

НОВЕЛЛЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, РЕГУЛИРУЮЩЕГО СОЗДАНИЕ РОССИЙСКОЙ МЕТОДОЛОГИЧЕСКОЙ И НАУЧНОЙ БАЗЫ МИНИМИЗАЦИИ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ И КЛИМАТИЧЕСКИХ РИСКОВ В РАМКАХ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ СТРАНЫ
Novelties of legislation regulating the creation of a Russian methodological and scientific base for minimizing environmental and climate risks within the framework of the country's environmental development

МУХЛЫНИНА Мария Михайловна,

кандидат юридических наук, старший научный сотрудник сектора экологического, земельного и аграрного права Института государства и права Российской академии наук (ИГП РАН).

119019, Россия, г. Москва, ул. Знаменка, 10.

E-mail: muhlyninamm975@mail.ru;

Mukhlynina Maria M.,

Ph.D (Law), Federal State Budgetary Institution

of Science Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences (ISL RAS).

Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences (IGP RAS).

E-mail: muhlyninamm975@mail.ru

Краткая аннотация: Статья посвящена исследованию новелл законодательства, регулирующего создание новой российской методологической и научной базы минимизации экологических и климатических рисков. Автор делает вывод, на основе анализа стратегических и иных документов, что компетенция Правительства России и экспертного сообщества по обоснованию и принятию решений в области экологической политики расширена. Государство в настоящее время формирует правовую основу для переориентации потоков капитала на финансирование устойчивого экологического, социального и экономического развития страны, что требует отдельного научного осмысления.

Abstract: The article is devoted to the study of novelties of legislation regulating the creation of a new Russian methodological and scientific base for minimizing environmental and climate risks. The author concludes, based on the analysis of strategic and other documents, that the competence of the Russian Government and the expert community to substantiate and make decisions in the field of environmental policy has been expanded. The State is currently forming a legal basis for reorienting capital flows to finance sustainable environmental, social and economic development of the country, which requires a separate scientific understanding.

Ключевые слова: национальные интересы, климатическая политика, устойчивое развитие, стратегия низкоуглеродного развития, экологическая безопасность, научная база, экологические и климатические риски, экологическое развитие страны, национальная безопасность.

Keywords: national interests, climate policy, sustainable development, low-carbon development strategy, environmental safety, scientific base, environmental and climate risks, environmental development of the country, national security.

Дата направления статьи в редакцию: 23.02.2022

Дата публикации: 28.02.2022

Международное сообщество признает и выражает крайнюю обеспокоенность изменениями климата, происходящими на планете Земля. Неблагоприятные последствия, по мнению ученых-климатологов, не оставляют иллюзий и являются предметом общей озабоченности человечества. Антропогенная деятельность со временем привела к увеличению концентрации парниковых газов в атмосфере, повлекший дополнительное потепление поверхности и атмосферы Земли и неблагоприятное воздействие на экосистемы и человечество. Стабилизация концентрации парниковых газов в атмосфере на таком уровне, который бы не допускал опасного антропогенного воздействия на климатическую систему стала предметом регулирования Рамочной конвенции ООН об изменении климата, заключенной в г. Нью-Йорке 09.05.1992 года, которая является правовой основой международного взаимодействия по вопросам изменения климата. Киотский протокол, принятый 11.12.1997 г. в г. Киото, обязывает его стороны ограничить или сократить выбросы парниковых газов относительно базового 1990 года. Российская Федерация как крупнейшая держава мира, конечно, не может оставаться в стороне от происходящих климатических процессов, ратифицировав все вышеперечисленные конвенции (Федеральный закон «О ратификации рамочной Конвенции ООН об изменении климата», Федеральный закон «О ратификации Киотского протокола к Рамочной конвенции ООН об изменении климата», Постановление Правительства Российской Федерации от 21 сентября 2019 г. № 1228 «О принятии

Парижского соглашения»), начала активно действовать в рамках, взятых на себя обязательствах и ей уже удалось перевыполнить заявленные показатели по ограничению антропогенных выбросов парниковых газов по итогам реализации первого периода действия Киотского протокола.

На национальном уровне в России активно разрабатывается «климатическое» законодательство, важнейшим стратегическим документом в этой сфере можно считать «Стратегию социально-экономического развития Российской Федерации с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 года»¹ (далее - Стратегия), принятую во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 4 ноября 2020 г. № 666 «О сокращении выбросов парниковых газов», согласно которой воздействие изменения климата имеет комплексный характер и создает значительные риски как для населения, так и для национальной инфраструктуры и климатозависимых отраслей экономики. По оценкам составителей Стратегии, появление в ряде юрисдикций систем углеродного регулирования является значимым фактором, определяющим конкурентоспособность на рынках углеродоемкой продукции, однако, потенциальное распространение этого регулирования на международную торговлю может повлечь нарушение права Всемирной торговой организации и Рамочной конвенции.

В целом специалисты высоко оценивают значение принятия Стратегии.

Утвердив долгосрочную стратегию декарбонизации, по мнению директора Института народнохозяйственного прогнозирования РАН Широ́ва А.А. «Россия заняла подобающее ей место в процессе достижения целей глобального характера по защите климата, тем самым стратегию можно оценивать как результат серьезного компромисса между государством и бизнесом, между различными группами в экспертном сообществе, отстаивающими ту или иную позицию в отношении сокращения выбросов парниковых газов»².

Создаваемые государством правовые нормы, регулирующие исследуемые правоотношения, призваны соблюсти баланс между задачами снижения воздействия экономики на климат и требованиями по росту уровня качества жизни населения. Стратегия предлагает следующие шаги в стремлении достичь целей «углеродной нейтральности»:

1. модернизация реального сектора экономики, жилищно-коммунального хозяйства;
2. стимулирование безуглеродных и низкоуглеродных технологий в энергетике;
3. формирование системы финансирования климатических проектов и поощрения компаний, которые ими занимаются.

В целях обеспечения своих национальных интересов России необходимо создание собственной системы критериев и верификации устойчивых и переходных «зеленых» проектов. Наша страна нацелена сделать рынок новых финансовых инструментов максимально прозрачным и не должна допустить неправомерное отнесение продукции к категории «зеленой». Привлечение и расширение круга потенциальных инвесторов «зеленых» проектов будет способствовать доступу к более дешевому финансированию, именно эти аспекты необходимо закрепить в формирующемся сейчас законодательстве.

По нашим оценкам со временем мировое сообщество стало «говорить» на языке климатической повестки, которая стала замещать другие форматы глобального обсуждения экономических и общественных проблем. Россия должна использовать эту возможность для защиты своих интересов, в том числе и в экономической сфере. Юристы также вторят данной мысли, в частности, Дубовик О.Л. отмечала, что «эколого-правовые конфликты, порожденные изменениями климата и влияющие на глобальное потепление, многообразны, влекут значительные экологические, политические, социальные, демографические и др.»³. Российская Федерация, формируя новое «климатическое законодательство», продолжает готовить правовое поле для перехода не просто к экономике устойчивого развития, а к экономике с низким уровнем выбросов парниковых газов. Государству важно сформировать правовую основу для переориентации потоков капитала на финансирование устойчивого экологического, социального и экономического развития страны, а также адаптации участников финансового рынка к новым видам рисков.

Однако, реализация положений Стратегии невозможна без привлечения фундаментальной науки. Знания в области развития перспективных технологий, уровней поглощения парниковых газов экосистемами, верификация этих данных мировым сообществом будут являться следствием развертывания масштабных исследований, ориентированных на поддержку и сопро-

¹ Распоряжение Правительства РФ от 29.10.2021 № 3052-р «Об утверждении стратегии социально-экономического развития Российской Федерации с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 года» // Собрание законодательства РФ, 08.11.2021, № 45, ст. 7556.

² Широ́в А.А. Россия на пути к углеродному нейтралитету // Ведомости. 08.11.2021. <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2021/11/08/894763-uglerodnomu-neitralitetu>

³ Дубовик О.Л. Современные эколого-правовые конфликты в области охраны климата и борьбы с глобальным потеплением // Экологическое право. 2018. № 5. С. 37 - 42.

вождение реализации стратегии.

В рамках создания «климатического» законодательства и во исполнение Указа Президента России 2021 года № 76 «О мерах по реализации государственной научно-технической политики в области экологического развития Российской Федерации и климатических изменений»¹ принято и реализуется Постановление Правительства Российской Федерации от 08.02.2022 № 133 «Федеральная научно-техническая программа в области экологического развития до 2030 года»² (далее – ФНТП, Программа), разработанная Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации. Реализация Программы будет осуществляться силами целого ряда министерств и ведомств, помимо Минприроды, это: Министерства экономического развития Российской Федерации, Министерства науки и высшего образования Российской Федерации и иных заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Не останется в стороне и научное сообщество: Российская академия наук, институты развития и организации, ведущие научные и образовательные организации, а также различные фонды поддержки научной, научно-технической, инновационной деятельности, будут активно «включаться» в реализацию Программы.

ФНТП включает в себя три основных направления: первое направление призвано способствовать осуществлению мониторинга и прогнозированию состояния окружающей среды и климата; второе направление связано с приложением усилий специалистов в отношении процесса смягчения антропогенного воздействия на окружающую среду и климат; адаптация же отраслей экономики и экологических систем населения и к климатическим изменениям – третье направление деятельности принятой Программы.

В итоге реализации обозначенных направлений ожидаемым результатом станут разработанные, апробированные и признаваемые на международном уровне модели применения в отраслях экономики технологии поглощения парниковых газов и иных низкоуглеродных технологий. Еще одна ожидаемая цель Программы – это создание новой системы мониторинга потоков парниковых газов и углеродного цикла, которая позволит оперативнее реагировать и влиять на климатические изменения.

Интересно мнение главы органа государственной власти - разработчика Программы Минприроды России Козлова А.А., который прогнозирует появление в России, благодаря реализации положений ФНТП, появление «научного центра, системы моделирования, национальной технологической базы, собственной методологии и инструментов для оценки, как экологических последствий, так и негативного воздействия на человека»³. Министерство природных ресурсов и экологии назначено Правительством России координатором программных мероприятий, на которые всего из федерального бюджета будет выделено 5926,652 млн. рублей (с раскладкой на ближайшие четыре года: 2021 год - 1528,413 млн. рублей, 2022 год - 1517,613 млн. рублей, 2023 год - 1489,213 млн. рублей, 2024 год - 1391,413 млн. рублей). Значение и ожидания от заявленных разработок велико, процесс создания системы и ее правового регулирования, позволяющий эффективно отстаивать национальные экономические интересы на международном уровне, минимизировать экологические и климатические риски, а также наукоёмких технологических решений в сфере экологической безопасности, улучшения состояния окружающей среды, происходит очень своевременно.

Научный подход как базовый в эволюционном процессе любого серьезного начинания отмечается представителями власти в первую очередь. «Реализация программы придаст стимул развитию научных и образовательных центров, объектов инфраструктуры для исследований и разработок, – уточнила Виктория Абрамченко заместитель Председателя Правительства РФ, «она будет содействовать появлению изобретений, претендующих на получение международных патентов и наукоёмких технологий с подтверждёнными результатами в сфере экологического развития. Предусматривается, что будут выработаны технологические решения для исследования источников эмиссии и поглотителей парниковых газов, а также меры по уменьшения их воздействия на окружающую среду».

Таким образом, в настоящее время в Российской Федерации планомерно идет подготовительная работа со стороны государства в лице Правительства России и других публично-правовых образований, направленная на достижение углеродной

¹ Указ Президента Российской Федерации от 08 февраля 2021 № 76 «О мерах по реализации государственной научно-технической политики в области экологического развития Российской Федерации и климатических изменений» // <http://www.kremlin.ru/acts/bank/46415>

² Постановление Правительства Российской Федерации от 08 февраля 2022 № 133 «Федеральная научно-техническая программа в области экологического развития до 2030 года» // <http://government.ru/news/44560/>

³ Утверждена Федеральная научно-техническая программа в области экологического развития до 2030 года. Новость от 14.02.2022 с сайта Минприроды России https://www.mnr.gov.ru/press/news/utverzhdena_federalnaya_nauchno_tekhnicheskaya_programma_v_oblasti_ekologicheskogo_razvitiya_do_2030/

нейтральности российской экономики к 2060 году. Россия, разрабатывая правовые основы и реализуя проекты, направленные на повышение энергоэффективности экономики, преследует еще одну важную цель – организовать и осуществлять такую работу системно, что является неким перспективным залогом успеха ее реализации. Очевидная неуспешная перспектива в достижении инновационных и научно-технических высот и запланированных анализируемыми нормативными актами, социально-экономических и экологических достижений без системной работы в данном направлении¹. Mukhlynina M. и Vedysheva N. говорят о необходимости изменений в сфере экологической безопасности, как на уровне нормативной правовой базы, так и на организационно-управленческом уровне во всех сферах жизнедеятельности страны².

Рассматривая документы стратегического планирования и развития в эколого-климатической сфере, можно сделать вывод о том, что они достаточно разнообразны, имеются как долгосрочные документы, планирующие выполнение глобальных задач мировой борьбы с углеродными выбросами во взаимосвязи с другими задачами государственного планирования, так и краткосрочные документы, планирующие проведение конкретных мероприятий по совершенствованию эколого-правового регулирования в области минимизации экологических и климатических рисков. Очень важно, чтобы все мероприятия, заложенных в проектах для выполнения поставленных экологически значимых целей реализовывались в полном объеме с учетом прав человека и гражданина на благоприятную окружающую среду, как отмечают Шаповский Ю.Г. и Евтушенко В.И.³.

В отличие от прежней критики юристов в преддверии принятия Стратегии экологической безопасности в 2017 года, когда отмечалось, что документы стратегического планирования дублируют друг друга, «указанные концепции, стратегии, основы, прогнозы по своему содержанию мало чем отличаются друг от друга и направлены в основном на решение одних и тех же задач»⁴, долгосрочная стратегия декарбонизации и принятые во исполнение ее иные нормативные правовые акты представляют собой единый комплекс документов, направленных на решение проблем парниковых газов, устойчивое социально-экономическое развитие страны с учётом низкого уровня выбросов, реализация же программных документов придаст стимул развитию научных и образовательных центров, объектов инфраструктуры для исследований и разработок в этой сфере.

В то же время ни один из данных документов не предусматривает механизмов защиты от санкционного давления и в случае необходимости корректировки показателей. Компетенция Правительства России и экспертного сообщества по принятию решений в области экономической политики, очевидно расширены. Важно, что стратегия будет иметь не только национальное, но и международное значение в отличие от большинства программных документов, разрабатываемых министерствами и ведомствами.

Библиография:

1. Mukhlynina M., Vedysheva N. Legal aspect of the implementation of the UN sustainable development goals in the field of environmental management in Russia // в сборнике: E3S Web of Conferences. Actual Problems of Ecology and Environmental Management: Cooperation for Sustainable Development and Environmental Safety, APEEM 2020. 2020. p. 05003.
2. Дубовик О.Л. Современные эколого-правовые конфликты в области охраны климата и борьбы с глобальным потеплением // Экологическое право. 2018. № 5. С. 37 - 42.
3. Мухлынина М.М. Правовой аспект реализации стратегических задач в области охраны окружающей среды и устойчивого развития России на современном этапе глобального энергоперехода // Аграрное и земельное право. 2021. № 12. С. 6-9.
4. Русин С.Н. Какой быть Стратегии экологической безопасности Российской Федерации? // Журнал российского права. 2014. № 7. С. 35.
5. Широв А.А. Россия на пути к углеродному нейтралитету // Ведомости. 08.11.2021. <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2021/11/08/894763-uglerodnomu-neitralitetu> (дата обращения 11.02.2022).
6. Шаповский Ю.Г., Евтушенко В.И. Документы стратегического планирования в сфере регулирования миграционной деятельности Российской Федерации по экологическим причинам // Lex russica. 2017. № 10. С. 47 - 57.
7. Указ Президента Российской Федерации от 08 февраля 2021 № 76 «О мерах по реализации государственной научно-технической политики в области экологического развития Российской Федерации и климатических изменений» // Официальный сайт Президента Российской Федерации <http://www.kremlin.ru/acts/bank/46415> (дата обращения 01.06.2021).
8. Распоряжение Правительства РФ от 29.10.2021 № 3052-р «Об утверждении стратегии социально-экономического развития Российской Федерации с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 года» // Собрание законодательства РФ, 08.11.2021, № 45, ст. 7556.

¹ Мухлынина М.М. Правовой аспект реализации стратегических задач в области охраны окружающей среды и устойчивого развития России на современном этапе глобального энергоперехода // Аграрное и земельное право. 2021. № 12. С. 6-9.

² Mukhlynina M., Vedysheva N. Legal aspect of the implementation of the UN sustainable development goals in the field of environmental management in Russia // в сборнике: E3S Web of Conferences. Actual Problems of Ecology and Environmental Management: Cooperation for Sustainable Development and Environmental Safety, APEEM 2020. 2020. p. 05003.

³ Шаповский Ю.Г., Евтушенко В.И. Документы стратегического планирования в сфере регулирования миграционной деятельности Российской Федерации по экологическим причинам // Lex russica. 2017. № 10. С. 47 - 57.

⁴ См.: Русин С.Н. Какой быть Стратегии экологической безопасности Российской Федерации? // Журнал российского права. 2014. № 7. С. 35.

9. Постановление Правительства Российской Федерации от 08 февраля 2022 № 133 «Федеральная научно-техническая программа в области экологического развития до 2030 года» // Официальный сайт Правительства Российской Федерации <http://government.ru/news/44560/> (дата обращения 23.02.2022).

10. Утверждена Федеральная научно-техническая программа в области экологического развития до 2030 года. Новость от 14.02.2022 г. // Официальный сайт Минприроды России https://www.mnr.gov.ru/press/news/utverzhdена_federalnaya_nauchno_tekhnicheskaya_programma_v_oblasti_ekologicheskogo_razvitiya_do_2030/ (дата обращения 21.02.2022).

References (transliterated):

1. Mukhlylina M., Vedyshcheva N. Legal aspect of the implementation of the UN sustainable development goals in the field of environmental management in Russia // v sbornike: E3S Web of Conferences. Actual Problems of Ecology and Environmental Management: Cooperation for Sustainable Development and Environmental Safety, APEEM 2020. 2020. p. 05003.
2. Dubovik O.L. Sovremennye ekologo-pravovye konflikty v oblasti ohrany klimata i bor'by s global'nym potepleniem // Ekologicheskoe pravo. 2018. № 5. S. 37 - 42.
3. Muhlylina M.M. Pravovoy aspekt realizacii strategicheskikh zadach v oblasti ohrany okruzhayushchej sredy i ustojchivogo razvitiya Rossii na sovremennom etape global'nogo energoperekhoda // Agrarnoe i zemel'noe pravo. 2021. № 12. S. 6-9.
4. Rusin S.N. Kakoj byt' Strategii ekologicheskoy bezopasnosti Rossijskoj Federacii? // Zhurnal rossijskogo prava. 2014. № 7. S. 35.
5. SHirov A.A. Rossiya na puti k uglerodnomu nejtralitetu // Vedomosti. 08.11.2021. <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2021/11/08/894763-uglerodnomu-nejtralitetu> (data obrashcheniya 11.02.2022).
6. SHpakovskij YU.G., Evtushenko V.I. Dokumenty strategicheskogo planirovaniya v sfere regulirovaniya migracionnoj deyatel'nosti Rossijskoj Federacii po ekologicheskim prichinam // Lex russica. 2017. № 10. S. 47 - 57.
7. Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii ot 08 fevralya 2021 № 76 «O merah po realizacii gosudarstvennoj nauchno-tehnicheskoy politiki v oblasti ekologicheskogo razvitiya Rossijskoj Federacii i klimaticheskikh izmenenij» // Oficial'nyj sayt Prezidenta Rossijskoj Federacii <http://www.kremlin.ru/acts/bank/46415> (data obrashcheniya 01.06.2021).
8. Rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 29.10.2021 № 3052-r «Ob utverzhdenii strategii social'no-ekonomicheskogo razvitiya Rossijskoj Federacii s nizkim urovnem vybrosov parnikovyh gazov do 2050 goda» // Sobranie zakonodatel'stva RF, 08.11.2021, № 45, st. 7556.
9. Postanovlenie Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 08 fevralya 2022 № 133 «Federal'naya nauchno-tehnicheskaya programma v oblasti ekologicheskogo razvitiya do 2030 goda» // Oficial'nyj sayt Pravitel'stva Rossijskoj Federacii <http://government.ru/news/44560/> (data obrashcheniya 23.02.2022).
10. Utverzhdена Federal'naya nauchno-tehnicheskaya programma v oblasti ekologicheskogo razvitiya do 2030 goda. Novost' ot 14.02.2022 g. // Oficial'nyj sayt Minprirody Rossii https://www.mnr.gov.ru/press/news/utverzhdена_federalnaya_nauchno_tekhnicheskaya_programma_v_oblasti_ekologicheskogo_razvitiya_do_2030/ (data obrashcheniya 21.02.2022).