

Н.М. Заславская

ЦИФРОВИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО
ЭКОЛОГИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ:
правовые основы



СТАТУТ
МОСКВЫ 2024

УДК 349.6
ББК 67.407
3-36

Сведения об авторе

Заславская Надежда Михайловна — кандидат юридических наук, доцент кафедры экологического и земельного права Юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова

Рецензенты:

Н.Л. Лисина — доктор юридических наук, доцент

Т.В. Петрова — доктор юридических наук, доцент

Заславская, Надежда Михайловна.

3-36 Цифровизация государственного экологического управления : правовые основы / Н. М. Заславская : монография. — Москва : Статут, 2024. — 360 с.

ISBN 978-5-8354-1979-1 (в пер.)

Внедрение цифровых технологий во все сферы государственного управления на современном этапе развития Российской Федерации является официально обозначенной задачей. Несмотря на это, экологическое законодательство игнорирует как ее решение, так и развивающиеся в отсутствие установленных правил поведения соответствующие общественные отношения в области охраны окружающей среды.

В монографии, исходя из анализа названных отношений, действующих нормативных правовых актов и практики их применения, предложена концепция правового регулирования цифровизации государственного экологического управления, представляющая систему связанных между собой научных взглядов на потенциал правового воздействия, позволяющий обеспечить использование цифровых технологий, соответствующих объективно протекающим управленческим процессам в сфере охраны окружающей среды, для целей повышения эффективности такого управления.

Для студентов, аспирантов, преподавателей высших учебных заведений, научных работников, практикующих юристов, работников и руководителей государственных органов и иных организаций, а равно всех тех, кто интересуется современным экологическим правом и тенденциями его развития.

УДК 349.6
ББК 67.407

ISBN 978-5-8354-1979-1

© Заславская Н. М., 2024
© Редподготовка, оформление. Издательство «Статут», 2024

ПРЕДИСЛОВИЕ

В настоящее время общество де-факто столкнулось с вызовами цифровизации, которая происходит повсеместно, — цифровые технологии и уровень их применения начинают определять экономические, социальные и все иные условия жизни. В научной литературе, в том числе правовой, характер и масштаб происходящего пока оцениваются по-разному: 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.

Несмотря на научную неопределенность в оценке цифровизационных процессов, необходимость упорядочения происходящих изменений общественных отношений в Российской Федерации была признана де-юре. Согласно официальной позиции на современном этапе эффективным механизмом достижения национальных целей должно стать «внедрение инструментов цифровой экономики»¹. Такие инструменты должны быть внедрены и в охрану окружающей среды: «экология»², «создание комфортной и безопасной среды для жизни»³ — это национальные цели развития Российской Федерации. Цифровая трансформация в указанной сфере позволит не только задать вектор развития будущих отношений, но и решить существующие проблемы⁴.

¹ 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; Указ Президента Российской Федерации от 02.07. 2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 27 (ч. II). Ст. 5351.

² 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.

³ 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.

⁴ Формирование эффективной системы управления в сфере охраны окружающей среды и обеспечение экологической безопасности, предусматривающей взаимодействие

Государственному экологическому управлению, как инструменту наиболее оперативного реагирования, отведена в такой переходный период ключевая роль «формирования благоприятных условий цифровой трансформации отрасли экологии и природопользования»¹. При этом определено, что «достижение цифровой зрелости» государственного экологического управления должно иметь «институциональное обеспечение... отрасли по вопросам правового... характера»².

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 внедрения. В основе современных исследований воздействия цифровизации заложено исходное предположение, что расширение доступа к цифровым технологиям и умение их использовать в подавляющем большинстве случаев неизбежно ведут к повышению благополучия как отдельного человека, так и общества в целом³, что безусловно полезно и необходимо делать, но недостаточно, например, для отрасли экологического права. 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. В то время как научное сообщество в основном обеспокоено потенциальными отрицательными последствиями развития и внедрения новых технологий (от массовой безработицы до технических катастроф), которые могут как наступить, так и не наступить, экологические неблагоприятные последствия цифровизации стали уже действительностью.

Перемещая угол зрения от цифровых возможностей к цифровой реальности в сфере охраны окружающей среды, следует отметить, что,

и координацию деятельности органов государственной власти, на протяжении уже многих лет является переходящей из одного официального документа в другой целью или задачей (см., напр.: Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года. (утв. Президентом Российской Федерации 30.04.2012)) // СПС «КонсультантПлюс».

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 08.12.2021 № 3496-р «Об утверждении стратегического направления в области цифровой трансформации отрасли экологии и природопользования» [Электронный ресурс] // URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 10.10.2023).

² Указ Президента Российской Федерации от 21.07.2020 № 474.

³ URL: https://hse.ru/data/2022/07/22/1614459848/Human_Capital_NCMU_Didgest_12_Digital_Technology_and_Society_2022.pdf (дата обращения: 10.10.2023).

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 массово увеличивающегося 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 без сомнения 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»¹ — природы. По справедливому утверждению Ф. Капра и У. Маттеи, «приблизительный характер научного знания является следствием фундаментальной взаимосвязанности всех природных явлений». По их мнению, «для того, чтобы дать полное объяснения какому-то одному феномену, мы должны будем понять все прочие феномены, с которыми тот связан, что, очевидно, невозможно»².

Так и в основе современного экологического права, базовых его институтов (нормирование, экспертиза, контроль и др.) — регулирование, основанное на индивидуальном подходе, что обусловлено, в том числе ограниченностью доступа к достоверной информации о состоянии окружающей среды³. Условия цифровизации (когда масштабные изменения организации производства и потребления обусловлены быстрым процессом объективирования информации, связанным с возможностями их мгновенного сбора, анализа и предоставления) предопределяют возможность выработки качественно новых моделей

¹ Данный термин взят в скобки, так как употребляется в данном случае условно — автор придерживается позиции, согласно которой объектом правового управления является исключительно поведение людей.

² Экология права. На пути к правовой системе в гармонии с природой и обществом / Фритьоф Капра и Уго Маттеи; пер. с англ. Г. Карпова; под науч. ред. Д. Раскова. М.: Изд-во Ин-та Гайдара; СПб.: Факультет свободных искусств и наук СПбГУ, 2021. С.55.

³ Данный термин здесь и далее рассматривается как синоним термина «экологическая информация».

правового взаимодействия общества и государства в области охраны окружающей среды.

Однако в период, когда цифровизация уже данность, экологическое право оказалось инертно, оно как будто почти не замечает происходящих изменений. В то же время деятельность субъектов, осуществляющих государственное экологическое управление в отсутствии 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, чему и посвящена настоящая работа.

Законодательные и иные нормативные правовые акты даны по состоянию на 1 декабря 2023 г.

Эта книга будет полезна студентам, аспирантам, преподавателям высших учебных заведений, научным работникам, практикующим юристам, работникам и руководителям государственных органов и иных организаций, а равно всем тем, кто интересуется современным экологическим правом и тенденциями его развития.

Автор выражает глубочайшую признательность докторам юридических наук, профессорам А.К. Голиченкову, Г.А. Волкову, Н.Л. Лисиной, Т.В. Петровой и А.С. Шестерюку за замечания и предложения, которые очень помогли в работе над рукописью.

Издание подготовлено при информационной поддержке СПС «КонсультантПлюс».

ГЛАВА 1

Понятие и основные черты правового регулирования цифровизации государственного экологического управления

§ 1. Цифровизация государственного экологического управления: термины и определения¹

Содержание. Понятие государственного экологического управления в цифровом обществе, 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 и т.д.), с участием специальных субъектов (виртуальных участников, разработчиков технологий, операторов программ и др.), а базовой формой организации являются сетевые площадки и виртуальные пространства. В таком обществе цифровые технологии и уровень их применения определяют экономические, социальные и все иные условия жизни, изменяют традиционные подходы к правовому регулированию соответствующих отношений².

Обращение к вопросам правового регулирования государственного экологического управления, с одной стороны, является достаточно

¹ Данный параграф подготовлен на основе следующих публикаций автора настоящей работы: *Заславская Н.М.* Правовые основы государственного экологического управления в цифровом обществе: термины и определения // Вестник Моск. ун-та. Серия 11. Право. 2022. № 2. С. 83–99; *Она же.* 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.: Изд-во Моск. ун-та. 2022. С. 105–109.

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

традиционным для эколого-правовой науки (государственное экологическое управление на федеральном и региональном уровнях неоднократно являлось предметом диссертационных исследований в области права, в юридической доктрине подробно исследовались отдельные функции государственного экологического управления, правовые основы государственного экологического управления рассматривались через призму отдельных сфер деятельности), но, с другой стороны, несмотря на столь частое обращение, формирование *эффективной системы управления в сфере охраны окружающей среды* и обеспечение экологической безопасности, предусматривающей взаимодействие и координацию деятельности органов государственной власти, на протяжении уже многих лет является переходящей из документа в документ целью и задачей¹.

Давая общую характеристику рассматриваемого правового явления, следует согласиться с доктринальной оценкой, по 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 задач².

Согласно официальной позиции, на современном этапе эффективным механизмом достижения поставленных целей, способным обеспечить сочетание экологических, экономических и социальных интересов, должно стать *внедрение в сферу экологического управления инструментов цифровой экономики*³.

Притом что 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.

¹ См.: Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года (утв. Президентом Российской Федерации 30.04.2012) // СПС «КонсультантПлюс».

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

³ 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.

В 2018 г. 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)¹.

Два года спустя национальные цели с двенадцати были сокращены 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*, что, однако, не означает, что семь из двенадцати ранее названных национальных целей были достигнуты. Так, например, экологические цели вошли в цель (стали подцелью) «комфортная и безопасная среда для жизни». «Цифровая экономика» трансформировалась (здесь нельзя избежать тавтологии) в «цифровую трансформацию», в рамках которой необходимо достичь, среди прочего, «цифровой зрелости» ключевых отраслей экономики, социальной сферы, а также *государственного управления*².

Внедрение новых цифровых технологий ждет большинство общественных отношений, государственное экологическое управление, судя по названным выше национальным целям, не будет исключением.

Распоряжением Правительства Российской Федерации утверждено стратегическое направление в области цифровой трансформации государственного управления³. Согласно названному документу, в ос-

¹ См.: 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. 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.

² См.: 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.

³ См.: 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.

нову его разработки лег перечень поручений Президента Российской Федерации по итогам конференции по искусственному интеллекту¹. Определено, что цифровая трансформация государственного управления признается необходимым условием для достижения национальных целей. Целями такой 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 указывается на необходимость повышения качества и системность исполнения государственного регулирования и выработки государственной политики в отраслях экономики и социальной сфере; предоставления государственных и муниципальных услуг; осуществления контрольной и надзорной деятельности; управления государственным имуществом; обеспечения безопасности государства в целом и граждан в частности (раздел II).

Роль таких преобразований представляется значительной. Как справедливо отметили Н.Г. Жаворонкова и Ю.Г. Шпаковский, на современном этапе невозможно ограничиться лишь констатацией воздействия технологического фактора на общественные экологические отношения — *цифровые технологии изменяют устоявшиеся государственные и общественные институты*². Преобразования общества оказались настолько существенными, что дает ученым-обществоведам основание применять к нему такие определения как «*цифровое общество*»³ или «информационное общество», призванные отразить его новые качественные характеристики⁴. Нельзя не согласиться с В.В. Блажеевым, который отмечает, что в таком обществе роль права как ключевого механизма регулирования общественных отношений резко возрастает. Однако *информационное общество развивается такими стремительными темпами, что право значительно отстает*

¹ 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.

² См.: Жаворонкова Н.Г., Шпаковский Ю.Г. Цифровизация в сфере экологической безопасности: административно-правовые аспекты // Юрист. 2019. № 4. С. 14–19.

³ О понятии цифрового общества см. подробнее § 2 гл. 1 настоящей работы.

⁴ См.: Постников Е.А. Конституционная модель политической системы России в условиях развития «цифрового общества» // Журнал российского права. 2020. № 5. С. 38–49.

*от тех общественных отношений, которые являются определяющими для его функционирования*¹.

В правовой литературе указывается, что современная тенденция всеобщего распространения информационных технологий и формирование информационного общества являются вызовами для существующей системы правового регулирования, а процессы глобализации, цифровой трансформации государственного управления и социально-экономических отношений оказывают влияние не только на формы реализации таких отношений, но и на их сущностное содержание, субъектно-объектный состав, а также несут новые вызовы для их правового регулирования на базисе традиционных для правовой доктрины механизмов и представлений².

В соответствии с программой «Цифровая экономика Российской Федерации» ее базовым направлением является *правовое регулирование*, по которому предполагается: 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 др.³

В настоящее время по экспертным оценкам отраслевое законодательство, несмотря на постепенное «прорастание» в действующее

¹ См.: Цифровое право: учебник / под общ. ред. В.В. Блажеева, М.А. Егоровой. М.: Проспект, 2020. С. 8.

² См.: *Ефремов А.А.* Информационно-правовой механизм обеспечения государственного суверенитета: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2021. С. 3, 25–27; *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).

³ См.: Программа «Цифровая экономика Российской Федерации» (утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 28.07.2017 № 1632-р) (утратило 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.

законодательство 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 «цифровом обществе»¹.

Н.В. Кичигиным соотношение влияния цифровых технологий и права на общественные процессы на примере экологической сферы в настоящее время было предложено упрощенно 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 информационных технологий позволяет достичь целей, которые ставятся перед соответствующим нормативным правовым актом. Вторая модель, характеризующая ситуацию, когда право не успевает за развитием цифровых 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 — новый формирующийся правовой институт информационных моделей в сфере проектирования и строительства, введенный в градостроительное законодательство в 2019 г.²

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 цифрового государственного управления*», что предполагает не только использование цифровых сетей передачи данных в качестве канала передачи данных при традиционном государственном управлении³. Дискуссионность обоснованности выделения в качестве самостоятельной отрасли цифрового права не исключает целесообразности обращения к вопросам юридической терминологии, необходимость осмысления которой существует всегда, и особенно

¹ См.: Постников Е.А. Указ. соч. С. 38—49.

² 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.

³ См.: Жаворонкова Н.Г., Шпаковский Ю.Г. Указ. соч. С. 14—19.

в периоды преобразований, которым, безусловно, является период цифровизации.

Актуальность этой проблематики 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 и которые требуют научно-правового осмысления: «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».

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. Туранин указывал, что юридическая терминология является той самой «заветной дверцей» в саму сущность права¹.

По справедливому утверждению О.С. Колбасова, «терминологическое взаимопонимание необходимо как условие для дружной работы ученых и практиков в процессе развития экологического права», «развитие права всегда сопряжено с обсуждением и формированием терминологии. Право как регулятор человеческого поведения тем эффективнее выполняет свою роль, чем более верно концептуально и лингвистически выражены его констатации, предписания, дозволения и запреты. 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»².

Вынесенное в название настоящего параграфа словосочетание «цифровизация государственного экологического управления» не только

¹ См.: Туранин В.Ю. Юридическая терминология в современном российском законодательстве (теоретико-правовое исследование): автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Белгород, 2017. С. 16.

² Колбасов О.С. Терминологические блуждания в экологии // Государство и право. 1999. № 10. С. 27.

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. Ситуация парадоксальна: государство обозначает национальную цель, определяет основные направления ее решения, а эколого-правовые исследования этих проблем единичны.

Разбирая отдельные составляющие рассматриваемого термина, следует отметить, что словосочетание «государственное экологическое управление» практически не употребляется 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, 32, 50, 63.1, 78, 78.2, 80.2 Федерального закона «Об охране окружающей природной среды»¹).

Соотношение 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 произведено, в том числе и в историческом контексте², а также в связи с тем, что применительно к настоящему исследованию эти термины рассматриваются как синонимичные. Следует отметить, что нормативным подтверждением обоснованности такого подхода является то, что хоть и по отношению к государственному управлению в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» употребляется только термин «управление в области охраны окружающей среды», применительно к отдельным его функциям 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).

Перефразируя высказывание Н.В. Кичигина о понимании термина «муниципальный экологический контроль» применительно к рассма-

¹ Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (с послед. изм. и доп., внесенными Федеральным законом от 04.08.2023 № 451-ФЗ) // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133 [Электронный ресурс] // URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 10.11.2023).

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

триваемому в настоящей работе термину, можно констатировать, 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 его осуществления. При этом экологический компонент является определяющим, основным в данной системе, он придает специфику иным компонентам системы¹.

В научной правовой литературе предметная сфера *экологического управления*, так же, как и сам предмет экологического права², рассматривается как в узком, так и в широком смыслах. 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 объектов³.

Государственное экологическое управление от других видов экологического управления отличает то, что данная деятельность осуществляется от имени государства, возложена на специально уполномоченные на то органы исполнительной власти и их должностные лица, носит вне- и надведомственный характер, представляет собой совокупность функций государственного экологического управления, сопряжена с применениями в необходимых случаях мер административного принуждения⁴. Иными словами, государственное экологическое управление — это то управление, которое ведется от имени государства, и именно от этого зависят все остальные ха-

¹ См.: *Кичигин Н.В.* Правовые проблемы муниципального экологического контроля: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 71.

² См., напр.: *Бринчук М.М.* Экологическое право (право окружающей среды): учебник для высш. юрид. учеб. заведений. М.: Юрист, 1998. С. 76; *Голиченков А.К.* Экологический 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; *Крацков О.И.* Экологическое право: учебник. М.: Дело, 2001. С. 39; Экологическое право: учеб. для вузов / под ред. С.А. Боголюбова. М.: Высшее образование, 2006. С. 28.

³ См.: *Голиченков А.К.* Экологическое право России: Словарь юридических терминов: учеб. пособие для вузов. М.: Изд. Дом «Городец», 2008. 448 с.

⁴ 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.

рактеристики этой деятельности: характер полномочий (надведомственные или нет), круг управляемых объектов (объекты независимо от их ведомственной подчиненности, либо только подведомственные или внутрипроизводственные), наличие или отсутствие права применять меры государственного (административного) принуждения и др.¹

Таковы подходы к пониманию государственного экологического управления вне цифрового контекста². Как меняется правовое регулирование государственного экологического управления в цифровом обществе? Что такое цифровая трансформация государственно-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 определено³.

Согласно Указу Президента Российской Федерации от 09.05.2017 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы», под «*цифровой экономикой*» следует понимать «хозяйственную деятельность, в которой ключевым фактором производства являются данные 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»⁴.

¹ См.: Голиченков А.К. Экологический контроль: теория, практика правового регулирования: дис. ... докт. юрид. наук. С. 121–122.

² См. подробнее, напр.: Заславская Н.М. Правовое регулирование государственного экологического надзора в Российской Федерации // Труды Юридического факультета. Отдел 1 / МГУ им. М.В. Ломоносова. М.: Правоведение, 2014. С. 19–157.

³ См.: Синицын С.А. Гражданское право в современных социально-экономических условиях // Журнал российского права. 2021. № 1. С. 8–15.

⁴ См.: Указ Президента Российской Федерации от 09.05.2017 № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы».

Словосочетание «*цифровое государственное управление*» с момента утверждения паспорта одноименного федерального проекта¹ стало легальным термином, определять который предлагается через установленные показатели. Достижение указанных показателей также будет свидетельствовать о выполнении целей проекта, в числе которых – «внедрение цифровых технологий и платформенных решений в сферах государственного управления и оказания государственных услуг». Среди показателей (характеристик) цифрового государственного управления 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*»². Президент Российской Федерации, выступая перед Федеральным Собранием, начиная с 2016 г., говорил о цифровизации во всех областях как о первоочередном условии прорывного развития³. При этом указанный термин не имеет легального определения.

Правовая доктрина в ряде случаев, следуя заданному вектору и используя термин «цифровизация», не раскрывает его значения⁴. Многие авторы при характеристике цифровизации сопоставляют ее с процессом механизации⁵ и отмечают, что внедрение автомати-

¹ 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) // СПС «КонсультантПлюс».

² См.: *Козырев А.Н.* Цифровая экономика и цифровизация в исторической ретроспективе // *Цифровая экономика*. 2018. № 1. С. 5–19.

³ См.: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 01.12.2016, от 01.03.2018, от 20.02.2019 // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ 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.

⁵ 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.

зированных систем управления на предприятиях, в организациях и отдельных отраслях народного хозяйства, механических устройств и агрегатов, электронно-вычислительных машин являлось прародителем современных цифровых процессов¹. Часто, говоря о «цифровизации», имеют в виду процесс внедрения информационно-коммуникационных и цифровых технологий в деятельность граждан, организаций и органов государственной власти, результатом которого является принципиальное изменение получения, обработки и обмена информацией². В научных исследованиях распространено сопоставление цифровизации с информатизацией и роботизацией. Авторы, рассматривающие цифровизацию в узком смысле слова, т.е. исключительно как преобразование информации в цифровую форму, отождествляют эти понятия³.

Цифровизация в своем изначальном значении — это перевод информации из аналоговой в цифровую форму на основе двоичного кода (оцифровка данных), что увеличило объем, скорость передачи информации, обеспечило возможность передачи и воспроизведения сигнала с абсолютной точностью, без искажения, при переносе с одного носителя на другой⁴. 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 (государственное управление, промышленность, предпринимательство, науку и образование, медицину и др.), что приводит к повышению эффективности экономики и улучшению качества жизни⁵. Именно в широком понимании цифровизация — это процесс интеграции цифровых технологий в по-

¹ См.: *Зубарев С.М.* Правовые риски цифровизации государственного управления // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 6. С. 23–32.

² 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.*

³ 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.

⁴ См.: *Зубарев С.М.* Указ. соч. С. 23–32.

⁵ См., напр.: *Brennen S., Kreiss D.* Digitalization. International encyclopedia of communication theory and philosophy. 2016. 23. P. 1–11.

вседневную жизнь общества, что и является тенденцией общемирового развития на современном этапе¹.

В научной литературе отмечается, что как в России, так и в зарубежных странах, одним из основных «объектов цифровизации» в настоящее время является государственное управление. Рассматривая практику внедрения информационно-коммуникационных технологий в указанной сфере как часть процесса цифровизации, исследователи отсчитывают начало этого процесса фактически со второй половины XX в., а юридически — с даты включения² цели цифровизации экономики в число приоритетов государственной политики³. Одним из наиболее распространенных предложений отечественной доктрины является рассмотрение цифровизации публичного управления как деятельности органов публичной 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 и информационно-коммуникационных технологий⁴. Разделение процесса управления на функции («целеполагание, планирование, организацию, мотивацию, учет, мониторинг, аудит и контроль») позволяет утверждать, что направлением цифровизации публичного управления является цифровизация реализации самих управленческих функций⁵.

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

¹ См.: Данилова Л.Н., Ледовская Т.В., Сольнин Н.Э., Ходырев А.М. Основные подходы к пониманию цифровизации и цифровых ценностей // Вестник Костром. гос. ун-та. Серия: Педагогика. Психология. Социокинетика. 2020. Т. 26. № 2. С. 5—12.

² 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”» (утв. Президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам. Протокол № 7 от 04.06.2019) // СПС «КонсультантПлюс».

³ См. подробнее § 3 гл. 1 настоящей работы.

⁴ 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&type=3&langName=ru> (дата обращения: 10.10.2023).

⁵ См.: Кабытов П.П., Стародубова О.Е. Указ. соч. С. 113—126.

информации с аналоговых носителей в цифровой формат, но и изначально 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 применения¹. Так, цифровая трансформация отрасли экологии и природопользования изначально виделась во внедрении таких технологий, как: искусственный интеллект; дистанционное зондирование Земли; беспилотный летательный аппарат; технология Интернет вещей; большие данные; аналитическая обработка данных; цифровой двойник².

Высказывается мнение, что в современный период цифровизация публичного 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»³.

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 преобразовывание⁴), а, во-вторых, в таком понимании цифровая трансформация имеет содержательные пересечения с пониманием термина «цифровая зрелость», которая в нормативных правовых актах рассматривается в качестве целевого показателя «цифровой трансформации». Так, согласно Указу Президента Российской Федерации «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года», именно «цифровая зрелость» ключевых отраслей экономики и социальной сферы должна стать конечным результатом цифровой трансформации государственного управления.

¹ См.: *Зубарев С.М.* Указ. соч. С. 23–32.

² См.: Распоряжение 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.

³ *Демидов А.Ю., Лукашов А.И.* Отдельные подходы к цифровой трансформации государственного управления // Государственная служба. 2021. № 1 (129). С. 28–34.

⁴ См.: Толковый словарь С.И. Ожегова [Электронный ресурс] // URL: <http://dic.academic.ru/dic.nsf/ogegova/244290> (дата обращения: 10.10.2023).