

И.А. Алешкова

**РЕЦ. НА: ЗАСЛАВСКАЯ Н.М. ЦИФРОВИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО
ЭКОЛОГИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ: ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ. М., 2024**

Аннотация. В настоящее время цифровые технологии в экологическом праве активно внедряются для ускорения и упрощения процедур по предоставлению информации о состоянии окружающей среды, мониторинга окружающей среды, прогнозирования и др., а также используются для создания эффективного эколого-экономического механизма рационального природопользования. В рецензии на монографию «Цифровизация государственного экологического управления: правовые основы» анализируется вклад автора в науку экологического права и развитие института экологического управления. В монографии Н.М. Заславской, выбранной для рецензирования, предлагается научная концепция правового регулирования государственного экологического управления, оценено современное его состояние, определены система взглядов на понятия, цели, принципы, инструменты его организации, а также порядок его осуществления. Отмечается, что в рецензируемой работе проведен глубокий и всесторонний анализ вопросов применения и развития риск-ориентированного подхода в государственном экологическом управлении, сформулированы авторские позиции по поводу цифровизации в экологическом праве. В настоящее время вопросы цифровизации в системе государственного экологического управления мало исследованы. В связи с чем можно надеяться, что обзор представленной монографии будет способствовать определению направлений для дальнейших исследований, а рецензируемая работа будет востребована всеми, кто интересуется проблемами экологического права.

Ключевые слова: экологическое управление; цифровизация; охрана окружающей среды; экологическая информация; риск-ориентированный подход.

Алешкова Ирина Александровна – кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела правоповедения Института научной информации по общественным наукам РАН (ИНИОН РАН). Россия, Москва.
E-mail: ialeshkova@mail.ru

Aleshkova I.A.

Review of: Zaslavskaya N.M. Digitalization of State Environmental Governance: Legal Foundations (Moscow, 2024)

Abstract. Digital technologies are currently being actively implemented in environmental law to expedite and simplify procedures for providing information on the state of the environment, environmental monitoring, forecasting, and related activities, and are also used to create an effective environmental and economic mechanism for rational natural resource management. This review of the monograph «Digitalization of State Environmental Governance: Legal Foundations» analyzes the author's contribution to the science of environmental law and the development of the institution of environmental management. N.M. Zaslavskaya's monograph, selected for review, proposes a scientific concept for the legal regulation of state environmental management, assesses its current state, and defines a system of views on the concepts, goals, principles, and tools for its organization, as well as the procedure for its implementation. It is noted that the work under review provides an in-depth and comprehensive analysis of the application and development of a risk-based approach in state environmental management and formulates the author's positions on digitalization in environmental law. Currently, issues of digitalization in the state environmental management system remain under-researched. In this regard, it is hoped that the review of the presented monograph will help identify directions for further research, and that the work under review will be in demand by all those interested in issues of environmental law.

Keywords: environmental governance; digitalization; environmental protection; environmental information; risk-oriented approach.

**Aleshkova Irina Aleksandrovna – candidate of legal sciences, leading researcher of the Department of Jurisprudence of the Institute of Scientific Information on Social Sciences of the Russian Academy of Sciences (INION RAN). Russia, Moscow.
E-mail: ialeshkova@mail.ru**

В научной юридической литературе вопросы правового регулирования государственного экологического управления являются достаточно традиционными. Вместе с тем поиск эффективных управленческих механизмов – насущная актуальная задача для научных исследований. Соответственно система научных взглядов в основном обращена к определенным актуальным проблемам, в числе которых: разработка и внедрение инновационных технологий в систему государственного управления; критерии оценки экологического управления; институционализация цифровых технологий в природоохранную и природоресурсную деятельность; анализ применяющихся на практике механизмов защиты баз данных.

Ознакомившись с монографией Надежды Михайловны Заславской «Цифровизация государственного экологического управления: правовые основы», ставшей основой для ее диссертации на соискание ученой степени доктора

юридических наук, можно утверждать, что в ней представлена новая концепция по данной тематике.

Учитывая устоявшиеся позиции выдающихся специалистов в области экологического права С.А. Боголюбова, М.М. Бринчука, Г.В. Выпхановой, О.Л. Дубовик, Н.Г. Жаворонковой, О.С. Колбасова, И.О. Красновой, В.В. Петрова и др., исходя из анализа правоотношений в области охраны окружающей среды и практики реализации экологического законодательства, Н.М. Заславская предложила оригинальную концепцию правового регулирования цифровизации государственного экологического управления.

Представленная система взглядов на понятия, цели, принципы, инструменты организации, а также порядок осуществления государственного экологического управления выступает основой, опираясь на которую, автор формулирует предложения по изменению и дополнению правовых средств. Они направлены на обеспечение действенного и эффективного правового взаимодействия общества и государства в области охраны окружающей среды, достижение более совершенного, основанного на использовании цифровых технологий правового регулирования деятельности и процессов в области государственного экологического управления, а также решение ряда актуальных проблем в области экологического права.

Особенностью концепции, выдвинутой Н.М. Заславской, является то, что в ней исходя из структуры правоотношения установлены характерные черты государственного экологического управления. В ходе проведенного исследования автор не только раскрывает особенности форм и методов управления, но и рассматривает их взаимосвязи. Обоснованно обращается внимание на необходимость при реализации государственного экологического управления координации мер правовой охраны окружающей среды и установления критериев эффективности цифровизации государственного экологического управления.

В целом, с опорой на достижения, полученные правовыми науками, в монографии определяется оптимальная модель современного государственного экологического управления.

Монография состоит из предисловия, пяти глав и заключения. Структура монографии позволила охватить теоретические и методологические аспекты правового регулирования, а также организационные и функциональные характеристики инструментов и мер государственного экологического управления, связывая их между собой и формируя из них единую систему.

В первой главе Н.М. Заславская обратила пристальное внимание на термины и определения по существующей проблематике. По мнению автора, выражения «экологическое управление» и «управление в области охраны окружающей среды» являются синонимами [Заславская 2024, с. 16]. Учитывая активное развитие и применение в государственном экологическом управлении цифровых технологий, в работе акцентируется внимание на его состоянии, а также на характеристике свойств его инновационного развития [там же, с. 24–26].

Отмечая существование различных концепций понимания информационного общества и цифрового общества, а также выделяя в них общее и особенное, автор обращает внимание на то, что цифровое оборудование и технологии, подлежащие разработке, созданию и внедрению в современных условиях, как и большинство вещей, связанных с человеком, вступают в конфликт и присоединяются к уже существующему экологическому конфликту [там же, с. 29–39].

Плодотворны мысли автора об основаниях классификаций конфликтов. Н.М. Заславская указывает на то, что такая их разновидность как эколого-правовой конфликт отличается от имманентного конфликта между человеком и природой. Заслуживает внимание утверждение автора об определении понятия «эколого-правовой конфликт» и его специфике [там же, с. 44–49].

На протяжении всей книги читатели знакомятся с анализом современного российского экологического права, но с особым акцентом на стратегии, законы, регламенты и инициативы, реализуемые на государственном, региональном и корпоративном уровнях. В работе представлен и широкий спектр примеров, охватывающих различные контексты государственного управления. Автор начинает с концепции отношений управления и последовательно исследует эколого-правовой механизм в контексте с целями экологического права, его предметом [Заславская 2024, с. 65–69]. Такой подход позволяет Н.М. Заславской прийти к выводу о том, что в рамках государственного экологического управления формируется сложносоставная система регуляторов. Среди них особое внимание уделяет принципам. Это поднимает ряд дополнительных вопросов. Например, какие принципы следует включать в систему регулятором государственного экологического управления, можно ли рассматривать как универсумы принцип рационального природопользования, принцип экологической безопасности и др., какое значение они имеют для развития в этой сфере цифровизации?

Н.М. Заславская обращает внимание на то, что для комплексного решения вопросов, связанных с воздействием цифровизации на государственное экологическое управление, существенное значение имеют правовые императивы, которые для каждого этапа цифровизации формулируются как экологические требования. Особенно важны они в области природопользования [там же, с. 91].

Рассматривая во второй главе вопрос об информационном обеспечении государственного экологического управления, автор исходит из целеполагания. Соответственно предлагается сведения об окружающей среде подразделять на статистические, т.е. сведения о количественной и качественной стороне экологических процессов – реестры, кадастры, экологический мониторинг и др., и стратегические, т.е. сведения перспективного характера – задачи управления, пути решения поставленных задач, контрольные показатели и др. [Заславская 2024, с. 108–109]. Такой вариант классификации сведений позволяет решить многие проблемы, в том числе создать их упорядоченную систему.

Значимым является и то, что автор подчеркивает ценность экологического мониторинга, выражающуюся в анализе и в оценке данных, полученных в результате наблюдений и сбора данных о состоянии окружающей среды в целом или по отдельным ее элементам [там же, с. 113].

Выделенные автором организационно-правовые, материально-технические проблемы, а также проблемы координации и следствия (проблемы актуальности) предлагается преодолевать через формирование системы информационного обеспечения. При построении этой системы предлагается исходить из определенных принципов. Их перечень требует дополнительного изучения и анализа. Он привлекателен с точки зрения широты охвата аспектов, но не ясны их взаимосвязи и особенности [там же, с. 117–120].

Также Н.М. Заславская обращает внимание на то, что в процессе цифровой трансформации информационного обеспечения государственного экологического управления существуют конкретные стадии: автоматизация (внедрение IT-решений, основанных на типовых, стандартизированных подходах) и информатизация (улучшение существующих процессов, внедрение платформенных решений) [там же, с. 120].

Акцентируя внимание на характерных чертах права на экологическую информацию: достоверность [там же, с. 136], доступность и открытость [там же, с. 144], в монографии обращается внимание на то, что в современный период разграничить экологическую информацию от иной информации, в том числе от информации о состоянии окружающей среды, сложно. И это, по мнению автора, одна из проблем, требующих законодательного решения.

Сравнение понятий «экологическая информация» и «пространственные данные» дает возможность Н.М. Заславской определить их особенности, а сопоставление правовых и организационных подходов к практике обращения такого рода информации, сформировавшихся в зарубежных странах, позволяет автору отметить их достоинства и недостатки. При этом обращается внимание на то, что цифровые платформы и системы постоянно совершенствуются [Заславская 2024, с. 149–162]. Приоритетным направлением развития, по мнению Н.М. Заславской, должно стать создание интегрированной системы, в которой будет реализована, по сути, комплексная модель, включающая географические, экологические, природоресурсные данные. Автор предлагает разместить эту систему на единой технологической платформе национальной системы пространственных данных [там же, с. 162–163].

В третьей главе, рассматривая принципы дифференциации и интеграции, методы – императивный и диспозитивный, и способы – дозволения, запрет, требования и др. в правовом регулировании государственного экологического управления в условиях цифровизации, Н.М. Заславская подчеркивает публично-правовой характер отношений в сфере охраны окружающей среды. Интересны суждения автора о важности одновременности дифференциации и ин-

теграции в экологических отношениях [там же, с. 169]. Исходя из различного рода взаимосвязей экологического права с другими отраслями права, предлагается при осуществлении правового регулирования государственного экологического управления исходить из концепции «межотраслевой кодификации» экологического законодательства, которая была предложена А.К. Голиченковым [там же, с. 171]. Кроме того, обращается внимание на то, что правовое регулирование ряда институтов экологического права периодически меняется, что, в свою очередь, вызвано в том числе поиском оптимальной модели сочетания, интегрированного и дифференцированного подходов в правовом регулировании экологических отношений, следовательно, вопрос о конкретных правовых моделях еще формируется [Заславская 2024, с. 176–179].

Автором выделяются тенденции преобразования методологии правового регулирования государственного экологического управления в условиях цифровизации. В качестве таковых рассматриваются: усиление влияния цифровизации на экологическое право; уменьшение дискретных полномочий органов государственного экологического управления; изменение субъектного состава управленческого правоотношения; увеличение влияния диспозитивного метода правового регулирования на отношения, возникающие в области государственного экологического управления; появление нового пространства для осуществления управленческой деятельности [там же, с. 189–196].

При этом особое внимание обращено на риск-ориентированный подход. Автор не только раскрывает понятие и виды рисков в области охраны окружающей среды, но и раскрывает их характерные черты [там же, с. 196–213]. Такой подход позволяет обосновать важность внедрения дифференцированного подхода к регулированию экологических отношений.

В четвертой главе раскрываются правовые проблемы построения организационной и функциональных структур государственного экологического управления в условиях цифровизации. Следует отметить, что этот вопрос как в экономическом, так и в правовом отношениях требует постоянного совершенствования. В монографии особое внимание уделяется практике внедрения в деятельность органов государственного экологического управления такого экономического и правового инструмента, как координация. По мнению Н.М. Заславской, координация способствует созданию действенного государственного экологического управления и оптимизации системы органов такого управления [там же, с. 214–232]. Вместе с тем подчеркивается, что именно цифровые технологии будут способствовать качественной и эффективной результативности государственного экологического управления, а также четкости разграничения в практике реализации полномочий в сфере охраны окружающей среды и максимальной вовлеченности органов местного самоуправления в реализацию экологического контроля [там же, с. 233–267]. Определенное внимание в монографии уделено перспективам участия граждан в обсуждении и принятии

решений, касающихся охраны окружающей среды. И несмотря на то, что система такого участия граждан в России еще только создается, инструменты, которые возможно использовать для повышения транспарентности государственного экологического управления и других целей – экологический референдум, электронное правительство, общественные (публичные) слушания, подробно рассматриваются в монографии. Заслуживающим внимания является вывод о том, что в экологической сфере переход к цифровому правительству позволяет вовлечь в процесс публичного управления не только граждан, но и коммерческие, а также некоммерческие организации [там же, с. 284].

В пятой главе внимание автора сосредоточено на качестве окружающей среды как критерии оценки эффективности цифровизации государственного экологического управления. Подчеркивается, что при нормировании необходимо учитывать различные факторы. Интересным с научной точки зрения является и представленный в монографии зарубежный опыт нормирования качества окружающей среды [там же, с. 299–305].

В условиях развития системы принципов экологического права концепция, сформированная Н.М. Заславской, не только способствует модернизации системы принципов государственного экологического управления, но и порождает дальнейшие углубленные размышления об их особенностях и взаимосвязях. Очевидно, что благодаря такого рода научным исследованиям создается качественно новая, но в то же время основанная на научной доктрине система правовых инструментов, которые способны обеспечить статичным правовым предписаниям реальное действие.

Нельзя не обратить внимание на то, что на современном этапе, принципы экологического права и принципы таких комплексных институтов как экологическое управление, охрана окружающей среды, природопользование, экологический контроль, экологическое нормирование, а также экологический мониторинг находятся во взаимосвязи и представляют в совокупности каскадную систему, мало изученную в научной литературе. Соответственно рассмотрение некоторых из них в рецензируемой работе представляется научно значимым. Кроме того, своевременный и комплексный подход к рассмотрению многих актуальных вопросов в области цифровизации государственного экологического управления дает возможность развития эффективного механизма обеспечения адаптивного государственного экологического управления, в котором цифровизация – это объективная реальность. Уже сейчас очевидно, что информационные системы, используемые при реализации государственных функций и содержащиеся в них сведения (данные) стали основой для принятия экологически значимых решений. Вместе с тем в этом направлении предстоит еще много сделать.

Поскольку любое исследование можно продолжать, автору интересной книги следует предложить в дальнейшем в работах подробнее осветить сов-

ременный зарубежный опыт внедрения цифровых технологий в сферу государственного экологического управления, а также обосновать значимость при развитии цифровизации экологического просвещения и экологического образования.

Библиография

Заславская Н.М. Цифровизация государственного экологического управления: правовые основы. Москва: Статут, 2024. 360 с.

References

Zaslavskaya N.M. Tsifrovizatsiya gosudarstvennogo ekologicheskogo upravleniya: pravovye osnovy [Digitalization of state environmental management: legal foundations]. Moscow: Statut, 2024. 360 p.