coming of post-industrial society: A venture in social forecasting*. N.Y.: Basic Books Publ., 1976. 616 p.
9. Bell D. The social framework of the information society. In: *The computer age: A 20 year view*. Cambridge, MA: The MIT Press Publ., 1979. P. 500–549.
10. Bieser J.C.T., Hilty L.M. Assessing indirect environmental effects of information and communication technology (ICT): a systematic literature review. *Sustainability*. 2018. Vol. 10. №. 8 [Электронный ресурс] // URL: <https://www.mdpi.com/2071-1050/10/8/2662> (дата обращения: 10.10.2023).
11. Birkel H.S., Veile J.W., Müller J.M., Hartmann E., Voigt K.-I. Development of a risk framework for industry 4.0 in the context of sustainability for established manufacturers. *Sustainability*. 2019. Vol. 11. № 2 [Электронный ресурс] // URL: <https://www.mdpi.com/2071-1050/11/2/384> (дата обращения: 10.10.2023).
12. Bouchoucha N. The Effect of Environmental Degradation on Health Status: Do Institutions Matter? *J Knowl Econ*. 2021. 12. P. 1618–1634 [Электронный ресурс] // URL: <https://doi.org/10.1007/s13132-020-00680-y> (дата обращения: 10.10.2023).
13. Bouwman A., van Kamp I., van Poll R. (Eds.), Report 630950 00x Workshopverslag Leefomgevingskwaliteit II. Verslag Workshop, 18 December 2001, in press.
14. Brennen S., Kreiss D. Digitalization. *International encyclopedia of communication theory and philosophy*. 2016. 23. P. 1–11.

15. Cummins R.A. Objective and subjective quality of life: an interactive model. *Soc. Indicators Res.* 2000. 52. P. 55–72.
16. Danish J.Z.B.W., Latif Z. Towards cross-regional sustainable development: the nexus between information and communication technology, energy consumption, and CO2 emissions. *Sustainable Development*. 2019. Vol. 27. № 5. P. 990–1000 [Электронный ресурс] // URL: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/sd.2000> (дата обращения: 10.10.2023).
17. Dijk van J. *The Network Society: Social Aspects of New Media*. London, 2006. 304 p.
18. Duff A.S. *Information society studies*. London: Psychology Press. 2000. 204 p.
19. Feroz A.K., Zo H., Chiravuri A. Digital transformation and environmental sustainability: a review and research agenda. *Sustainability*. 2021. Vol. 13. № 3 [Электронный ресурс] // URL: <https://www.mdpi.com/2071-1050/13/3/1530> (дата обращения: 10.10.2023).
20. Hagerty M.R. Unifying livability and comparison theory: cross-national time-series analysis of life-satisfaction. *Soc. Indicators Res.* 1999. 47 (3). P. 343–356.
21. Haseeb A., Xia E., Saud S., Ahmad A., Khurshid H. Does information and communication technologies improve environmental quality in the era of globalization? An empirical analysis. *Environmental Science & Pollution Research*. 2019. Vol. 26. №. 9. P. 8594–8608 [Электронный ресурс] // URL: <https://link.springer.com/article/10.1007/s11356-019-04296-x> (дата обращения: 10.10.2023).
22. Hilbert M. How to Measure “How Much Information”? Theoretical, Methodological, and Statistical Challenges for the Social Sciences // *International Journal of Communication*. 2012. № 6. P. 1042–1055.
23. Hiltz R., Turoff M. *The Network Nation*. MA.: Addison-Wesley. 1978. 291 p.

24. Howson P. Tackling climate change with blockchain. *Nature Climate Change*. 2019. Vol. 9. № 9. P. 644–645.

25. Kalymbek B., Yerkinbayeva L., Bekisheva S., Saipinov D. The Effect of Digitalization on Environmental Safety. *JEMT*. 2021. Vol 12. № 5 (53). P. 1299-1306 [Электронный ресурс] // URL: <https://journals.aserspublishing.eu/jemt/article/view/6357> (дата обращения: 10.10.2023).

26. Kaufmann D., Kraay, A., Mastruzzi M. The worldwide governance indicators: methodology and analytical issues (World Bank Policy Research Working Paper). *Hague Journal on the Rule of Law*. 2010. Volume 3. Issue 2. P. 220–246 [Электронный ресурс] // URL: https://www.researchgate.net/publication/215645597_The_Worldwide_Governance_Indicators_Methodology_and_Analytical_Issues (дата обращения: 10.10.2023).

27. Kennedy R. E-Regulation and the rule of law: Smart government, institutional information infrastructures, and fundamental values. *Information Polity*. 2016. 21(1). P. 77–98 [Электронный ресурс] // URL: <http://dx.doi.org/10.3233/IP-150368> (дата обращения: 10.10.2023).

28. Koulu R., Kallio L., Hakkarainen J. Law and digitalization – an agenda for the future. 2017 [Электронный ресурс] // URL: https://www.researchgate.net/publication/331379845_Law_and_digitalization_-_an_agenda_for_the_future (дата обращения: 10.10.2023).

29. Krumay B., Brandtweiner R. Measuring the environmental impact of ICT hardware. *International Journal of Sustainable Development and Planning*. 2016. Vol. 11. № 6. P. 1064–1076 [Электронный ресурс] // URL: <https://www.witpress.com/elibrary/sdp-volumes/11/6/1405> (дата обращения: 10.10.2023).

30. Kunkel S., Matthes M. Digital transformation and environmental sustainability in industry: putting expectations in Asian and African policies into perspective. *Environmental Science & Policy*. 2020. Vol. 112. P. 318–329 [Электронный ресурс] // URL:

<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S146290112030157X?via%3Dihub> (дата обращения: 10.10.2023).

31. Lee J.W., Brahmairene T. ICT, CO2 emissions and economic growth: evidence from a panel of ASEAN. *Global Economic Review*. 2014. Vol. 43. № 2. P. 93–109 [Электронный ресурс] // URL: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/1226508X.2014.917803> (дата обращения: 10.10.2023).

32. Malmmodin J., Lundén D. The energy and carbon footprint of the global ICT and E& M sectors 2010–2015. *Sustainability*. 2018. Vol. 10. № 9 [Электронный ресурс] // URL: <https://www.mdpi.com/2071-1050/10/9/3027> (дата обращения: 10.10.2023).

33. Marans R.W., Couper M. Measuring the quality of community life: a program for longitudinal and comparative international research. In: *Proceedings of the Second International Conference on Quality of Life in Cities*. Singapore. *Landscape and Urban Planning*. 2003. Vol. 2. P. 73–83.

34. Masuda Y. *The Information Society as Post-Industrial Society*. Washington: World Future Society. 1981. 171 p.

35. Messer L.C., Jagai J.S., Rappazzo K.M., Lobdell D.T. Construction of an environmental quality index for public health research. *Environ Health*. 2014. 13(1):39. [Электронный ресурс] // URL: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/24886426/> (дата обращения: 10.10.2023).

36. Messer L.C., Laraia B.A., Kaufman J.S., Eyster J., Holzman C., Culhane J., Elo I., Burke J.G., O'Campo P. The development of a standardized neighbourhood deprivation index. *J Urban Health*. 2006. Volume 83. P. 1041–1062 [Электронный ресурс] // URL: <https://link.springer.com/article/10.1007/s11524-006-9094-x> (дата обращения: 10.10.2023).

37. Mihăiță A.S., Dupont L., Chery O., Camargo M., Cai C. Evaluating air quality by combining stationary, smart mobile pollution monitoring and data-driven modelling. *Journal of Cleaner Production*. 2019. Vol. 221. P. 398–418 [Электронный ресурс] // URL:

<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0959652619305785?via%3Dihub> (дата обращения: 10.10.2023).

38. Murugesan S. Harnessing green IT: Principles and practices. *IT Professional*. 2008. 10(1). P. 24–33 [Электронный ресурс] // URL: https://www.researchgate.net/publication/3426967_Harnessing_Green_IT_Principles_and_Practices (дата обращения: 10.10.2023).

39. Musschenga A.W. The relation between concepts of quality-of-life. *Journal of Medicine and Philosophy*. 1997. 22 (1). P. 11–28.

40. Mutizwa A., Makochekanwa A. Impact of environmental quality on health status: a study of 12 Southern African Development Community (SADC) countries between 2000 and 2008. 2015 [Электронный ресурс] // URL: <https://www.ajol.info/index.php/boje/article/download/129006/118560/0> (дата обращения: 10.10.2023).

41. Newman P. Sustainability and cities: extending the metabolism model. *Landscape Urban Plann.* 1999. Volume 44. Issue 4. P. 219–226 [Электронный ресурс] // URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0169204699000092> (дата обращения: 10.10.2023).

42. Niforos M. Blockchain in Development – Part I: A New Mechanism of ‘Trust’? International Finance Corporation. 2017 [Электронный ресурс] // URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/511661502947718159/pdf/118734BRI-EMCompass-Note-40-Blockchain-Part-I-PUBLIC.pdf> (дата обращения: 10.10.2023).

43. Ordieres-Meré J., Prieto Remón T., Rubio J. Digitalization: An opportunity for contributing to sustainability from knowledge creation. *Sustainability*. 2020. 12(4): 1460 [Электронный ресурс] // URL: https://www.researchgate.net/publication/339417583_Digitalization_An_Opportunity_for_Contributing_to_Sustainability_From_Knowledge_Creation (дата обращения: 10.10.2023).

44. Pacione M. Urban environmental quality and human wellbeing – a social geographical. *Landscape and Urban Planning*. 2003. Volume 65. P. 19–30

[Электронный ресурс] // URL: <http://www1.geo.ntnu.edu.tw/~moise/Data/Books/Social/06%20social%20security/uban%20environmental%20quality%20and%20human%20wellbeing.pdf> (дата обращения: 10.10.2023).

45. Pacione M. Urban liveability: a review. *Urban Geogr.* 1990. 11 (1). P. 1–30 [Электронный ресурс] // URL: <https://www.sci-hub.ru/10.2747/0272-3638.11.1.1> (дата обращения: 10.10.2023).

46. Park Y., Meng F., Baloch M.A. The effect of ICT, financial development, growth, and trade openness on CO2 emissions: an empirical analysis. *Environmental Science & Pollution Research.* 2018. Vol. 25. P. 30708–30719 [Электронный ресурс] // URL: <https://link.springer.com/article/10.1007/s11356-018-3108-6> (дата обращения: 10.10.2023).

47. Porteous J.D. *Environment & behavior: planning and everyday urban life.* 1977. 446 p.

48. *Post-industrial society. The choice between innovation and tradition /* edited by Julia Kovalchuk. M.: Springer International Publishing. 2020. 281 p.

49. Ringenson T., Heyer M., Kramers A., Viggedal A. Digitalization and environmental aims in municipalities. *Sustainability.* 2018. 10(4): 1278. [Электронный ресурс] // URL: https://www.researchgate.net/publication/324722936_Digitalization_and_Environmental_Aims_in_Municipalities (дата обращения: 10.10.2023).

50. Santarius T., Pohl J., Lange S. Digitalization and the decoupling debate: can ICT help to reduce environmental impacts while the economy keeps growing? *Sustainability.* 2020. Vol. 12. № 18 [Электронный ресурс] // URL: <https://www.mdpi.com/2071-1050/12/18/7496> (дата обращения: 10.10.2023).

51. Schneider A.L., Ingram H. Policy Design // *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy. Second Edition /* Ed. by E.M. Berman, J. Rabin. Boca Raton (FL, USA): Taylor & Francis Group. 2008. P. 1477–1481.

52. Traini E., Huss A., Portengen L., Rookus M., Verschuren M., Vermeulen R., Bellaviaa A. A Multipollutant Approach to Estimating Causal Effects of Air Pollution Mixtures on Overall Mortality in a Large, Prospective Cohort.

Epidemiology. 2022. 33(4). P. 514–522 [Электронный ресурс] // URL: <https://journals.lww.com/epidem/Pages/currenttoc.aspx#-1331791444> (дата обращения: 10.10.2023).

53. Truong T.C. The Impact of Digital Transformation on Environmental Sustainability. *Advances in Multimedia* 2022(3):1–12 [Электронный ресурс] // URL: https://www.researchgate.net/publication/360666644_The_Impact_of_Digital_Transformation_on_Environmental_Sustainability (дата обращения: 10.10.2023).

54. Veenhoven R. Quality-of-life in individualistic society: a comparison of 43 nations in early 1990s. *Soc. Indicators Res.* 1999. 48. P. 157–186 [Электронный ресурс] // URL: https://www.researchgate.net/publication/254803845_Quality-of-life_in_individualistic_society_A_comparison_in_43_nations_in_the_early_1990's (дата обращения: 10.10.2023).

55. Xu J., She S., Liu W. Role of digitalization in environment, social and governance, and sustainability: Review-based study for implications. *Frontiers in Psychology*. 2022. Volume 13. P. 1–15 [Электронный ресурс] // URL: https://www.researchgate.net/publication/365895398_Role_of_digitalization_in_environment_social_and_governance_and_sustainability_Review-based_study_for_implications (дата обращения: 10.10.2023).

III. ИНТЕРНЕТ-РЕСУРСЫ

1. URL: <http://pppcenter.ru>
2. URL: <http://474.slovaronline.com>
3. URL: <http://archive.kremlin.ru>
4. URL: <http://auslig.gov.au>
5. URL: <http://cbr.ru>
6. URL: <http://cnig.gouv.fr>
7. URL: <http://datareportal.com>
8. URL: <http://digital.gov.ru>
9. URL: <http://documents.worldbank.org>

10. URL: <http://duma.gov.ru>
11. URL: <http://ecocongress.info>
12. URL: <http://ecopress.by>
13. URL: <http://fgdc.gov>
14. URL: <http://gdmc.nl>
15. URL: <http://gov.spb.ru>
16. URL: <http://government.ru>
17. URL: <http://iwp.ru>
18. URL: <http://klubok.net>
19. URL: <http://mnr.gov.ru>
20. URL: <http://mos.ru>
21. URL: <http://mosreg.ru>
22. URL: <http://multilang.pravo.by/ru>
23. URL: <http://ncgi.nl>
24. URL: <http://newsbabr.com>
25. URL: <http://opengis.org>
26. URL: <http://pqm-online.com>
27. URL: <http://pravo.gov.ru>
28. URL: <http://priroda-ok.ru>
29. URL: <http://progis.fi>
30. URL: <http://ravi.nl>
31. URL: <http://rbc.ru>
32. URL: <http://regrazvitie.ru>
33. URL: <http://trends.rbc.ru>
34. URL: <http://www.mosreg.ru>
35. URL: <http://ac-forum.ru>
36. URL: <https://2020.ecology-gosdoklad.ru>
37. URL: <https://ac-forum.ru>
38. URL: <https://adilet.zan.kz>
39. URL: <https://afigeo.asso.fr>
40. URL: <https://agi.com/>

41. URL: <https://chukot-gov.ru>
42. URL: <https://data.gov.ru>
43. URL: <https://dic.academic.ru>
44. URL: <https://digital.tatarstan.ru>
45. URL: <https://docs.cntd.ru>
46. URL: <https://doi.org>
47. URL: <https://dpr.gov35.ru>
48. URL: <https://eco.tatarstan.ru>
49. URL: <https://ecology.admoblkaluga.ru>
50. URL: <https://economy.gov.ru>
51. URL: <https://ehjournal.biomedcentral.com>
52. URL: <https://eurogi.org>
53. URL: <https://forbes.com>
54. URL: <https://gorod.mos.ru>
55. URL: <https://gspm.ranepa.ru>
56. URL: <https://gufo.me>
57. URL: <https://hse.ru>
58. URL: <https://info.worldbank.org>
59. URL: <https://inspections.enforce.spb.ru>
60. URL: <https://inspire.ec.europa.eu>
61. URL: <https://ivan-gov.ru>
62. URL: <https://journals.lww.com>
63. URL: <https://knd.ac.gov.ru>
64. URL: <https://kremlin.ru>
65. URL: <https://lex.uz>
66. URL: <https://lexicography.online>
67. URL: <https://link.springer.com>
68. URL: <https://mfc-moscow.com>
69. URL: <https://mpt.gov.by>
70. URL: <https://my.gartner.com>
71. URL: <https://onlinelibrary.wiley.com>

72. URL: <https://openknowledge.worldbank.org>
73. URL: <https://pravo.tatarstan.ru>
74. URL: <https://priroda-ok.ru>
75. URL: <https://proverki.gov.ru>
76. URL: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov>
77. URL: <https://rg.ru>
78. URL: <https://rosstat.gov.ru>
79. URL: <https://rpn.gov.ru>
80. URL: <https://ru.wikipedia.org>
81. URL: <https://sb.by>
82. URL: <https://statista.com>
83. URL: <https://studme.org>
84. URL: <https://sustainabledevelopment.un.org>
85. URL: <https://tatarstan.ru>
86. URL: <https://tatarstan-gov.ru>
87. URL: <https://vedomosti.ru>
88. URL: <https://voda.gov.ru>
89. URL: <https://wm-help.net/>
90. URL: <https://www.ajol.info>
91. URL: <https://www.csr.ru>
92. URL: <https://www.ferma.eu>
93. URL: <https://www.mdpi.com>
94. URL: <https://www.pipiads.com>
95. URL: <https://www.researchgate.net>
96. URL: <https://www.sciencedirect.com>
97. URL: <https://www.sci-hub.ru>
98. URL: <https://www.sci-hub.ru>
99. URL: <https://www.tandfonline.com>
100. URL: <https://www.un.org>
101. URL: <https://www.witpress.com>
102. URL: <https://zakladka.org>

IV. НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ И ИНЫЕ ДОКУМЕНТЫ

4.1. Федеральный уровень

4.1.1. Законодательство⁹⁶⁵

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. С учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ, от 14.03.2020 № 1-ФКЗ // Росс. газ. 1993. № 237; URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 10.10.2023).

2. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.

3. Федеральный конституционный закон от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 45. Ст. 7061.

4. Закон РСФСР от 19.12.1991 № 2060-1 «Об охране окружающей природной среды» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 10. Ст. 457 (утратил силу).

5. Закон Российской Федерации от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах». С послед. изм. и доп., внесенными Федеральным законом от 25.12.2023 № 656-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 10. Ст. 823; [Электронный ресурс] // URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 29.12.2023).

6. Федеральный закон от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности». С послед. изм. и доп., внесенными Федеральным законом от 19.10.2023 № 506-ФЗ // СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3649; 2023. № 43. Ст. 7605.

⁹⁶⁵ Здесь и далее нормативные правовые акты и иные документы в каждом разделе даны в хронологическом порядке.

7. Федеральный закон от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях». С послед. изм. и доп., внесенными Федеральным законом от 10.07.2023 № 310-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 12. Ст. 1024; 2023. № 29. Ст. 5328.

8. Федеральный закон 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире». С послед. изм. и доп., внесенными Федеральным законом от 13.06.2023 № 247-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1462; 2023. № 25. Ст. 4436.

9. Федеральный закон от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе». С послед. изм. и доп., внесенными Федеральным законом от 19.12.2023 № 613-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4556; [Электронный ресурс] // URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 29.12.2023).

10. Федеральный закон от 30.12.1995 № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции». С послед. изм. и доп., внесенными Федеральным законом от 08.12.2020 № 429-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 18; 2020. № 50 (ч. III). Ст. 8074.

11. Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления». С послед. изм. и доп., внесенными Федеральным законом от 04.08.2023 № 476-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 26. Ст. 3009; 2023. № 32 (ч. I). Ст. 6208.

12. Федеральный закон от 19.07.1998 № 113-ФЗ «О гидрометеорологической службе». С послед. изм. и доп., внесенными Федеральным законом от 10.07.2023 № 297-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 30. Ст. 3609; 2023. № 29. Ст. 5315.

13. Федеральный закон от 04.01.1999 № 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации». С изм. и доп., внесенными Федеральным законом от 13.07.2015 № 255-ФЗ // СЗ РФ. 1999. № 2. Ст. 231; 2015. № 29 (ч. I). Ст. 4381.

14. Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения». С послед. изм. и доп., внесенными Федеральным законом от 24.07.2023 № 382-ФЗ // СЗ РФ, 1999. № 14. Ст. 1650; 2023. № 31 (часть III). Ст. 5808.

15. Федеральный закон от 01.05.1999 № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал». С послед. изм. и доп., внесенными Федеральным законом от 01.05.2022 № 124-ФЗ // СЗ РФ, 1999. № 18. Ст. 2220; 2022. № 18. Ст. 3010.

16. Федеральный закон от 04.05.1999 № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха». С послед. изм. и доп., внесенными Федеральным законом от 13.06.2023 № 255-ФЗ // СЗ РФ, 1999. № 18. Ст. 2222; 2023. № 25. Ст. 4444.

17. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ. С послед. изм. и доп., внесенными Федеральным законом от 25.12.2023 № 628-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147; [Электронный ресурс] // URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 29.12.2023).

18. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ. С послед. изм. и доп., внесенными Федеральным законом от 25.12.2023 № 669-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1; [Электронный ресурс] // URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 29.12.2023).

19. Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды». С послед. изм. и доп., внесенными Федеральным законом от 25.12.2023 № 677-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133; [Электронный ресурс] // URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 29.12.2023).

20. Федеральный закон от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании». С послед. изм. и доп., внесенными Федеральным законом от 02.07.2021 № 351-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 52 (ч. 1). Ст. 5140; 2021. № 27 (ч. I). Ст. 5179.

21. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». С послед. изм. и доп., внесенными Федеральным законом от 25.12.2023 № 657-ФЗ // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822; [Электронный ресурс] // URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 29.12.2023).

22. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ. С послед. изм. и доп., внесенными Федеральным законом от

25.12.2023 № 627-ФЗ // СЗ РФ, 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 16; [Электронный ресурс] // URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 29.12.2023).

23. Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях». С послед. изм. и доп., внесенными Федеральным законом от 10.07.2023 № 296-ФЗ // СЗ РФ. 2005. № 30 (ч. II). Ст. 3126; 2023. № 29. Ст. 5314.

24. Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 № 74-ФЗ. С послед. изм. и доп., внесенными Федеральным законом от 25.12.2023 № 657-ФЗ // СЗ РФ, 2006. № 3. Ст. 2381; [Электронный ресурс] // URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 29.12.2023).

25. Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации». С послед. изм. и доп., внесенными Федеральным законом от 12.12.2023 № 588-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3448; 2023. № 51. Ст. 9161.

26. Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ. С послед. изм. и доп., внесенными Федеральным законом от 04.08.2023 № 486-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5278; 2023. № 32 (ч. II). Ст. 6218.

27. Федеральный закон от 29.12.2006 № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства». С послед. изм. и доп., внесенными Федеральным законом от 04.08.2023 № 485-ФЗ // СЗ РФ. 2007. № 1 (1 ч.); Ст. 2728. 2023. № 32 (ч. II). Ст. 6217.

28. Федеральный закон от 29.11.2007 № 282-ФЗ «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации». С послед. изм. и доп., внесенными Федеральным законом от 28.02.2023 № 55-ФЗ // СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6043; 2023. № 10. Ст. 1578.

29. Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». С послед. изм. и доп., внесенными Федеральным законом от 24.07.2023 № 366-ФЗ // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249; 2023, № 31 (ч. III). Ст. 5792.

30. Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». С послед. изм. и доп., внесенными Федеральным законом от 14.07.2022 № 270-ФЗ // СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 776; 2022. № 29 (ч. III). Ст. 5237.

31. Федеральный закон от 24.07.2009 № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». С послед. изм. и доп., внесенными Федеральным законом от 13.06.2023 № 250-ФЗ // СЗ РФ. 2009. № 30. Ст. 3735; 2023. № 25. Ст. 4439.

32. Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции». С послед. изм. и доп., внесенными Федеральным законом от 04.08.2023 № 440-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900; 2023. № 32 (ч. I). Ст. 6172.

33. Федеральный закон от 18.07.2011 № 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». С послед. изм. и доп., внесенными Федеральным законом от 30.12.2021 № 454-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 30 (ч. 1). Ст. 4590; 2022. № 1 (ч. I). Ст. 23.

34. Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации». С послед. изм. и доп., внесенными Федеральным законом от 25.12.2023 № 678-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6724; [Электронный ресурс] // URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 29.12.2023).

35. Федеральный закон от 21.11.2011 № 331-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации”. С послед. изм. и доп., внесенными Федеральным законом от 21.12.2021 № 414-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6732; 2021. № 52 (ч. I). Ст. 8973.

36. Федеральный закон от 30.11.2011 № 371-ФЗ «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов» // СЗ РФ. 2011. № 49 (ч. 1). Ст. 7049.

37. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». С послед. изм. и доп., внесенными Федеральным законом от 17.02.2023 № 28-ФЗ // СЗ РФ. 2014. № 26 (ч. I). Ст. 3378; 2023. № 8. Ст. 1206.

38. Федеральный закон от 21.07.2014 № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об охране окружающей среды” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 30 (ч. I). Ст. 4220.

39. Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». С послед. изм. и доп., внесенными Федеральным законом от 10.07.2023 № 296-ФЗ // СЗ РФ. 2015. № 29 (ч. I). Ст. 4350; 2023. № 29. Ст. 5314.

40. Федеральный закон от 13.07.2015 № 246-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СЗ РФ. 2015. № 29 (ч. I). Ст. 4372.

41. Федеральный закон от 30.12.2015 № 431-ФЗ «О геодезии, картографии и пространственных данных и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». С послед. изм. и доп., внесенными Федеральным законом от 19.10.2023 № 503-ФЗ // СЗ РФ. 2016. № 1 (ч. I). Ст. 51; 2023. № 43. Ст. 7602.

42. Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». С послед. изм. и доп., внесенными Федеральным законом от 25.12.2023 № 625-ФЗ // СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5007; [Электронный ресурс] // URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 29.12.2023).

43. Федеральный закон от 31.07.2020 № 258-ФЗ «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в

Российской Федерации». С послед. изм. и доп., внесенными Федеральным законом от 02.07.2021 № 331-ФЗ // СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5017; 2021. № 27 (ч. I). Ст. 5159.

44. Федеральный закон от 04.02.2021 № 3-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования правового регулирования лесных отношений». С послед. изм. и доп., внесенными Федеральным законом от 24.07.2023 № 343-ФЗ // СЗ РФ. 2021. № 6. Ст. 958; 2023. № 31 (ч. III). Ст. 5769.

45. Федеральный закон от 09.03.2021 № 39-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об охране окружающей среды” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 11. Ст. 1704.

46. Федеральный закон от 11.06.2021 № 170-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации”». С послед. изм. и доп., внесенными Федеральным законом от 19.12.2022 № 548-ФЗ // СЗ РФ. 2021. № 24 (ч. I). Ст. 4188; 2022. № 52. Ст. 9378.

47. Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации». С послед. изм. и доп., внесенными Федеральным законом от 04.08.2023 № 485-ФЗ // СЗ РФ. 2021. № 52 (ч. I). Ст. 8973; 2023. № 32 (ч. II). Ст. 6217.

48. Федеральный закон от 30.12.2021 № 446-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об охране окружающей среды” и отдельные законодательные акты Российской Федерации». С послед. изм. и доп., внесенными Федеральным законом от 26.03.2022 № 71-ФЗ [Электронный ресурс] // URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 10.10.2023).

49. Федеральный закон от 30.12.2021 № 449-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2022. № 1 (ч. I). Ст. 18.

50. Федеральный закон от 06.03.2022 № 34-ФЗ «О проведении эксперимента по ограничению выбросов парниковых газов в отдельных субъектах Российской Федерации» // СЗ РФ. 2022. № 10. Ст. 1391.

51. Федеральный закон от 10.07.2023 № 305-ФЗ «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» // СЗ РФ. 2023. № 29. С. 5323.

52. Федеральный закон от 04.08.2023 № 450-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об охране окружающей среды” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» [Электронный ресурс] // URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 10.10.2023).

4.1.2. Акты Президента Российской Федерации

1. Распоряжение Президента Российской Федерации от 04.01.1992 № 4-рп «О создании Координационного совета по экологической политике при Президенте Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1992. № 4. Ст. 151.

2. Указ Президента Российской Федерации от 30.09.1992 № 1150 «Об упорядочении состава координационных и консультативных органов, созданных Президентом Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1992. № 14. Ст. 1093.

3. Распоряжение Президента Российской Федерации от 28.12.1992 № 828-рп. «О Совете при Президенте Российской Федерации по экологической политике» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 3. Ст. 237 (утратило силу).

4. Указ Президента Российской Федерации от 05.10.1999 № 1338 «О Совете при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства» (вместе с Положением о Совете при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства). С послед. изм. и доп.,

внесенными Указом Президента Российской Федерации от 25.07.2014 № 529 // СЗ РФ. 1999. № 41. Ст. 4904; 2014. № 30 (ч. II). Ст. 4286.

5. Указ Президента Российской Федерации от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти». С послед. изм. и доп., внесенными Указом Президента Российской Федерации от 27.03.2023 № 202 // СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945; 2023. № 14. Ст. 2394.

6. Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года. Утв. Президентом Российской Федерации 30.04.2012 // СПС «КонсультантПлюс».

7. Указ Президента Российской Федерации от 10.08.2012 № 1157 «О проведении в Российской Федерации Года охраны окружающей среды» // СЗ РФ. 2012. № 33. Ст. 4634.

8. Указ Президента Российской Федерации от 05.01.2016 № 7 «О проведении в Российской Федерации Года экологии». С изм. и доп., внесенными Указом Президента Российской Федерации от 03.09.2016 № 453 // СЗ РФ. 2016. № 2 (ч. I). Ст. 321; 2016. № 36. Ст. 5394.

9. Указ Президента Российской Федерации от 16.01.2017 № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2017. № 4. Ст. 637.

10. Указ Президента Российской Федерации от 19.04.2017 № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2017. № 17. Ст. 2546.

11. Указ Президента Российской Федерации от 09.05.2017 № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы» // СЗ РФ. 2017. № 20. Ст. 2901.

12. Указ Президента Российской Федерации от 13.05.2017 № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года» // СЗ РФ. 2017. № 20. Ст. 2902.

13. Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». С послед. изм. и доп., внесенными Указом

Президента Российской Федерации от 21.07.2020 № 474 // СЗ РФ. 2018. № 20. ст. 2817; 2020. № 30. Ст. 4884.

14. Указ Президента Российской Федерации от 10.10.2019 № 490 «О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации» (вместе с «Национальной стратегией развития искусственного интеллекта на период до 2030 года») // СЗ РФ. 2019. № 41. Ст. 5700.

15. Указ Президента Российской Федерации от 05.03.2020 № 164 «Об Основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года». С изм. и доп., внесенными Указом Президента Российской Федерации от 21.02.2023 № 112 // СЗ РФ. 2020. № 44. Ст. 6970; 2023. № 9. Ст. 1463.

16. Указ Президента Российской Федерации от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // СЗ РФ. 2020. № 30. Ст. 4884.

17. Указ Президента Российской Федерации от 26.10.2020 № 645 «О Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года». С послед. изм. и доп., внесенными Указом Президента Российской Федерации от 27.02.2023 № 126 // СЗ РФ. 2020. № 44. Ст. 6970; 2023. № 10. Ст. 1655.

18. Указ Президента Российской Федерации от 08.02.2021 № 76 «О мерах по реализации государственной научно-технической политики в области экологического развития Российской Федерации и климатических изменений». С послед. изм. и доп., внесенными Указом Президента Российской Федерации от 23.10.2023 № 800 // СЗ РФ. 2021. № 7. Ст. 1098; 2023. № 44. Ст. 7860.

19. Указ Президента Российской Федерации от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 27 (ч. II). Ст. 5351.

20. Указ Президента Российской Федерации от 26.10.2023 № 812 «Об утверждении Климатической доктрины Российской Федерации» // СЗ РФ. 2023. № 44. Ст. 7865.

4.1.3. Акты Правительства Российской Федерации

1. Постановление Совета Министров – Правительства Российской Федерации от 24.11.1993 № 1223 «О создании Единой государственной системы экологического мониторинга» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации, 1993. № 48. Ст. 4661 (утратило силу).

2. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Саха (Якутия) от 28.06.1995 № 3 «О разграничении и передаче осуществления полномочий в области охраны окружающей среды и использования природных ресурсов» // СПС «КонсультантПлюс».

3. Положение Правительства Российской Федерации от 28.01.2002 № 65 «О федеральной целевой программе “Электронная Россия (2002–2010 годы)”». С послед. изм. и доп., внесенными постановлением Правительства Российской Федерации от 09.06.2010 № 403 // СЗ РФ. 2002. № 5. Ст. 531; 2010. № 25. Ст. 3166.

4. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31.08.2002 № 1225-р «Об Экологической доктрине Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 36. Ст. 3510.

5. Постановление Правительства Российской Федерации от 30.07.2004 № 400 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 22.07.2004 № 370». С послед. изм. и доп., внесенными постановлением Правительства Российской Федерации от 27.10.2023 № 1800 // СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3347; 2023. № 44. Ст. 7906.

6. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 21.08.2006 № 1157-р «О Концепции создания и развития инфраструктуры пространственных данных Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 35. Ст. 3775.

7. Постановление Правительства Российской Федерации от 29.05.2008 № 404 «О Министерстве природных ресурсов и экологии

Российской Федерации». С послед. изм. и доп., внесенными постановлением Правительства Российской Федерации от 30.10.2021 № 1874 // СЗ РФ. 2008. № 22. Ст. 2581; 2021. № 45. Ст. 7524.

8. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года». С послед. изм. и доп., внесенными постановлением Правительства Российской Федерации от 28.09.2018 № 1151 // СЗ РФ. 2008. № 47. Ст. 5489; 2018. № 41. Ст. 6246.

9. Постановление Правительства Российской Федерации от 08.12.2008 № 924 «О порядке заключения и вступления в силу соглашений между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации о передаче ими друг другу осуществления части своих полномочий». С послед. изм. и доп., внесенными постановлением Правительства Российской Федерации от 09.12.2022 № 2272 // СЗ РФ. 2008. № 50. Ст. 5953; 2022. № 51. Ст. 9233.

10. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 08.01.2009 № 1-р «Об основных направлениях государственной политики в сфере повышения энергетической эффективности электроэнергетики на основе использования возобновляемых источников энергии на период до 2035 года». С послед. изм. и доп., внесенными распоряжением Правительства Российской Федерации от 24.03.2022 № 594-р // СЗ РФ. 2009. № 4. Ст. 515; 2022. № 13. Ст. 2157.

11. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27.08.2009 № 1235-р «Об утверждении Водной стратегии Российской Федерации на период до 2020 года». С послед. изм. и доп., внесенными распоряжением Правительства Российской Федерации от 17.04.2012 № 553-р // СЗ РФ. 2009. № 36. Ст. 4362; 2012. № 17. Ст. 2096.

12. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13.11.2009 № 1715-р «Об Энергетической стратегии России на период до 2030 года» (утратило силу) // СЗ РФ. 2009. № 48. Ст. 5836.

13. Постановление Правительства Российской Федерации от 25.12.2009 № 1088 «О государственной автоматизированной информационной системе “Управление”». С послед. изм. и доп., внесенными постановлением Правительства Российской Федерации от 03.04.2023 № 533 // СЗ РФ. 2010. № 1. Ст. 101; 2023. № 15. Ст. 2685.

14. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 03.09.2010 № 1458-р «Об утверждении Стратегии деятельности в области гидрометеорологии и смежных с ней областях на период до 2030 года (с учетом аспектов изменения климата)». С изм. и доп., внесенными постановлением Правительства Российской Федерации от 13.10.2022 № 1817 // СЗ РФ. 2010. № 38. Ст. 4850; 2022. № 43. Ст. 7393.

15. Постановление Правительства Российской Федерации от 08.09.2010 № 697 «О единой системе межведомственного электронного взаимодействия». С послед. изм. и доп., внесенными постановлением Правительства Российской Федерации от 13.07.2022 № 1242 // СЗ РФ. 2010. № 38. Ст. 4823; 2022. № 29 (ч. III). Ст. 5498.

16. Постановление Правительства Российской Федерации от 23.09.2010 № 736 «О Федеральном агентстве лесного хозяйства». С послед. изм. и доп., внесенными постановлением Правительства Российской Федерации от 15.12.2023 № 2155 // СЗ РФ. 2010. № 40. Ст. 5068; 2023. № 51. Ст. 9400.

17. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25.04.2011 № 730-р «Об утверждении комплексного плана реализации Климатической доктрины Российской Федерации на период до 2020 года». С послед. изм. и доп., внесенными распоряжением Правительства Российской Федерации от 31.01.2017 № 162-р // СЗ РФ. 2011. № 18. Ст. 2680; 2017. № 6. Ст. 1012.

18. Постановление Правительства Российской Федерации от 08.06.2011 № 451 «Об инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг и исполнения государственных и муниципальных функций в электронной форме». С послед.

изм. и доп., внесенными постановлением Правительства Российской Федерации от 11.12.2023 № 2120 // СЗ РФ. 2011. № 24. Ст. 3503; 2023. № 51. Ст. 9375.

19. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 22.12.2011 № 2322-р «Об утверждении Концепции развития системы особо охраняемых природных территорий федерального значения на период до 2020 года» // СЗ РФ. 2012. № 3. Ст. 452.

20. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 18.12.2012 № 2423-р «Об утверждении Плана действий по реализации Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года». С послед. изм. и доп., внесенными распоряжением Правительства Российской Федерации от 10.08.2016 № 1688-р // СЗ РФ. 2012. № 52. Ст. 7561; 2016. № 34. Ст. 5264.

21. Постановление Правительства Российской Федерации от 06.06.2013 № 477 «Об осуществлении государственного мониторинга состояния и загрязнения окружающей среды». С послед. изм. и доп., внесенными постановлением Правительства Российской Федерации от 03.08.2020 № 1168 // СЗ РФ. 2013. № 24. Ст. 3000; 2020. № 32. Ст. 5309.

22. Постановление Правительства Российской Федерации от 09.08.2013 № 681 «О государственном экологическом мониторинге (государственном мониторинге окружающей среды) и государственном фонде данных государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды)». С послед. изм. и доп., внесенными постановлением Правительства Российской Федерации от 01.11.2023 № 1831 // СЗ РФ. 2013. № 33. Ст. 4383; [Электронный ресурс] // URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 29.12.2023).

23. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 26.09.2013 № 1724-р «Об утверждении Основ государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в Российской Федерации на период до 2030 года» // СЗ РФ. 2013. № 40 (ч. III). Ст. 5096.

24. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30.01.2014 № 93-р «О Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2014. № 5. Ст. 547.

25. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 07.03.2014 № 337-р «О передаче полномочий в области охраны окружающей среды» // СЗ РФ. 2014. № 11. Ст. 1194.

26. Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 326 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Охрана окружающей среды”». С послед. изм. и доп., внесенными постановлением Правительства Российской Федерации от 25.11.2023 № 1994 // СЗ РФ. 2014. № 18 (ч. III). Ст. 2171; 2023. № 49 (ч. IV). Ст. 8750.

27. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 02.02.2015 № 151-р «Об утверждении Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года». С послед. изм. и доп., внесенными распоряжением Правительства Российской Федерации от 13.01.2017 № 8-р // СЗ РФ. 2015. № 6. Ст. 1014; 2017. № 4. Ст. 680.

28. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 22.04.2015 № 716-р «Об утверждении Концепции формирования системы мониторинга, отчетности и проверки объема выбросов парниковых газов в Российской Федерации». С изм. и доп., внесенными распоряжением Правительства Российской Федерации от 30.04.2018 № 842-р // СЗ РФ. 2015. № 18. Ст. 2737; 2018. № 19. Ст. 2811.

29. Постановление Правительства Российской Федерации от 06.06.2015 № 676 «О требованиях к порядку создания, развития, ввода в эксплуатацию, эксплуатации и вывода из эксплуатации государственных информационных систем и дальнейшего хранения содержащейся в их базах данных информации». С послед. изм. и доп., внесенными постановлением Правительства Российской Федерации от 16.12.2022 № 2338 // СЗ РФ. 2015. № 28. Ст. 4241; 2022. № 52. Ст. 9610.

30. Постановление Правительства Российской Федерации от 11.11.2015 № 1219 «Об утверждении Положения о Министерстве природных

ресурсов и экологии Российской Федерации и об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации». С послед. изм. и доп., внесенными постановлением Правительства Российской Федерации от 18.10.2023 № 1726 // СЗ РФ. 2015. № 47. Ст. 6586; 2023. № 43. Ст. 7727.

31. Постановление Правительства Российской Федерации от 27.11.2015 № 1278 «О федеральной информационной системе стратегического планирования и внесении изменений в Положение о государственной автоматизированной информационной системе “Управление”» // СЗ РФ. 2015. № 49. Ст. 6972.

32. Постановление Правительства Российской Федерации от 13.07.2016 № 672 «Положение о межведомственной координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, государственной корпорации по атомной энергии “Росатом” и иных государственных корпораций в целях реализации государственной политики Российской Федерации в сфере стандартизации». С изм. и доп., внесенными постановлением Правительства Российской Федерации от 29.11.2018 № 1439 // СЗ РФ. 2016. № 29. Ст. 4842; 2018. № 50. Ст. 7755.

33. Постановление Правительства Российской Федерации от 17.08.2016 № 806 «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» [Электронный ресурс] // URL: // <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 10.10.2023).

34. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25.07.2017 № 1589-р «Об утверждении перечня видов отходов производства и потребления, в состав которых входят полезные компоненты, захоронение которых запрещается» // СЗ, 2017, № 32. Ст. 5107.

35. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28.07.2017 № 1632-р «Об утверждении Программы “Цифровая экономика Российской Федерации”» (утратило силу) // СЗ РФ. 2017. № 32. Ст. 5138.

36. Постановление Правительства Российской Федерации от 28.08.2017 № 1030 «О системе управления реализацией программы “Цифровая экономика Российской Федерации”» // СЗ РФ. 2017. № 36. Ст. 5450 (утратило силу).

37. Постановление Правительства Российской Федерации от 08.09.2017 № 1082 «О федеральной государственной системе общественного контроля в области охраны окружающей среды и природопользования» // СЗ РФ. 2017. № 38. Ст. 5620.

38. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25.01.2018 № 84-р «Об утверждении Стратегии развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления на период до 2030 года». С изм. и доп., внесенными постановлением Правительства Российской Федерации от 13.10.2022 № 1817 // СЗ РФ. 2018. № 6. Ст. 920; 2022. № 43. Ст. 7393.

39. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 22.12.2018 № 2914-р «Об утверждении Стратегии развития минерально-сырьевой базы Российской Федерации до 2035 года» // СЗ РФ. 2018. № 53 (ч. II). Ст. 8762.

40. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 12.02.2019 № 195-р «О признании утратившим силу распоряжения Правительства Российской Федерации от 28.07.2017 № 1632-р» // СЗ РФ. 2019. № 8. Ст. 803.

41. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13.02.2019 № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года». С послед. изм. и доп., внесенными распоряжением Правительства Российской Федерации от 30.09.2022 № 2877-р // СЗ РФ. 2019. № 7 (ч. II). Ст. 702; 2022. № 41. Ст. 7109.

42. Постановление Правительства Российской Федерации от 02.03.2019 № 234 «О системе управления реализацией национальной программы “Цифровая экономика Российской Федерации” (вместе с Положением о системе управления реализацией национальной программы “Цифровая экономика Российской Федерации”»». С послед. изм. и доп.,

внесенными постановлением Правительства Российской Федерации от 13.05.2022 № 864 // СЗ РФ. 2019. № 11. Ст. 1119; 2022. № 21. Ст. 3443.

43. Постановление Правительства Российской Федерации от 13.07.2019 № 898 «О Координационном совете при Правительстве Российской Федерации по развитию биотехнологий» // СЗ РФ. 2019. № 29 (ч. II). Ст. 4040.

44. Постановление Правительства Российской Федерации от 14.03.2020 № 285 «О Координационном совете при Правительстве Российской Федерации по борьбе с распространением новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации». С послед. изм. и доп., внесенными постановлением Правительства Российской Федерации от 27.03.2020 № 358 // СЗ РФ. 2020. № 12. Ст. 1781; 2020. № 14 (ч. II). Ст. 2114.

45. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 09.06.2020 № 1523-р «Об утверждении Энергетической стратегии Российской Федерации на период до 2035 года». С изм. и доп., внесенными распоряжением Правительства Российской Федерации от 25.12.2023 № 3892-р // СЗ РФ. 2020. № 24. Ст. 3847; [Электронный ресурс] // URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 29.12.2023).

46. Постановление Правительства Российской Федерации от 07.10.2020 № 1618 «О внесении изменения в п. 1 Положения о Министерстве экономического развития Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 42 (ч. II). Ст. 6584.

47. Постановление Правительства Российской Федерации от 10.10.2020 № 1646 «О мерах по обеспечению эффективности мероприятий по использованию информационно-коммуникационных технологий в деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов управления государственными внебюджетными фондами». С послед. изм. и доп., внесенными постановлением Правительства Российской Федерации от 01.02.2023 № 145 // СЗ РФ. 2020. № 42 (ч. III). Ст. 6612; 2023. № 6. Ст. 977.

48. Постановление Правительства Российской Федерации от 01.12.2020 № 1978 «Об установлении особенностей применения положений Федерального закона “Об экспериментальных правовых режимах в сфере

цифровых инноваций в Российской Федерации” к правоотношениям, возникающим в связи с установлением и реализацией экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций по направлению “предоставление государственных и муниципальных услуг и осуществление государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, осуществление иных полномочий и функций государственными органами и органами местного самоуправления”». С изм. и доп., внесенными постановлением Правительства Российской Федерации от 06.08.2021 № 1309 // СЗ РФ. 2020. № 49. Ст. 7948; 2021. № 33. Ст. 6105.

49. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 11.02.2021 № 312-р «Об утверждении Стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации до 2030 года» // СЗ РФ. 2021. № 8 (ч. II). Ст. 1398.

50. Постановление Правительства Российской Федерации от 30.06.2021 № 1096 «О федеральном государственном экологическом контроле (надзоре)» (вместе с «Положением о федеральном государственном экологическом контроле (надзоре)»). С изм. и доп., внесенными постановлением Правительства Российской Федерации от 23.12.2023 № 2274 // СЗ РФ. 2021. № 28 (ч. I). Ст. 5526; [Электронный ресурс] // URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 29.12.2023).

51. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 22.10.2021 № 2998-р «Об утверждении стратегического направления в области цифровой трансформации государственного управления» // СЗ РФ. 2021. № 44. Ст. 7467.

52. Постановление Правительства Российской Федерации от 01.12.2021 № 2148 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Национальная система пространственных данных”». С послед. изм. и доп., внесенными постановлением Правительства Российской Федерации от 25.08.2023 № 1384 // СЗ РФ. 2021. № 50 (ч. IV). Ст. 8542; 2023. № 36. ст. 6710.

53. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 08.12.2021 № 3496-р «Об утверждении стратегического направления в области цифровой

трансформации отрасли экологии и природопользования» (утратило силу) // СЗ РФ. 2021. № 51. Ст. 8889.

54. Постановление Правительства Российской Федерации от 16.12.2021 № 2314 «Об утверждении Правил размещения и обновления федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления или уполномоченными ими организациями информации о состоянии окружающей среды (экологической информации) на официальных сайтах в информационно-телекоммуникационной сети “Интернет” или с помощью государственных и муниципальных информационных систем, в том числе содержания информации о состоянии окружающей среды (экологической информации) и формы ее размещения» // СЗ РФ. 2021. № 52 (ч. I). Ст. 9151.

55. Постановление Правительства Российской Федерации от 08.02.2022 № 133 «Об утверждении Федеральной научно-технической программы в области экологического развития Российской Федерации и климатических изменений на 2021–2030 годы» // СЗ РФ. 2022. № 8. Ст. 1151.

56. Постановление Правительства Российской Федерации от 10.03.2022 № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля». С послед. изм. и доп., внесенными постановлением Правительства Российской Федерации от 14.12.2023 № 2140 // СЗ РФ. 2022. № 11. Ст. 1715; 2023. № 51. Ст. 9388.

57. Постановление Правительства Российской Федерации от 07.05.2022 № 830 «Об утверждении Правил создания и ведения государственного реестра объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду». С послед. изм. и доп., внесенными постановлением Правительства Российской Федерации от 03.02.2023 // СЗ РФ. 2022. № 20. Ст. 3295; 2023. № 6. Ст. 989.

58. Постановление Правительства Российской Федерации от 07.06.2022 № 1040 «О федеральной государственной информационной системе «Единая цифровая платформа “Национальная система

пространственных данных”». С послед. изм. и доп., внесенными постановлением Правительства Российской Федерации от 21.12.2023 № 2213 // СЗ РФ. 2022. № 24. Ст. 4065; [Электронный ресурс] // URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 29.12.2023).

59. Постановление Правительства Российской Федерации от 01.12.2022 № 2200 «О проведении эксперимента по консультированию о соответствии деятельности, планируемой к осуществлению при реализации инвестиционных проектов юридическими лицами или индивидуальными предпринимателями, требованиям законодательства в области охраны окружающей среды и природопользования» // СЗ РФ. 2022. № 49. Ст. 8702.

60. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 15.12.2023 № 3664-р «Об утверждении стратегического направления в области цифровой трансформации отрасли экологии и природопользования, относящейся к сфере деятельности Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации» // [Электронный ресурс] // URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 29.12.2023).

61. Прогноз научно-технологического развития Российской Федерации на период до 2030 года. Утв. Правительством Российской Федерации // СПС «КонсультантПлюс».

4.1.4. Акты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации

1. Приказ Министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации от 23.12.1993 № 273 «Об утверждении Временного положения о порядке выдачи лицензий на комплексное природопользование» // СПС «КонсультантПлюс».

2. Приказ Министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации от 18.07.1994 № 222 «Об утверждении Положения об оценке воздействия на окружающую среду в Российской Федерации» (утратил силу) // Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств РФ. 1995. № 1.

3. Приказ Министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации от 03.02.1995 № 49 «Об утверждении Положения о Единой государственной системе экологического мониторинга» [Электронный ресурс] // URL: <http://docs.cntd.ru> (дата обращения: 10.10.2023).

4. Приказ Государственного комитета Российской Федерации по охране окружающей среды от 16.05.2000 № 372 «Об утверждении Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации» (утратил силу) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2000. № 31.

5. Приказ Министерства природных ресурсов Российской Федерации от 21.05.2001 № 433 «Об утверждении Положения о порядке осуществления государственного мониторинга состояния недр Российской Федерации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2001. № 33.

6. Приказ Министерства промышленности и торговли Российской Федерации № 248, Министерства сельского хозяйства Российской Федерации № 482 от 31.10.2008 «Об утверждении Стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации на период до 2020 года» (утратил силу) // СПС «КонсультантПлюс».

7. Приказ Федерального агентства по рыболовству от 30.03.2009 № 246 «Об утверждении Стратегии развития рыбохозяйственного комплекса Российской Федерации на период до 2020 года» // СПС «КонсультантПлюс».

8. Паспорт федерального проекта «Цифровые технологии». Утв. президиумом Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности, протокол от 28.05.2019 № 9.

9. План деятельности Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации на 2019–2024 годы. Утв. Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации 19.05.2020 № 11/12 // СПС «КонсультантПлюс».

10. Ведомственная программа цифровой трансформации Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки на 2021–2023 годы. Утв. Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки // СПС «КонсультантПлюс».

11. Ведомственная программа цифровой трансформации Министерства иностранных дел Российской Федерации на 2021–2023 годы. Утв. Министерством иностранных дел Российской Федерации // СПС «КонсультантПлюс».

12. Приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 21.02.2020 № 83 «Об утверждении нормативов предельно допустимых воздействий на уникальную экологическую систему озера Байкал и перечня вредных веществ, в том числе веществ, относящихся к категориям особо опасных, высокоопасных, опасных и умеренно опасных для уникальной экологической системы озера Байкал». С изм. и доп., внесенными приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 04.07.2022 № 451 [Электронный ресурс] // URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 10.10.2023).

13. Приказ Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации от 18.11.2020 № 600 «Об утверждении методик расчета целевых показателей национальной цели развития Российской Федерации “Цифровая трансформация”». С изм. и доп., внесенными Приказом Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации от 14.01.2021 № 9 // СПС «КонсультантПлюс».

14. Приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 01.12.2020 № 999 «Об утверждении требований к материалам оценки воздействия на окружающую среду» [Электронный ресурс] // URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 10.10.2023).

15. Приказ Федерального агентства водных ресурсов от 16.12.2020 № 297 «Об утверждении ведомственной программы цифровой трансформации

Федерального агентства водных ресурсов на 2021–2023 годы» // СПС «КонсультантПлюс».

16. Приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 29.12.2020 № 1118 «Об утверждении Методики разработки нормативов допустимых сбросов загрязняющих веществ в водные объекты для водопользователей». С изм. и доп., внесенными приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 18.05.2022 № 343 // URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 10.10.2023).

17. Приказ Федерального агентства лесного хозяйства от 22.04.2021 № 372 «О создании федеральной государственной информационной системы лесного комплекса» // СПС «КонсультантПлюс».

18. Приказ Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации от 28.02.2022 № 143 «Об утверждении методик расчета показателей федеральных проектов национальной программы “Цифровая экономика Российской Федерации” и признании утратившими силу некоторых приказов Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации об утверждении методик расчета показателей федеральных проектов национальной программы “Цифровая экономика Российской Федерации”» // СПС «КонсультантПлюс».

19. Приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 17.06.2022 № 416 «Об утверждении ведомственной программы цифровой трансформации на 2022–2024 годы» // СПС «КонсультантПлюс».

20. Стратегия цифровой трансформации обрабатывающих отраслей промышленности в целях достижения их «цифровой зрелости» до 2024 года и на период до 2030 года. Утв. Министерством промышленности и торговли Российской Федерации // СПС «КонсультантПлюс».

4.1.5. Иные документы

(включая материалы правоприменительной практики)⁹⁶⁶

1. Постановление ЦК КПСС, Совмина СССР от 21.05.1963 № 564 «Об улучшении руководства внедрением вычислительной техники и автоматизированных систем управления в народное хозяйство». С послед. изм. и доп., внесенными постановлением ЦК КПСС, Совмина СССР от 05.10.1966 № 806 // СПС «КонсультантПлюс».

2. Декларация Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию. Принята в городе Рио-де-Жанейро 14.06.1992 // Действующее международное право. Т. 3. М.: Московский независимый институт международного права, 1997. С. 687–692.

3. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 11.11.1996 № 781-П ГД «Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации» // СЗ РФ. 1996. № 49. Ст. 5506.

4. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 09.01.1998 № 1-П «По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 3. Ст. 429.

5. Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция от 25.06.1998, действует с 30.10.2001, Россия не участвует) [Электронный ресурс] // URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/orhus.shtml (дата обращения: 10.10.2023).

6. Директива № 2003/4/ЕС Европейского парламента и Совета Европейского союза «О доступе общественности к информации об окружающей среде и отмене Директивы 90/313/ЕЭС Совета ЕС». Принята в городе Брюсселе 28.01.2003 // СПС «КонсультантПлюс».

7. Постановление Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 03.06.2003 № 118 «Об утверждении санитарно-эпидемиологических правил и нормативов 2.2.2/2.4.1340-03 «Гигиенические

⁹⁶⁶ В данный раздел помещены документы и материалы, которые не вошли в иные разделы библиографии, включая документы и материалы на иностранных языках.

требования к персональным электронно-вычислительным машинам и организации работы» (утратили силу) // СПС «КонсультантПлюс».

8. Заседание президиума Государственного Совета № 29 «Об оздоровлении экологической обстановки в Российской Федерации» (04.06.2003) [Электронный ресурс] // URL: <http://archive.kremlin.ru/text/stcdocs/2003/06/52003.shtml> (дата обращения: 10.10.2023).

9. Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2006 году». М.: Центр международных проектов. 2007. С. 398.

10. ГОСТ Р 52571-2006. Национальный стандарт Российской Федерации. «Географические информационные системы. Совместимость пространственных данных. Общие требования». Утв. и введен в действие Приказом Ростехрегулирования от 28.09.2006 № 214-ст. М.: Стандартинформ, 2006.

11. Заседание Совета Безопасности по вопросу обеспечения экологической безопасности России 30.01.2008 [Электронный ресурс] // URL: http://archive.kremlin.ru/appears/2008/01/30/1557_type63378type82634_158674.shtml (дата обращения: 10.10.2023).

12. Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 30.06.2008 № 09АП-6963/2008-АК по делу № А40-6352/08-121-72 // СПС «КонсультантПлюс».

13. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14.05.2009 № 8-П «По делу о проверке конституционности положения подп. “б” п. 4 Постановления Правительства Российской Федерации “Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия” в связи с запросом Верховного суда Республики Татарстан» // СЗ РФ. 2009. № 22. Ст. 2752.

14. Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за первый квартал 2010 года. Утв. постановлением

Президиума Верховного Суда Российской Федерации от 16.06.2010 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2010. № 9.

15. Положение о совместном использовании данных и услуг INSPIRE 29.03.2010 [Электронный ресурс] // URL: <http://inspire.ec.europa.eu> (дата обращения: 10.10.2023).

16. Заседание президиума Государственного совета по вопросам совершенствования государственного регулирования в сфере охраны окружающей среды 27.05.2010 [Электронный ресурс] // URL: <http://kremlin.ru/catalog/persons/59/events/7872> (дата обращения: 10.10.2023).

17. Регламент Комиссии (ЕС) № 1089/2010 о функциональной совместимости наборов пространственных данных и услуг 08.12.2010. [Электронный ресурс] // URL: <http://inspire.ec.europa.eu> (дата обращения: 10.10.2023).

18. Заседание президиума Государственного совета Российской Федерации по экологии 09.06.2011 «О мерах по обеспечению экологической безопасности и ликвидации накопленного ущерба» [Электронный ресурс] // URL: <http://mnr.gov.ru/mnr/minister/statement/detail.php?ID=126466> (дата обращения: 10.10.2023).

19. Заседание Совета по развитию гражданского общества и правам человека 15.03.2012 [Электронный ресурс] // URL: <http://newsbabr.com/baik/?IDE=103817> (дата обращения: 10.10.2023).

20. Решение Верховного Суда Российской Федерации от 29.05.2012 № АКПИ12-645 // СПС «КонсультантПлюс».

21. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 20.09.2012 № АПЛ12-503 // СПС «КонсультантПлюс».

22. ГОСТ Р 55102-2012. «Ресурсосбережение. Обращение с отходами. Руководство по безопасному сбору, хранению, транспортированию и разборке отработавшего электротехнического и электронного оборудования, за исключением ртути содержащих устройств и приборов». Утв. и введен в действие Приказом Росстандарта от 14.11.2012 № 803-ст. М.: Стандартинформ, 2014.

23. ГОСТ Р 55234.3-2013. Национальный стандарт Российской Федерации «Практические аспекты менеджмента риска. Процедуры проверки и технического обслуживания оборудования на основе риска». Утв. и введен в действие Приказом Росстандарта от 05.12.2013 № 2170-ст. М.: Стандартинформ, 2014.

24. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 12.12.2013 // СПС «КонсультантПлюс».

25. Соглашение между Федеральным агентством водных ресурсов и Советом министров Республики Крым о передаче Совету министров Республики Крым осуществления части полномочий в области водных отношений. Утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 05.08.2014 № 1466-р // СЗ РФ. 2014. № 33. Ст. 4614.

26. Соглашение между Росприроднадзором и Правительством города Санкт-Петербурга от 05.09.2014 [Электронный ресурс] // URL: <http://gov.spb.ru> (не вступило в силу) (дата обращения: 10.10.2023).

27. Соглашение между Федеральной службой по надзору в сфере природопользования и Правительством Севастополя о передаче Правительству Севастополя осуществления части полномочий в сфере охраны окружающей среды. Утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 17.10.2014 № 2063-р // СЗ РФ. 2014. № 43. Ст. 5949.

28. Соглашение между Федеральной службой по надзору в сфере природопользования и Советом Министров Республики Крым о передаче Совету Министров Республики Крым осуществления части полномочий в сфере охраны окружающей среды. Утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 17.10.2014 № 2064-р // СЗ РФ. 2014. № 43. Ст. 5950.

29. Национальный стандарт Российской Федерации ГОСТ Р ИСО 9000-2015 «Системы менеджмента качества. Основные положения и словарь». Утв. Приказом Росстандарта от 28.09.2015 № 1390-ст. М: Стандартинформ, 2015.

30. Соглашение между Федеральной службой по надзору в сфере природопользования и Правительством Московской области о передаче Правительству Московской области осуществления части своих полномочий

в области охраны окружающей среды и в области обращения с отходами производства и потребления. Заключено в городе Москве 28.04.2016 [Электронный ресурс] // URL: <http://mosreg.ru> (дата обращения: 10.10.2023).

31. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 01.12.2016 [Электронный ресурс] // URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/41550> (дата обращения: 10.10.2023).

32. Приложение к протоколу президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам от 21.12.2016 // СПС «КонсультантПлюс».

33. Приложение № 1 к Договору о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза от 11.04.2017. Ратифицирован Федеральным законом от 14.11.2017 № 317-ФЗ «О ратификации Договора о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза» // СЗ РФ. 2017. № 47. Ст. 6843.

34. Паспорт приоритетного проекта «Внедрение риск-ориентированного подхода при осуществлении контрольно-надзорной деятельности». Утв. протоколом заседания проектного комитета от 20.12.2017 № 78 (14) // СПС «КонсультантПлюс».

35. План мероприятий по направлению «Нормативное регулирование» программы «Цифровая экономика Российской Федерации». Утв. Правительственной комиссией по использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности. Протокол от 18.12.2017 № 2 // СПС «КонсультантПлюс».

36. Приложение № 1 к протоколу заседания Правительственной комиссии по использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности от 18.12.2017 № 2 // СПС «КонсультантПлюс».

37. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 07.02.2018 № Ф07-14498/2017 по делу № А13-1506/2017 // СПС «КонсультантПлюс».

38. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 01.03.2018 // СПС «КонсультантПлюс».

39. Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 10.08.2018 № Ф09-3523/18 по делу № А60-23864/2017 // СПС «КонсультантПлюс».

40. Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 22.10.2018 № 17АП-19859/2017-АК по делу № А60-23864/2017 // СПС «КонсультантПлюс».

41. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 29.10.2018 № 309-КГ18-17017 по делу № А60-54393/2017 // СПС «КонсультантПлюс».

42. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 20.02.2019 // СПС «КонсультантПлюс».

43. Положение о проведении конкурсного отбора на предоставление государственной поддержки программ деятельности лидирующих исследовательских центров, реализуемых российскими организациями в целях обеспечения разработки и реализации дорожных карт развития перспективных «сквозных» цифровых технологий. Утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 03.05.2019 № 551 [Электронный ресурс] // URL: // // <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 10.10.2023).

44. Паспорт федерального проекта «Цифровое государственное управление». Утв. Президиумом Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности протокол от 28.05.2019 № 9 // СПС «КонсультантПлюс».

45. Паспорт национального проекта Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации». Утв. президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 04.06.2019 № 7 [Электронный ресурс] // URL: // <https://digital.gov.ru/> (дата обращения: 10.10.2023).

46. Постановление Шестнадцатого арбитражного апелляционного суда от 05.11.2019 № 16АП-4407/2019 по делу № А18-1647/2019 // СПС «КонсультантПлюс».

47. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 13.01.2020 № 1-П «По делу о проверке конституционности частей 2 и 3 статьи 13, пункта 5 части 5 статьи 19 и части 1 статьи 20 Федерального закона “Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации” в связи с жалобой гражданки Р.Д. Свечниковой» // СЗ РФ. 2020. № 3. Ст. 275.

48. Приказ Минкомсвязи России от 23.04.2020 № 195 «Об утверждении методик расчета показателей федерального проекта “Цифровые технологии” национальной программы “Цифровая экономика Российской Федерации”» // СПС «КонсультантПлюс».

49. Постановление Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 28.09.2020 № 28 «Об утверждении санитарных правил СП 2.4.3648-20 “Санитарно-эпидемиологические требования к организациям воспитания и обучения, отдыха и оздоровления детей и молодежи”» // URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 10.10.2023).

50. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 29.10.2020 № 2411-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Зайцева Александра Николаевича на нарушение его конституционных прав статьями 10 Федерального закона “О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации” и статьей 19 Федерального закона “Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления”» // СПС «КонсультантПлюс».

51. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 18.11.2020 № 493-СФ «О ходе реализации национального проекта “Цифровая экономика Российской Федерации”» // СЗ РФ. 2020. № 47. Ст. 7394.

52. Постановление Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 02.12.2020 № 40 «Об утверждении санитарных

правил СП 2.2.3670-20 “Санитарно-эпидемиологические требования к условиям труда”» // URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 10.10.2023).

53. Перечень поручений Президента Российской Федерации от 31.12.2020 № Пр-2242 по итогам конференции «Путешествие в мир искусственного интеллекта», состоявшейся 04.12.2020 // СПС «КонсультантПлюс».

54. Апелляционное определение Апелляционной коллегии Верховного Суда Российской Федерации от 19.01.2021 № АПЛ20-459 об оставлении без изменения решения Верховного Суда Российской Федерации от 29.09.2020 № АКПИ20-478, которым отказано в удовлетворении административных исковых заявлений об оспаривании распоряжения Правительства Российской Федерации от 26.04.2020 № 1143-р // СПС «КонсультантПлюс».

55. Цифровая трансформация. Термины и определения: СТБ 2583-2020. Введ. 2021–03–01. Минск, 2020 [Электронный ресурс] // URL: <http://multilang.pravo.by/ru/Term/Index/31426?size=25&type=3&langName=ru> (дата обращения: 10.10.2023).

56. ГОСТ Р 59869-2021 «Национальный стандарт Российской Федерации. Информационно-коммуникационные технологии в образовании. Интеллектуальные системы обучения. Общие положения». Утв. и введен в действие Приказом Росстандарта от 24.11.2021 № 1558-ст. М.: ФГБУ «РСТ», 2021.

57. Решение Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 23.03.2021 по делу № А56-110333/2019 // СПС «КонсультантПлюс».

58. Апелляционное определение Волгоградского областного суда от 14.04.2021 № 2а-653/2021, 33а-3741/2021 // СПС «КонсультантПлюс».

59. Решение Арбитражного суда города Москвы от 25.05.2021 по делу № А40-42991/21-139-303 // СПС «КонсультантПлюс».

60. Постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда от 23.06.2021 № 08АП-5848/2021 по делу № А70-17231/2020 // СПС «КонсультантПлюс».

61. Решение Головинского районного суда города Москвы от 08.07.2021 по делу № 2а-325/2021 // СПС «КонсультантПлюс».

62. Информационное письмо от 12.07.2021 № ИН-06-28/49 о рекомендациях по раскрытию публичными акционерными обществами нефинансовой информации, связанной с деятельностью таких обществ [Электронный ресурс] // URL: http://cbr.ru/StaticHtml/File/117620/20210712_in-06-28_49.pdf (дата обращения: 10.10.2023).

63. Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 16.08.2021 № 09АП-42821/2021 // СПС «КонсультантПлюс».

64. Кассационное определение Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 02.09.2021 № 88а-19041/202 // СПС «КонсультантПлюс».

65. Кассационное определение Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 22.09.2021 № 88а-7462/2021 // СПС «КонсультантПлюс».

66. Кассационное определение Второго кассационного суда общей юрисдикции от 21.09.2022 № 88а-21003/2022 // СПС «КонсультантПлюс».

67. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29.09.2021 № 42-П «По делу о проверке конституционности частей 1 и 3 статьи 17 Федерального закона “О гидрометеорологической службе”, пунктов 3, 4 и 5 Положения об информационных услугах в области гидрометеорологии и мониторинга загрязнения окружающей природной среды в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью “Валмакс”» // СЗ РФ. 2021. № 41. Ст. 7064.

68. Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 19.11.2021 № Ф04-5654/2021 // СПС «КонсультантПлюс».

69. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 25.11.2021 № Ф05-28588/2021 // СПС «КонсультантПлюс».

70. Решение Елецкого районного суда Липецкой области от 03.11.2021 по делу № 2а-558/2021 // СПС «КонсультантПлюс».

71. Приложение № 1 к распоряжению Правительства Российской Федерации от 08.12.2021 № 3496-р «Об утверждении стратегического

направления в области цифровой трансформации отрасли экологии и природопользования» // СЗ РФ. 2021. № 51. Ст. 8889.

72. Решение Московского городского суда от 21.12.2021 по делу № За-1736/2021 // СПС «КонсультантПлюс».

73. Апелляционное определение Московского городского суда от 27.01.2022 по делу № 33а-319/2022 // СПС «КонсультантПлюс».

74. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 11.03.2022 № 305-ЭС22-205 // СПС «КонсультантПлюс».

75. Апелляционное определение Первого апелляционного суда общей юрисдикции от 21.04.2022 по делу № 66а-1385/2022 // СПС «КонсультантПлюс».

76. Сводный доклад о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле в Российской Федерации в 2021 году. Подготовлен Правительством Российской Федерации и Министерством экономического развития Российской Федерации [Электронный ресурс] // URL: <http://knd.ac.gov.ru> (дата обращения: 10.10.2023).

77. Стенограмма выступления Президента Российской Федерации В.В. Путина на пленарном заседании XXV Петербургского международного экономического форума 17.06.2022 [Электронный ресурс] // URL: <http://kremlin.ru> (дата обращения: 10.10.2023).

78. Обзор судебной практики по вопросам применения законодательства об охране окружающей среды. Утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 24.06.2022 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2022. № 10.

79. Решение Липецкого районного суда Липецкой области от 06.06.2022 по делу № 2-939/2022 // СПС «КонсультантПлюс».

80. Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 16.06.2022 № Ф06-19251/2022 по делу № А12-23454/2021 // СПС «КонсультантПлюс».

81. Решение Арбитражного суда Тульской области от 21.06.2022 по делу № А68-11087/2021 // СПС «КонсультантПлюс».

82. Решение Арбитражного суда Краснодарского края от 01.07.2022 по делу № А32-2293/2022 // СПС «КонсультантПлюс».

83. Решение Краснодарского краевого суда от 13.07.2022 по делу № 21-1941/2022 // СПС «КонсультантПлюс».

84. Апелляционное определение Тверского областного суда от 06.07.2022 по делу № 2а-228/2022, 33а-2649/2022 // СПС «КонсультантПлюс».

85. Цифровые технологии и общество: влияние на благополучие и качество жизни человека. Научный дайджест. 2022. № 7 (12) [Электронный ресурс] // URL: https://www.hse.ru/data/2022/07/22/1614459848/Human_Capital_NCMU_Didgest_12_Digital_Technology_and_Society_2022.pdf?ysclid=lrs5h0a83h430365758 (дата обращения: 10.10.2023).

86. Кассационное определение Второго кассационного суда общей юрисдикции от 07.09.2022 № 88а-18824/2022 // СПС «КонсультантПлюс».

87. Кассационное определение Второго кассационного суда общей юрисдикции от 28.09.2022 № 88а-21473/2022 по делу № 2а-325/2021 // СПС «КонсультантПлюс».

88. Постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 28.09.2022 № 15АП-14265/2022 // СПС «КонсультантПлюс».

89. Апелляционное определение Сахалинского областного суда от 21.10.2022 по делу № 2а-3684/2022, 33а-2095/2022 // СПС «КонсультантПлюс».

90. ПНСТ 756-2022. Предварительный национальный стандарт Российской Федерации «Охрана окружающей среды. Рекомендации по формированию требований экологической безопасности и охраны окружающей среды». Утв. и введен в действие Приказом Росстандарта от 21.10.2022 № 84-пнст). М.: ФГБУ «РСТ», 2022.

91. Постановление Двадцатого арбитражного апелляционного суда от 03.11.2022 № 20АП-5407/2022 по делу № А68-11087/2021 // СПС «КонсультантПлюс».

92. Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 19.12.2022 № Ф08-13199/2022 // СПС «КонсультантПлюс».
93. Решение Тевризского районного суда Омской области от 26.01.2023 № 2а-7/2023 // СПС «КонсультантПлюс».
94. Постановление Девятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 16.02.2023 № 19АП-124/2023 по делу № А14-21581/2021 // СПС «КонсультантПлюс».
95. Решение Льговского районного суда Курской области от 23.03.2023 № 2а-199/2023~М-131/2023 // СПС «КонсультантПлюс».
96. Решение Пристенского районного суда Курской области от 04.04.2023 по делу № 2а-89/2023 // СПС «КонсультантПлюс».
97. Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 05.04.2023 № Ф10-199/2023 по делу № А68-11087/2021 // СПС «КонсультантПлюс».
98. Решение Черемисиновского районного суда Курской области от 03.05.2023 по делу № 2а-66/2023 // СПС «КонсультантПлюс».
99. Постановление Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 10.05.2023 № 16-877/2023 // СПС «КонсультантПлюс».
100. Постановление Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 12.05.2023 № 16-3041/2023 // СПС «КонсультантПлюс».
101. Решение Арбитражного суда Пермского края от 18.05.2023 по делу № А50-8621/2023 // СПС «КонсультантПлюс».
102. Постановление Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 25.05.2023 № 16-2124/2023 // СПС «КонсультантПлюс».
103. Решение Арбитражного суда Красноярского края от 30.05.2023 по делу № А33-16646/2022 // СПС «КонсультантПлюс».
104. Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 12.07.2023 № Ф04-2928/2023 по делу № А70-5583/2022 // СПС «КонсультантПлюс».
105. Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 13.07.2023 № Ф10-2104/2023 // СПС «КонсультантПлюс».

106. Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 02.08.2023 № 17АП-6848/2023-АК // СПС «КонсультантПлюс».

107. Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 07.09.2023 по делу № А33-16646/2022 // СПС «КонсультантПлюс».

108. Большой энциклопедический словарь [Электронный ресурс] // URL: <http://474.slovaronline.com> (дата обращения: 10.10.2023).

109. Аналитический центр «Форум» [Электронный ресурс] // URL: <http://ac-forum.ru/> (дата обращения: 10.10.2023).

110. В России появится цифровой кодекс [Электронный ресурс] // URL: <https://rg.ru/2023/04/09/elektronnoe-pravo.html?ysclid=lrs7rxophn605732062> (дата обращения: 10.10.2023).

111. Википедия. Свободная энциклопедия [Электронный ресурс] // URL: <http://ru.wikipedia.org/wiki> (дата обращения: 10.10.2023).

112. Госкомимущество: цифровые пространственные данные пора сконцентрировать на одной платформе [Электронный ресурс] // URL: <http://sb.by/articles/belarus-na-tsifrovoy-ladoni.html?ysclid=15p791kga8858364083> (дата обращения: 10.10.2023).

113. ГОСТ Р 33.505-2003. Государственный стандарт Российской Федерации. «Единый российский страховой фонд документации. Порядок создания страхового фонда документации, являющейся национальным научным, культурным и историческим наследием». Принят и введен в действие Постановлением Госстандарта России от 29.07.2003 № 255-ст. М.: ИПК Издательство стандартов, 2003.

114. Государственная программа «Цифровое развитие Беларуси» на 2021–2025 годы [Электронный ресурс] // URL: <http://mpt.gov.by/ru/gosudarstvennaya-programma-cifrovoe-razvitie-belarusi-na-2021-2025-gody> (дата обращения: 10.10.2023).

115. Государственные доклады о состоянии и об охране окружающей среды в Российской Федерации [Электронный ресурс] // URL: https://mnr.gov.ru/docs/gosudarstvennye_doklady (дата обращения: 10.10.2023).

116. Государственный доклад о состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации [Электронный ресурс] // URL: <https://2020.ecology-gosdoklad.ru/doklad/o-doklade> (дата обращения: 10.10.2023).

117. Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2006 году». М.: Центр международных проектов. 2007. С. 398.

118. Государство вплотную занялось водными ресурсами страны [Электронный ресурс] // URL: <https://ac.gov.ru/news/page/gosudarstvo-vplotnuu-zanalos-vodnymi-resursami-strany-26535> (дата обращения: 10.10.2023).

119. Государство как платформа: люди и технологии [Электронный ресурс] // URL: cdto.gspm.ranepa.ru/files/доклад_Государство_как_платформа_люди_и_технологии.pdf (дата обращения: 10.10.2023).

120. Доклад о мировом развитии «Цифровые дивиденды» [Электронный ресурс] // URL: https://data.gov.ru/sites/default/files/presentation/vsemirnyu_bank_2016_god.pdf (дата обращения: 10.10.2023)

121. Доклад о развитии цифровой экономики в России «Конкуренция в цифровую эпоху: стратегические вызовы для Российской Федерации» [Электронный ресурс] // URL: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/30584/AUS000158-RU.pdf?sequence=4> (дата обращения: 10.10.2023).

122. Доклады по вопросам климата [Электронный ресурс] // URL: <http://un.org/ru/climatechange/reports> (дата обращения: 10.10.2023).

123. Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан [Электронный ресурс] // URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2000020535#z19> (дата обращения: 10.10.2023).

124. Как цифровизация помогает ESG-трансформации бизнеса [Электронный ресурс] // URL:

<http://trends.rbc.ru/trends/green/63512ca29a79477492c63be0> (дата обращения: 10.10.2023).

125. Международный стандарт «Risk management. Principles and guidelines Enterprise Risk Management (ERM)». ISO 31000:2009 [Электронный ресурс] // URL: http://pqm-online.com/assets/files/lib/std/iso_31000-2009%28r%29.pdf (дата обращения: 10.10.2023).

126. Наш город Москва [Электронный ресурс] // URL: <http://gorod.mos.ru/news> (дата обращения: 10.10.2023).

127. Обеспечение информационной безопасности бизнеса. Гл. 2.3. Модели COSO, COBIT, ITIL [Электронный ресурс] // URL: <http://wm-help.net/libyb/book/1402408930/40> (дата обращения: 10.10.2023).

128. Окружающая среда // Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики [Электронный ресурс] // URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/11194> (дата обращения: 10.10.2023).

129. Оперативная информация о водохозяйственной обстановке. [Электронный ресурс] // URL: <https://voda.gov.ru/activities/operativnaya-informatsiya-o-vodokhozyaystvennoy-obstanovke-na-territorii-rossiyskoy-federatsii/> (дата обращения: 10.10.2023).

130. Ответственное инвестирование и стандарты ESG: события и тренды в апреле 2023 года. Международный мониторинг [Электронный ресурс] // URL: https://mfc-moscow.com/assets/files/analytics/ESG%20MONITORING/monitoring_ESG_April_2023.pdf?ysclid=lrqegzkoyi62722080 (дата обращения: 10.10.2023).

131. Ответственное лицо за реализацию проектов по цифровой трансформации [Электронный ресурс] // URL: <https://eco.tatarstan.ru/otvetstvennoe-litso-za-realizatsiyu-proektov-po.htm> (дата обращения: 10.10.2023).

132. Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации [Электронный ресурс] // URL: <https://proverka.gov.ru/portal> (дата обращения: 10.10.2023).

133. Официальный сайт Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации [Электронный ресурс] // URL: http://mnr.gov.ru/docs/gosudarstvennye_doklady/gosudarstvennyy_doklad_o_sostoyanii_i_ob_okhrane_okruzhayushchey_sredy_rossiyskoy_federatsii_v_2021 (дата обращения: 10.10.2023).

134. Официальный сайт Федеральной службы по надзору в сфере природопользования [Электронный ресурс] // URL: https://rpn.gov.ru/news/rosprirodnadzor_i_gazprom_neft_zapuskayut_servis_distantsionnykh_proverok_s_tekhnologiyey_dopolnennoy (дата обращения: 10.10.2023).

135. Практика применения концессионных соглашений для развития региональной инфраструктуры в России [Электронный ресурс]. М.: Центр развития государственно-частного партнерства, 2014 // URL: <http://pppcenter.ru/upload/iblock/d93/d93eed39b2f0b1617a8fa91c04cd1b92.pdf> (дата обращения: 10.10.2023).

136. Практики ESG минимизируют воздействие IT-оборудования на окружающую среду [Электронный ресурс] // URL: <https://vedomosti.ru/ecology/esg/articles/2022/09/13/940577-praktiki-esg-minimiziruyut-vozdeystvie-it-oborudovaniya-na-okruzhayuschuyu-sredu> (дата обращения: 10.10.2023).

137. Проект Федерального закона № 238827-6 «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

138. Происхождение слова достоверный. Этимологические онлайн-словари русского языка [Электронный ресурс] // URL: <https://lexicography.online/etymology/%D0%B4/%D0%B4%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%BE%D0%B2%D0%B5%D1%80%D0%BD%D1%8B%D0%B9> (дата обращения: 10.10.2023).

139. Реализация проектов по цифровой трансформации [Электронный ресурс] // URL: <https://eco.tatarstan.ru/realizatsiya-proektov-po-tsifrovoy-transformatsii.htm> (дата обращения: 10.10.2023).

140. Сайт информационного агентства Ecopress [Электронный ресурс] // URL: <http://ecopress.by/ru/news/47/detail/205764.html> (дата обращения: 10.10.2023).

141. Стандарт КOSO «Управление рисками организаций. Интегрированная модель» (The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. COSO ERM) (Enterprise Risk Management) [Электронный ресурс] // URL: <http://klubok.net/Downloads-index-reqviewdownloaddetails-lid284.html> (дата обращения: 10.10.2023).

142. Стенограммы. Официальный сайт Президента России [Электронный ресурс] // URL: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/messages> (дата обращения: 10.10.2023).

143. ФГИС Наша природа [Электронный ресурс] // URL: <http://priroda-ok.ru> (дата обращения: 10.10.2023).

144. Хартия открытых данных G8 («Группа восьми») [Электронный ресурс] // URL: <https://data.gov.ru/hartiya-otkrytyh-dannyh-gruppy-vosmi> (дата обращения: 10.10.2023).

145. Что такое «регуляторные песочницы» и как они помогут бизнесу [Электронный ресурс] // URL: <http://duma.gov.ru/news/49285/> (дата обращения: 10.10.2023).

146. Экология: право, а не привилегия [Электронный ресурс] // URL: <http://ecocongress.info/congress> (дата обращения: 10.10.2023).

147. Экспериментальные правовые режимы [Электронный ресурс] // URL: https://economy.gov.ru/material/directions/gosudarstvennoe_upravlenie/normativnoe_regulirovanie_cifrovoy_sredy/eksperimentalnye_pravovye_rezhimy (дата обращения: 10.10.2023).

148. AGI: Software for digital mission engineering [Электронный ресурс] // URL: <http://agi.com> (дата обращения: 10.10.2023).

149. Australian Surveying and Land Information Group (AUSLIG) [Электронный ресурс] // URL: <http://auslig.gov.au> (дата обращения: 10.10.2023).

150. Brief for GSDR 2015. The Concept of Sustainable Development: Definition and Defining Principles [Электронный ресурс] // URL: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5839GSDR%202015_SD_concept_definiton_rev.pdf (дата обращения: 10.10.2023).

151. Conselho Nacional da Indústria do Golfe [Электронный ресурс] // URL: <http://cnig.pt> (дата обращения: 10.10.2023).

152. Digital 2023: Global overview report [Электронный ресурс] // URL: <http://datareportal.com/reports/digital-2023-global-overview-report> (дата обращения: 10.10.2023).

153. Edistämmme GIS-järjestelmien ja paikkatiedon hyödyntämistä [Электронный ресурс] // URL: <http://progis.fi> (дата обращения: 10.10.2023).

154. European Umbrella Organisation for Geographic Information [Электронный ресурс] // URL: <http://eurogi.org> (дата обращения: 10.10.2023).

155. Federal Geographic Data Committee [Электронный ресурс] // URL: <http://fgdc.gov> (дата обращения: 10.10.2023).

156. Green Intelligence: Why Data And AI Must Become More Sustainable [Электронный ресурс] // URL: <https://forbes.com/sites/bernardmarr/2023/03/22/green-intelligence-why-data-and-ai-must-become-more-sustainable/?sh=45fe403a7658> (дата обращения: 10.10.2023).

157. Government 2.0: Gartner Definition [Электронный ресурс] // Gartner, Industry Research. 2009. November 11. URL: http://G00172423.my.gartner.com/portal/server.pt?open=512&objID=260&mode=2&PageID=3460702&id=1224639&ref=g_emailert (дата обращения: 10.10.2023)

158. INSPIRE Knowledge Base [Электронный ресурс] //URL: <https://inspire.ec.europa.eu/inspire-directive/2> (дата обращения: 10.10.2023).

159. L'Association française pour l'information géographique (Afigéo) [Электронный ресурс] // URL: <http://afigeo.asso.fr/afigeo> (дата обращения: 10.10.2023).

160. Le Conseil national de l'information géolocalisée organise la coordination et accompagne l'évolution de l'information géolocalisée en France [Электронный ресурс] // URL: <http://cnig.gouv.fr> (дата обращения: 10.10.2023).

161. Netherlands Council for Geographical Information [Электронный ресурс] // URL: <http://ravi.nl> (дата обращения: 10.10.2023).

162. Open Geospatial Consortium [Электронный ресурс] // URL: <http://opengis.org> (дата обращения: 10.10.2023).

163. Pollution Numérique: Comment Réduire son Empreinte Écologique? [Электронный ресурс] // URL: <https://www.pipiads.com/blog/%F0%9F%A4%96pollution-num%C3%A9rique--comment-r%C3%A9duire-son-empreinte-%C3%A9cologique-/> (дата обращения: 10.10.2023).

164. Risk Management Standard Federation of European Risk Management Association [Электронный ресурс] // URL: <https://www.ferma.eu/app/uploads/2011/11/a-risk-management-standard-english-version.pdf> (дата обращения: 10.10.2023).

165. Statista – The Statistics Portal for Market Data, Market Research and Market Studies [Электронный ресурс] // URL: <https://statista.com> (дата обращения: 10.10.2023).

166. The Netherlands NCGI Metadata [Электронный ресурс] // URL: <http://ncgi.nl> (дата обращения: 10.10.2023).

4.2. Региональный уровень

1. Закон Курганской области от 02.10.1998 № 163 «Об охране окружающей среды Курганской области». С послед. изм. и доп., внесенными Законом Курганской области от 30.06.2022 № 46 [Электронный ресурс] // URL: <https://docs.cntd.ru/document/804991673?marker> (дата обращения: 10.10.2023).

2. Закон города Москвы от 30.06.1999 № 28 «О регулировании использования редких и исчезающих диких животных и растений на территории города Москвы». С послед. изм. и доп., внесенными Законом города Москвы от 08.06.2022 № 17 // Ведомости Московской городской Думы.

1999. № 8; Вестник Москвы. 2022. № 34; URL: <https://docs.cntd.ru/document/901743211> (дата обращения: 10.10.2023).

3. Закон Липецкой области от 08.01.2003 № 33-ОЗ «Об охране окружающей среды Липецкой области». С послед. изм. и доп., внесенными Законом Липецкой области от 29.09.2022 № 201-ОЗ [Электронный ресурс] // URL: <https://docs.cntd.ru/document/872600646> (дата обращения: 10.10.2023).

4. Закон Ростовской области от 11.03.2003 № 316-ЗС «Об охране окружающей среды в Ростовской области». С послед. изм. и доп., внесенными Законом Ростовской области от 22.11.2021 № 616-ЗС [Электронный ресурс] // URL: <https://docs.cntd.ru/document/802003343> (дата обращения: 10.10.2023).

5. Закон Республики Тыва от 27.11.2003 № 417 ВХ-1 «Об охране окружающей среды». С послед. изм. и доп., внесенными Законом Республики Тыва от 24.06.2022 № 843-ЗРТ [Электронный ресурс] // URL: <https://docs.cntd.ru/document/406109506?marker> (дата обращения: 10.10.2023).

6. Закон Краснодарского края от 31.12.2003 № 657-КЗ «Об охране окружающей среды на территории Краснодарского края». С послед. изм. и доп., внесенными Законом Краснодарского края от 23.12.2022 № 4810-КЗ [Электронный ресурс] // URL: <https://docs.cntd.ru/document/461606822?marker> (дата обращения: 10.10.2023).

7. Закон Курской области от 01.03.2004 № 3-ЗКО «Об охране окружающей среды на территории Курской области». С послед. изм. и доп., внесенными Законом Курской области от 10.11.2022 № 111-ЗКО // Курская правда. 2004. 13.03; Курские ведомости. 2004. Март; URL: <https://docs.cntd.ru/document/908001657> (дата обращения: 10.10.2023).

8. Закон Республики Хакасия от 07.07.2004 № 44 «Об охране окружающей среды». С послед. изм. и доп., внесенными Законом Республики Хакасия от 10.04.2023 № 29-ЗРХ [Электронный ресурс] // URL: <https://docs.cntd.ru/document/802012820> (дата обращения: 10.10.2023).

9. Закон города Москвы от 20.10.2004 № 65 «Об экологическом мониторинге в городе Москве». С послед. изм. и доп., внесенными Законом

города Москвы от 28.12.2022 № 41 // Вестник Мэра и Правительства Москвы, 2004. № 64; 2022. № 72.

10. Закон Тюменской области от 28.12.2004 № 302 «Об охране окружающей среды» // Вестник Тюменской областной Думы. 2004. № 15. Ч. 1. С послед. изм. и доп., внесенными Законом Тюменской области от 26.09.2023 № 58 [Электронный ресурс] // URL: <https://docs.cntd.ru/document/802047922> (дата обращения: 10.10.2023).

11. Закон Смоленской области от 04.03.2005 № 9-з «Об охране окружающей среды в Смоленской области». С послед. изм. и доп., внесенными Законом Смоленской области от 29.09.2022 № 102-з [Электронный ресурс] // URL: <https://docs.cntd.ru/document/939004878> (дата обращения: 10.10.2023).

12. Закон Воронежской области от 05.07.2005 № 48-ОЗ «Об охране окружающей среды и обеспечении экологической безопасности на территории Воронежской области». С послед. изм. и доп., внесенными Законом Воронежской области от 09.06.2023 № 59-ОЗ [Электронный ресурс] // URL: <https://docs.cntd.ru/document/802032219> (дата обращения: 10.10.2023).

13. Закон Кабардино-Балкарской Республики от 08.08.2005 № 59-РЗ «Об охране окружающей среды в Кабардино-Балкарской Республике». С послед. изм. и доп., внесенными Законом Кабардино-Балкарской Республики от 19.11.2021 № 40-РЗ [Электронный ресурс] // URL: <https://docs.cntd.ru/document/802058525?marker=1FQ8BPC§ion=text> (дата обращения: 25.11.2023).

14. Закон Омской области от 06.10.2005 № 673-ОЗ «Об охране окружающей среды в Омской области». С послед. изм. и доп., внесенными Законом Омской области 27.09.2023 № 2616-ОЗ [Электронный ресурс] // URL: <https://docs.cntd.ru/document/943018312> (дата обращения: 10.10.2023).

15. Закон Вологодской области от 27.02.2006 № 1415-ОЗ «О разграничении полномочий в области охраны окружающей среды, охраны атмосферного воздуха, использования и охраны водных объектов, использования и охраны недр, экологической экспертизы, обеспечения радиационной безопасности и обращения с радиоактивными отходами между

органами государственной власти области». С послед. изм. и доп., внесенными Законом Вологодской области от 13.10.2023 № 5440-ОЗ [Электронный ресурс] // URL: http://dpr.gov35.ru/dokumenty/detail.php?ELEMENT_ID=77345 (дата обращения: 10.11.2023).

16. Закон Свердловской области от 20.03.2006 № 12-ОЗ «Об охране окружающей среды на территории Свердловской области». С послед. изм. и доп., внесенными Законом Свердловской области от 01.11.2023 № 106-ОЗ // Областная газета. 2006. 22.03; Собрание законодательства Свердловской области. 2006. № 3. Ст. 266; URL: <https://docs.cntd.ru/document/429009008> (дата обращения: 15.11.2023).

17. Закон Саратовской области от 28.07.2006 № 82-ЗСО «Об охране окружающей среды в Саратовской области». С послед. изм. и доп., внесенными Законом Саратовской области от 06.10.2021 № 107-ЗСО [Электронный ресурс] // URL: <https://docs.cntd.ru/document/933008865> (дата обращения: 10.11.2023).

18. Закон Кировской области от 29.11.2006 № 55-ЗО «Об охране окружающей среды на территории Кировской области». С послед. изм. и доп., внесенными Законом Кировской области от 03.10.2023 № 208-ЗО [Электронный ресурс] // URL: <https://docs.cntd.ru/document/973014820> (дата обращения: 15.10.2023).

19. Закон Московской области от 22.12.2006 № 240/2006-ОЗ «Об охране окружающей среды». С послед. изм. и доп., внесенными Законом Московской области от 29.09.2023 № 163/2023-ОЗ [Электронный ресурс] // URL: <https://docs.cntd.ru/document/5809623> (дата обращения: 10.10.2023).

20. Закон Республики Алтай от 21.03.2007 № 2-РЗ «О регулировании отношений в области охраны окружающей среды в Республике Алтай». С послед. изм. и доп., внесенными Законом Республики Алтай от 11.10.2023 № 67-РЗ [Электронный ресурс] // URL: <https://docs.cntd.ru/document/802095890> (дата обращения: 15.10.2023).

21. Закон Томской области от 10.07.2007 № 134-ОЗ «Об охране окружающей среды в Томской области». С послед. изм. и доп., внесенными

Законом Томской области от 06.12.2022 № 135-ОЗ [Электронный ресурс] // URL: <https://docs.cntd.ru/document/951820730> (дата обращения: 10.10.2023).

22. Закон Республики Татарстан от 13.11.2007 № 58-ЗРТ «Об информационных системах и информатизации Республики Татарстан» [Электронный ресурс] // URL: <https://digital.tatarstan.ru/zakon-rt-ob-informatsionnih-sistemah-i.htm> (дата обращения: 10.10.2023).

23. Закон Тульской области от 05.12.2007 № 920-ЗТО «Об охране окружающей среды на территории Тульской области». С послед. изм. и доп., внесенными Законом от 29.09.2022 № 87-ЗТО [Электронный ресурс] // URL: <https://docs.cntd.ru/document/424067864> (дата обращения: 10.10.2023).

24. Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 27.06.2008 № 53-ЗАО «Об охране окружающей среды в Ямало-Ненецком автономном округе. С послед. изм. и доп., внесенными Законом Ямало-Ненецкого автономного округа от 27.09.2022 № 79-ЗАО [Электронный ресурс] // URL: <https://docs.cntd.ru/document/819053347> (дата обращения: 10.10.2023).

25. Закон Камчатского края от 04.07.2008 № 85 «Об охране окружающей среды в Камчатском крае». С послед. изм. и доп., внесенными Законом Камчатского края от 31.10.2023 № 284 [Электронный ресурс] // URL: <https://docs.cntd.ru/document/819055440> (дата обращения: 10.11.2023).

26. Экологический кодекс Республики Татарстан от 15.01.2009 № 5-ЗРТ. С послед. изм. и доп., внесенными Законом Республики Татарстан от 02.11.2023 № 98-ЗРТ [Электронный ресурс] // URL: <https://docs.cntd.ru/document/545687754> (дата обращения: 10.11.2023).

27. Закон Самарской области от 06.04.2009 № 46-ГД «Об охране окружающей среды и природопользования в Самарской области». С послед. изм. и доп., внесенными Законом Самарской области от 27.05.2022 № 50-ГД // Волжская коммуна. 2009. 15.04; URL: <https://docs.cntd.ru/document/450264034?marker>(дата обращения: 10.10.2023).

28. Закон Ставропольского края от 29.12.2009 № 109-кз «О некоторых вопросах охраны окружающей среды на территории Ставропольского края». С послед. изм. и доп., внесенными Законом Ставропольского края от

05.07.2023 г. № 69-кз [Электронный ресурс] // URL: <https://docs.cntd.ru/document/461500428> (дата обращения: 10.10.2023).

29. Закон Костромской области от 04.03.2010 № 589-4-ЗКО «Об обеспечении экологической безопасности на территории Костромской области». С послед. изм. и доп., внесенными Законом Костромской области от 19.09.2023 № 391-7-ЗКО [Электронный ресурс] // URL: <https://docs.cntd.ru/document/895241782> (дата обращения: 10.10.2023).

30. Закон города Санкт-Петербурга от 01.04.2010 № 153-49 «О регулировании лесных отношений в городе Санкт-Петербурге». С послед. изм. и доп., внесенными Законом от 06.03.2023 № 93-20 // Вестник Законодательного Собрания города Санкт-Петербурга. 2010. № 14; URL: <https://docs.cntd.ru/document/891828402> (дата обращения: 10.10.2023).

31. Закон Ивановской области от 16.11.2010 № 129-ОЗ «О разграничении полномочий в сфере охраны окружающей среды, использования и охраны водных объектов, экологической экспертизы между органами государственной власти Ивановской области». С послед. изм. и доп., внесенными Законом Ивановской области от 11.11.2014 № 83-ОЗ [Электронный ресурс] // URL: <http://ivan-gov.ru/doc/29682> (дата обращения: 10.10.2023).

32. Закон Краснодарского края от 07.12.2010 № 2124-КЗ «Об экологическом мониторинге на территории Краснодарского края» (утратил силу) // Кубанские новости. 2010. № 218.

33. Закон Калужской области от 07.02.2011 № 121-ОЗ «О регулировании отдельных правоотношений, связанных с охраной окружающей среды, на территории Калужской области». С послед. изм. и доп., внесенными Законом Калужской области от 23.11.2022 № 297-ОЗ [Электронный ресурс] // URL: http://ecology.admoblkaluga.ru/upload/oiv/min-ecology/New%20Dok/dok_2023/Закон%20Калужской%20области%20от%2028.02.2011%20№%20121-ОЗ.DOCX (дата обращения: 10.10.2023).

34. Закон Чукотского автономного округа от 29.09.2011 № 84-ОЗ «О разграничении полномочий в области экологической экспертизы в Чукотском

автономном округе». С послед. изм. и доп., внесенными Законом от 28.06.2016 № 79-ОЗ [Электронный ресурс] // URL: <http://chukot-gov.ru/doc/6689> (дата обращения: 10.10.2023).

35. Закон Орловской области от 13.10.2014 № 1667-ОЗ «Об отдельных правоотношениях в области охраны окружающей среды на территории Орловской области». С послед. изм. и доп., внесенными Законом Орловской области от 13.07.2022 № 2773-ОЗ [Электронный ресурс] // URL: <https://docs.cntd.ru/document/423910996?marker> (дата обращения: 10.10.2023).

36. Закон Астраханской области от 19.11.2014 № 77/2014-ОЗ «Об отдельных вопросах правового регулирования охраны окружающей среды и сохранения биологического разнообразия на территории Астраханской области». С послед. изм. и доп., внесенными Законом Астраханской области от 30.10.2023 № 93/2023-ОЗ [Электронный ресурс] // URL: <https://docs.cntd.ru/document/423855820> (дата обращения: 10.11.2023).

37. Закон Рязанской области от 12.02.2015 № 1-ОЗ «О разграничении полномочий органов государственной власти Рязанской области в сфере охраны окружающей среды». С послед. изм. и доп., внесенными Законом Рязанской области от 05.05.2022 № 19-ОЗ [Электронный ресурс] // URL: <https://docs.cntd.ru/document/424028391?marker> (дата обращения: 10.10.2023).

38. Закон Республики Коми от 01.03.2016 № 10-РЗ «О некоторых вопросах в области охраны окружающей среды в Республике Коми и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Республики Коми». С послед. изм. и доп., внесенными Законом Республики Коми от 05.04.2023 № 22-РЗ [Электронный ресурс] // URL: <https://docs.cntd.ru/document/432898931?marker> (дата обращения: 10.10.2023).

39. Закон Чувашской Республики от 04.03.2016 № 3 «О регулировании отдельных правоотношений, связанных с охраной окружающей среды и обеспечением экологической безопасности на территории Чувашской Республики». С послед. изм. и доп., внесенными Законом Чувашской Республики от 27.09.2023 № 70 [Электронный ресурс] // URL: <https://docs.cntd.ru/document/432892577> (дата обращения: 10.10.2023).

40. Закон Сахалинской области от 25.11.2020 № 82-ЗО «Об отдельных полномочиях органов государственной власти Сахалинской области в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды» [Электронный ресурс] // URL: <https://docs.cntd.ru/document/571015331> (дата обращения: 10.10.2023).

41. Закон Республики Саха (Якутия) от 23.03.2023 № 26093 № 1129-VI «Экологический кодекс Республики Саха (Якутия)» [Электронный ресурс] // URL: <https://docs.cntd.ru/document/406578400?marker=2F58EUS§ion=text> (дата обращения: 10.10.2023).

42. Распоряжение Правительства города Москвы от 31.12.2003 № 2438-ПП «О создании Координационного общественного совета по вопросам экологического образования, просвещения и пропаганды и центра экологического образования, просвещения и пропаганды» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2004. № 6.

43. Постановление Правительства Калужской области от 17.05.2012 № 243 «О разграничении полномочий в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды». С послед. изм. и доп., внесенными постановлением Правительства Калужской области от 24.04.2020 № 339 [Электронный ресурс] // URL: <https://docs.cntd.ru/document/972219194> (дата обращения: 10.10.2023).

44. Постановление Правительства Москвы от 17.05.2013 № 296-ПП «Об утверждении Положения о Департаменте природопользования и охраны окружающей среды города Москвы». С послед. изм. и доп., внесенными постановлением Правительства Москвы от 07.11.2023 // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2013. № 29; Вестник Москвы. 2023. № 62. Т. 2.

45. Распоряжение Минсельхозпрод Московской области, Московско-Окское БВУ, Управление Роспотребнадзора по Московской области, Минэкологии Московской области, Мособлкомлес от 06.02.2018 № 2р/1/01-06/044/1р/8/2018/18рв/26рв-1/22/1 «О порядке деятельности межведомственной рабочей группы по вопросам соблюдения законодательства об охране окружающей природной среды и о природопользовании» // СПС «КонсультантПлюс».

46. Постановление Правительства Москвы от 27.02.2018 № 117-ПП «О проекте “Активный гражданин”». С послед. изм. и доп., внесенными постановлением Правительства Москвы от 23.12.2021 № 2171-ПП [Электронный ресурс] // URL: <http://mos.ru> (дата обращения: 10.10.2023).

47. Постановление Правительства Ульяновской области от 06.07.2018 № 16/299-П «О Министерстве природных ресурсов и экологии Ульяновской области». С послед. изм. и доп., внесенными постановлением Правительства Ульяновской области от 22.09.2023 № 23/497-П [Электронный ресурс] // URL: <https://docs.cntd.ru/document/463725071> (дата обращения: 10.10.2023).

48. Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 01.11.2019 № 997 «Вопросы Министерства цифрового развития государственного управления, информационных технологий и связи Республики Татарстан». С послед. изм. и доп., внесенными постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 14.08.2023 № 975 [Электронный ресурс] // URL: <https://eco.tatarstan.ru/realizatsiya-proektov-po-tsifrovoy-transformatsii.htm> (дата обращения: 10.10.2023).

49. Распоряжение Кабинета Министров Республики Татарстан от 10.04.2020 № 759-р «Об утверждении рабочей группы по реализации проектов в области цифровой трансформации Республики Татарстан». С послед. изм. и доп., внесенными распоряжением Кабинета Министров Республики Татарстан от 22.06.2023 № 736 [Электронный ресурс] // URL: https://pravo.tatarstan.ru/rus/file/npa/2021-08/828959/npa_828960.pdf (дата обращения: 10.10.2023).

50. Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 29.01.2021 № 35 «Об утверждении Концепции цифровой трансформации Республики Татарстан на 2021–2024 годы». С послед. изм. и доп., внесенными постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 16.05.2023 № 597 [Электронный ресурс] // URL: https://pravo.tatarstan.ru/npa_kabmin/post/?npa_id=717663 (дата обращения: 10.10.2023).

51. Постановление Кабинета министров Республики Татарстан от 18.08.2021 № 748 «О Стратегии в области цифровой трансформации отраслей экономики, социальной сферы и государственного управления Республики Татарстан». С послед. изм. и доп., внесенными постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 22.06.2023 № 736 [Электронный ресурс] // URL: <https://eco.tatarstan.ru/realizatsiya-proektov-po-tsifrovoy-transformatsii.htm> (дата обращения: 10.10.2023).

52. Постановление Правительства Еврейской автономной области от 28.09.2021 № 347-пп «О региональном государственном экологическом контроле (надзоре) на территории Еврейской автономной области» [Электронный ресурс] // URL: <https://docs.cntd.ru/document/574897284> (дата обращения: 10.10.2023).

53. Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 29.12.2021 № 1314 «Об утверждении Программы цифровой трансформации в Республике Татарстан». С послед. изм. и доп., внесенными постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 03.11.2023 № 1419 [Электронный ресурс] // URL: https://pravo.tatarstan.ru/npa_kabmin/post/?npa_id=946736 (дата обращения: 10.10.2023).

54. Распоряжение Правительства Московской области от 21.10.2019 № 871-РП «О целесообразности заключения дополнительного соглашения № 1 к Соглашению, заключенному между Федеральной службой по надзору в сфере природопользования и Правительством Московской области, о передаче Правительству Московской области осуществления части своих полномочий Российской Федерации в области охраны окружающей среды и в области обращения с отходами производства и потребления» [Электронный ресурс] // URL: <http://www.mosreg.ru> (дата обращения: 10.10.2023).

55. Распоряжение Правительства Московской области от 28.06.2023 № 409-РП «О целесообразности заключения Дополнительного соглашения № 2 к Соглашению между Федеральной службой по надзору в сфере природопользования и Правительством Московской области о передаче

Правительству Московской области осуществления части своих полномочий в области охраны окружающей среды и в области обращения с отходами производства и потребления» [Электронный ресурс]// URL: <http://www.mosreg.ru> (дата обращения: 10.10.2023).