

Российская система климатического мониторинга: правовые механизмы функционирования

Russian Climate Monitoring System: Legal Mechanisms of Functioning

Юрий Григорьевич Шпаковский,
доктор юридических наук, профессор,
профессор кафедры
экологического и природоресурсного права
Московского государственного юридического
университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
e-mail: yurii-rags@yandex.ru

Yury G. Shpakovskii,
Dr. Sci. (Law), Professor,
Professor of the Ecological and Natural Resources
Law Department
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
e-mail: yurii-rags@yandex.ru

© Шпаковский Ю. Г., 2024

DOI: 10.17803/2587-9723.2024.7.035-043

Аннотация. Главным достижением российской климатической политики является реализация важнейшего инновационного проекта государственного значения «Единая национальная система мониторинга климатически активных веществ». В статье показано, что для нашей страны важен весь комплекс угроз, рисков и возможностей, вызванных наблюдаемыми и ожидаемыми климатическими изменениями. Необходима оценка происходящих и ожидаемых изменений климата, их воздействия на разные стороны нашей жизни, а также адаптация к этим изменениям. В настоящее время существенным этапом формирования Российской системы климатического мониторинга является формирование правовых механизмов ее функционирования. Кроме того, очевидна необходимость существенного расширения использования данных системы климатического мониторинга для устойчивого социально-экономического развития страны.

Ключевые слова: российская система климатического мониторинга, климатические риски, низкоуглеродная экономика, устойчивое социально-экономическое развитие, изменение климата

Abstract. The main achievement of the Russian climate policy is the implementation of the most important innovative project of national importance, the Unified National Monitoring System for Climatically Active Substances. The article shows that the whole range of threats, risks and opportunities caused by the observed and expected climate changes is important for our country. It is necessary to assess the ongoing and expected climate changes, their impacts on different aspects of our lives, as well as adaptation to these changes. Currently, an essential stage in the formation of the Russian climate monitoring system is the formation of legal mechanisms for its functioning. In addition, there is an obvious need to significantly expand the use of climate monitoring system data for sustainable socio-economic development of the country.

Keywords: Russian climate monitoring system, climate risks, low-carbon economy, sustainable socio-economic development, climate change

Вопрос о необходимости разработки и использования особых мер организационно-правового регулирования социально-экономического развития Российской Федерации с учетом глобального изменения климата возник и начал актуа-

лизироваться по мере осознания приоритетных проблем реализации климатической политики в ряде документов стратегического планирования.

Но главное — каким образом сделать так, чтобы изменение климата стало не просто неот-

вратимым вызовом современности, а стимулом для перехода к новой модели социально-экономического развития, позволяющей цивилизации продолжить свое существование.

Изменения климата в Российской Федерации проявляются многообразием и неоднозначностью последствий для природной среды, экономики и населения страны. Поэтому для нашей страны важно учитывать весь комплекс угроз, рисков и возможностей, вызванных наблюдаемыми и ожидаемыми климатическими изменениями.

Почему климатическая повестка в России в последние годы поднята на самый высокий уровень государственного приоритета?

Во-первых, действующая Стратегия национальной безопасности констатировала: «Изменения климата оказывают все более негативное влияние на условия ведения хозяйственной деятельности и состояние среды проживания человека. Возрастает частота опасных природных явлений и процессов, которые становятся источниками возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»¹. При этом в качестве одной из задач реализации государственной политики в области обеспечения экологической безопасности и рационального природопользования в Стратегии определено «развитие системы государственного экологического мониторинга и контроля за соблюдением экологических нормативов и природоохранных требований хозяйствующими субъектами, повышение эффективности прогнозирования опасных природных явлений и процессов, последствий влияния изменений климата на условия хозяйствования и жизнедеятельности человека».

Во-вторых, климатическая политика становится неотъемлемым элементом общей стратегии развития экономики и общества. Процесс носит глобальный характер, поэтому Россия как одна из крупнейших экономик мира не может его игнорировать. С этой целью в октябре 2021 г. была принята «Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 года»², а также продекларирована возможность достижения углеродной нейтральности в нашей стране к 2060 г.

В-третьих, повышенное внимание мирового сообщества к проблемам изменения климата и сохранения благоприятной окружающей среды используется в качестве предлога для ограничения доступа российских компаний к экспортным рынкам, сдерживания развития российской

промышленности, установления контроля над транспортными маршрутами, воспрепятствования освоению Россией Арктики.

В-четвертых, необходимо учитывать, что взвешенная климатическая политика может стать для России дополнительным инструментом роста эффективности внутриэкономических процессов и обеспечить дополнительные возможности на мировых рынках. При этом для максимальной эффективности решений в области климатической политики требуется государственная информационно-аналитическая система, которая обеспечивает новое качество климатических измерений.

Все это свидетельствует о необходимости оценки происходящих и ожидаемых изменений климата, их воздействия на разные стороны нашей жизни, а также адаптации к этим изменениям. Это предполагает существенное расширение государственной системы климатического и экологического мониторинга и прогнозирования. Для ее создания требуется решить целый комплекс научно-практических задач, в том числе:

- оценить вклад России в формирование глобального климата;
- разработать единую методологию оценок поглощения климатически активных веществ национальными экосистемами;
- создать систему мониторинга изменения климатической ситуации;
- обеспечить развернутый мониторинг антропогенных выбросов климатически активных;
- сформировать развитую систему оценок экономической эффективности мер в области климатической политики.

Главным достижением российской климатической политики является реализация важнейшего инновационного проекта государственного значения «Единая национальная система мониторинга климатически активных веществ» (Российская система климатического мониторинга). По сути, в России началась реализация беспрецедентного научного проекта, позволяющего за счет правильного учета на основе надежных и прозрачных научных данных снизить нагрузку на экономику страны от достижения целей по сокращению выбросов парниковых газов.

Концепция Российской системы климатического мониторинга была одобрена Президиумом Совета при Президенте РФ по науке и образованию. План мероприятий («дорожная карта») по реализации ее первого этапа утвержден распоряжением Правительства РФ от 29.10.2022 № 3240-р³.

¹ Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации». Ст. 79 // СПС «КонсультантПлюс».

² Распоряжение Правительства РФ от 29.10.2021 № 3052-р «О Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 года» // СПС «КонсультантПлюс».

³ Распоряжение Правительства РФ от 29.10.2022 № 3240-р «Об утверждении важнейшего инновационного проекта государственного значения “Единая национальная система мониторинга климатически активных веществ” и

В 2023 г. Минприроды России был утвержден перечень климатически активных веществ, в отношении которых реализуются мероприятия проекта.

Проект является ключевым элементом стратегической инициативы «Политика низкоуглеродного развития» и направлен на уточнение оценок выбросов и поглощений. Глобальная задача проекта — подтвердить существенный вклад российских лесов в баланс планетарной климатической системы и выработать новые национальные коэффициенты пересчета экономических и экосистемных показателей выбросов парниковых газов взамен среднемировых значений, рекомендованных ООН.

Таким образом, при успешной реализации важнейшего инвестиционного проекта «Российская система климатического мониторинга» будет создана эффективная национальная система, которая обеспечит повышение статуса Российской Федерации на международном уровне в области климатических изменений и выработки мер адаптации экономики и населения к этим изменениям. Это также создаст основу для продвижения российских подходов на международных переговорах в сфере климата и устойчивого развития, в частности в Межправительственной группе экспертов по изменению климата (включая Международный эксперимент по сравнению климатических моделей), в рамках Рамочной конвенции ООН об изменении климата, Парижского соглашения по климату, Межправительственной океанографической комиссии ЮНЕСКО, Программы ООН по окружающей среде, Международного научного совета и на других многосторонних международных площадках, а также в рамках систем наблюдений Всемирной метеорологической организации и иных международных программ по мониторингу климата и концентрации потоков климатически активных веществ.

Аргументы России важны. За рубежом, и в первую очередь в странах Евросоюза, сохранится ощутимый перекося климатической политики в сторону ускоренной декарбонизации экономики (в том числе в финансировании соответствующих мер). Наблюдается стремление добиться несмотря ни на что нулевых нетто-выбросов парниковых газов к середине XXI в. Евросоюз идет и по пути усложнения требований к климатическим вопросам, продвижения узкого спектра технологий, которые недоступны или невыгодны остальным участникам. Европейское трансграничное углеродное регулирование уже оказало значитель-

ное влияние на мировую торговлю и является, по сути, формой передела сфер влияния.

Следует учитывать те внешние условия, в которых реализуется проект. Насколько реальна интеграция национальной системы России в международные системы адаптации к глобальным изменениям климата? Высказываются мнения ученых и практиков, что в современных условиях для России при реализации Парижского соглашения (ст. 6) основным приоритетом может стать только формат двусторонних соглашений с заинтересованными странами.

Существенным элементом проекта является разработка правовых механизмов функционирования Российской системы климатического мониторинга, и прежде всего определение основной архитектуры информационно-аналитической системы сбора и учета данных, получаемых в государственных (ведомственных) информационных системах.

Ключевые элементы, которые должна включить в себя Российская система климатического мониторинга, следующие⁴:

- 1) глобальную климатическую модель (чтобы обеспечить представление о самых важных механизмах формирования климата в глобальном масштабе и вкладе в изменения климата различных стран (включая Россию));
- 2) систему мониторинга Мирового океана и морей России (чтобы анализировать влияние гидросферы на глобальные и региональные климатические процессы);
- 3) систему климатического мониторинга суши (чтобы собирать и обрабатывать данные об изменении климатической ситуации на территории России, в том числе данные о вероятности наступления неблагоприятных природных явлений, связанных с изменением климата);
- 4) систему учета эмиссии и поглощения климатически активных веществ в экосистемах;
- 5) модельный комплекс для оценок влияния климатической политики на развитие экономики России и крупнейших стран мира (митигации и адаптации));
- 6) расчетные оценки антропогенных выбросов, формализованные в виде Национального кадастра антропогенных выбросов парниковых газов.

Учитывая, что инвестиционный проект является одним из крупнейших междисциплинарных научных проектов в сфере климата, над его реализацией в России работает более 50 организаций (научных организаций РАН, вузов, научно-исследовательских институтов и центров), объединен-

плана мероприятий («дорожной карты») по реализации первого этапа (2022—2024 гг.) важнейшего инновационного проекта государственного значения «Единая национальная система мониторинга климатически активных веществ»».

⁴ Широв А. А. Создание системы мониторинга и прогнозирования выбросов климатически активных веществ в интересах модернизации и развития экономики России // Проблемы прогнозирования. 2023. № 6.

ных в шесть специальных консорциумов: «Земная система: моделирование и прогноз»; «Океан: мониторинг и адаптация»; «Суша: мониторинг и адаптация»; «Углерод в экосистемах»; «Экономика климата» и «Антропогенные выбросы: кадастр».

Естественно-научные консорциумы занимаются разработкой глобальной модели земной системы, мониторингом Мирового океана, климатическим мониторингом России, учетом поглощения парниковых газов в экосистемах и модернизацией национальных кадастров парниковых газов.

Экономический консорциум интегрирует полученные данные в систему экономических модельных расчетов и сценариев. В дальнейшем планируется их использование Правительством РФ при разработке и реализации политики долгосрочного социально-экономического развития, а также для обоснования позиций России в международной переговорной практике по вопросам климата.

По своей сути консорциум «Экономика климата» является сводным элементом в схеме реализации проекта, так как готовит рекомендации для экономического планирования с учетом климатических факторов. Головная организация консорциума — Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН (ИНП РАН). Этот экономический блок проекта ориентирован на решение двух ключевых задач⁵.

Первая задача — разработка сценариев декарбонизации мировой и российской экономики и оценка эффектов от них для макроэкономической и отраслевой динамики. Ключевая информация, необходимая для решения этой задачи — набор статистических данных об антропогенных выбросах парниковых газов, собираемых в Национальном кадастре выбросов и поглощений парниковых газов.

Вторая задача — разработка политики и оценка эффектов от мероприятий по адаптации к изменению климата. Для решения этой задачи потребуются данные об изменении климата в России, его благоприятных и неблагоприятных последствиях, а также характеристики мер адаптации экономики и населения.

В свою очередь, данные экономических расчетов обеспечат глобальную климатическую модель необходимой информацией об антропогенном воздействии. Помимо этого, прогнозные оценки выбросов парниковых газов по видам деятельности — важнейший элемент информации, который Россия должна предоставить с учетом ее международных обязательств.

Итоговой целью системы расчетов экономических эффектов в рамках проекта должно стать повышение эффективности национальной климатической политики на основе научно-обоснованного анализа ее социально-экономических последствий с использованием модельно-информационной системы. Кроме того, система мониторинга выбросов климатически активных веществ, ориентированная на прикладные решения в области экономической политики, предполагает интеграцию трех крупных направлений долгосрочного прогнозирования — социально-экономического, научно-технологического и экономико-климатического. Реализация проекта создания Российской системы климатического мониторинга способна оказать позитивный эффект не только на обоснованность решений в области климатической политики, но и на механизмы формирования долгосрочной стратегии социально-экономического развития.

По нашему мнению, экономическая составляющая Российской системы климатического мониторинга имеет большие перспективы.

Так, академик РАН Б. Н. Порфирьев считает, что не только в нашей стране, но и за рубежом, и в первую очередь в развитых экономиках, сохранится ощутимый перекоп климатической политики в сторону ускоренной декарбонизации экономики (в том числе в финансировании соответствующих мер). Наблюдается стремление несмотря ни на что добиться нулевых нетто-выбросов парниковых газов к середине нынешнего века. Хотя важность этой задачи вряд ли можно оспаривать всерьез, и она безусловно должна решаться (и успешно решается нашей страной на протяжении последних 30 лет), тем не менее нельзя забывать, что две трети России — это территории с холодным климатом и многолетней мерзлотой, которые подвержены деградации из-за изменений климата⁶.

Это влечет за собой неблагоприятные последствия для экономики, особенно для объектов ТЭК (нефтегазового сектора). Важно отметить, что сегодня проблема вклада ТЭК в изменение климата представляется как безапелляционная, хотя есть много открытых вопросов. Во-первых, чрезмерное влияние ТЭК на изменение климата до сих пор остается лишь гипотезой, а во-вторых, говорить можно только о нефтегазовой отрасли, поскольку большая часть эмиссии парниковых газов связана с использованием углеводородного топлива в других отраслях, и это нужно учитывать.

⁵ Шилов А. А. Указ. соч.

⁶ См., например: Порфирьев Б. Н., Шилов А. А., Колпаков А. Ю. Стратегия низкоуглеродного развития: перспективы для экономики России // Мировая экономика и международные отношения. 2020. Т. 64. № 9. С. 22—33; Ваганов Е. А., Порфирьев Б. Н., Шилов А. А., Колпаков А. Ю., Пыжев А. И. Снижение рисков климатических изменений и их последствий для экономики: оценка вклада российских лесов // Научные труды. Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН. 2021. С. 7—33.

Другие уязвимые секторы экономики тоже тесно связаны с природными комплексами, расположенными в других географических зонах, где основными факторами климатического риска выступают засухи, лесные пожары, рост ветровых нагрузок. Речь идет прежде всего о сельском, лесном, водном хозяйстве и гидроэнергетике. И, конечно же, в зоне риска находится все, что связано с крупными городами, где сконцентрирована значительная часть нашего населения — порядка 30 млн человек.

Вопросы снижения выбросов на самом деле должны охватывать все сектора экономики. Почему? Повсеместное внедрение возобновляемых источников энергии сегодня невозможно — это требует перестройки большей части энергетической системы страны. Многие отрасли все равно будут зависеть от нефти и газа.

Это еще раз подтверждает, что климатическая повестка во все большей степени носит экономический характер и должна быть важнейшим элементом при разработке долгосрочной стратегии социально-экономического развития страны.

Успешная реализация проекта создания Российской системы климатического мониторинга невозможна без формирования организационно-правовых механизмов функционирования этой системы. Чтобы сформировать эти организационно-правовые механизмы, необходимо четко представить все элементы системы, их иерархию и взаимодействие.

Так, Правительством РФ определено, что в процессе реализации проекта предполагаются систематизация и перераспределение организационно-управленческих функций федеральных органов исполнительной власти по сбору, обработке, анализу, хранению и использованию наблюдаемых и расчетных данных для объективной оценки антропогенных и природных потоков климатически активных веществ, запасов углерода в лесах и других экосистемах, а также выработка решений по экологической (низкоуглеродной) трансформации отраслей экономики и адаптации к изменениям климата⁷.

При этом Правительство РФ распоряжением от 29.10.2022 № 3240-р определило только органы управления проектом. Ими являются:

- проектный комитет федерального проекта «Политика низкоуглеродного развития»;
- администратор проекта, полномочия которого возложены на Министерство экономического развития Российской Федерации в лице руководителя федерального проекта «Политика низкоуглеродного развития».

Проектный комитет осуществляет оперативное управление, мониторинг и контроль за реа-

лизацией проекта. Администратор проекта осуществляет: мониторинг хода реализации ответственных исполнителями и соисполнителями мероприятий проекта, подготовку отчета о ходе реализации проекта, подготовку необходимых предложений для реализации проекта и др.

Что касается органов управления Российской системы климатического мониторинга, то в распоряжении Правительства РФ № 3240-р определены только цели и задачи системы.

Цель создания и развития Российской системы климатического мониторинга включает:

- обеспечение сбора, обработки, анализа, хранения и использования достоверных и признанных на международном уровне наблюдаемых и расчетных данных для объективной оценки антропогенных и природных потоков климатически активных веществ на территории Российской Федерации, их концентраций в атмосфере и влияния на глобальный и региональный климат;
- разработку методологической основы для последующего использования полученных данных на постоянной основе при реализации мер, направленных на экологическую (низкоуглеродную) трансформацию отраслей российской экономики, адаптацию экономики и населения страны к изменениям климата.

Достижение указанной цели предполагается обеспечить путем:

- создания организационно-правовых условий для функционирования системы и обеспечения использования получаемых в рамках системы данных в принятии управленческих решений по экологической (низкоуглеродной) трансформации отраслей экономики, адаптации экономики и населения страны к изменениям климата;
- создания необходимой и достаточной инфраструктуры для функционирования Российской системы климатического мониторинга.

Согласно «дорожной карте» проекта формирование правовых механизмов включает:

- в законодательном порядке установление правового статуса объектов мониторинга, данных и информации, получаемых в рамках системы, и порядка их использования при принятии решений, определение порядка осуществления мониторинга климатически активных веществ (включая определение перечня климатически активных веществ) и взаимодействия с государственными (ведомственными) информационными системами;
- уточнение нормативным правовым актом Правительства РФ задач (перераспределение функций) федеральных органов исполнитель-

⁷ Распоряжение Правительства РФ от 29.10.2021 № 3052-р «О Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 года».

ной власти в рамках обеспечения функционирования системы и определение порядка использования данных системы при принятии управленческих решений.

Следует обратиться к Федеральному закону 02.07.2021 № 296-ФЗ «Об ограничении выбросов парниковых газов» (далее — Закон № 296-ФЗ), который определил некоторые контуры организационно-правового регулирования функционирования Единой национальной системы мониторинга климатически активных веществ.

Во-первых, Закон № 296-ФЗ определил, что государственное управление в области ограничения выбросов парниковых газов осуществляется Правительством РФ непосредственно или через специально уполномоченный федеральный орган исполнительной власти (ст. 4).

Во-вторых, в полномочия Правительства РФ в области ограничения выбросов парниковых газов входят: установление порядка создания и ведения реестра выбросов парниковых газов, установление порядка сбора информации о выбросах парниковых газов.

В-третьих, в компетенцию специально уполномоченного федерального органа исполнительной власти входят: прогнозирование и оценка на основании получаемых данных достаточности мер по ограничению выбросов парниковых газов, утверждение методик количественного определения объемов выбросов парниковых газов, ведение кадастра парниковых газов и др.

В связи с тем, что Закон № 296-ФЗ предшествовал выходу в свет распоряжения Правительства РФ от 29.10.2022 № 3240-р, многие вопросы организационно-правового регулирования Российской системы климатического мониторинга остались «за кадром». Это объективно определяет необходимость внесения в Закон существенных дополнений и изменений.

Постараемся ответить на вопрос, как должна выглядеть организационно-правовая составляющая деятельности Российской системы климатического мониторинга.

Следует подчеркнуть, что создание в России Единой национальной системы мониторинга климатически активных веществ на сегодняшний день является одним из масштабных, не имеющих аналогов в мире научно-практических проектов в сфере экологии и климата. Поскольку проект еще находится в стадии реализации (пока выполнен первый этап), уместно задать вопрос: а были ли еще в нашей стране подобные масштабные проекты в смежных областях?

В интересах нашего исследования целесообразно обратить внимание на две государственные системы:

1. В СССР постановлением Совета Министров СССР от 15.12.1990 № 1282 был дан старт формированию Государственной общесоюзной системы по предупреждению и действиям в чрезвычайных ситуациях⁸. В системе было выделено два блока: оперативный — по ликвидации чрезвычайных ситуаций и превентивный, задачей которого было прогнозирование возможных кризисных ситуаций экологического, природного и техногенного характера.

С целью предупреждения чрезвычайных ситуаций решались важные задачи:

- сбор и анализ информации о состоянии природной среды;
- прогнозирование и наблюдение за возникновением и развитием стихийных природных явлений, гидрометеорологической, гелиогеофизической и экологической обстановкой;
- контроль за промышленной и экологической безопасностью при строительстве, модернизации и реконструкции народнохозяйственных объектов;
- контроль за соблюдением нормативов и качества строительства в сейсмических районах;
- экологическая экспертиза текущих и перспективных планов и схем развития и размещения производительных сил, отраслей промышленности и их объектов;
- контроль за использованием природных ресурсов и эксплуатацией природных объектов;
- прогнозирование и оценка экологических последствий стихийных бедствий, техногенных аварий и катастроф и др.

Важным направлением работы превентивного блока системы была оценка социально-экономических последствий чрезвычайных ситуаций. По некоторым оценкам, суммарный годовой ущерб для экономики и инфраструктуры городов и населенных пунктов при авариях, катастрофах, стихийных бедствиях варьирует в пределах 4—6 % ВВП⁹. Это характерно для многих стран. Поэтому использование данных мониторинга, разработка и применение математических моделей для прогнозирования социально-экономических последствий чрезвычайных ситуаций имели существенное значение для планирования административно-правовых мер предупреждения чрезвычайных ситуаций.

Однако вопросы прогнозирования социально-экономических последствий чрезвычайных ситуаций пока не в полной мере реализованы при

⁸ В 1992 г. работы по формированию данной системы продолжились уже в Российской Федерации, правда, некоторые заявленные основы ее функционирования претерпели существенные изменения в сторону сокращения сферы ответственности.

⁹ Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Эколого-правовое обеспечение климатической безопасности Российской Федерации : монография. М. : Проспект, 2022.

формировании планов устойчивого социально-экономического развития как регионов страны, так страны в целом. Однако, если трансформировать методологический подход прогнозирования социально-экономических последствий чрезвычайных ситуаций на климатические изменения и их влияние на экономику и окружающую среду, то можно частично использовать выработанные научные подходы оценки прямых, косвенных и долгосрочных последствий природных и экологических бедствий.

2. Федеральным законом от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» предусмотрено создание Единой системы государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды)¹⁰

Согласно действующему законодательству, Единая система государственного экологического мониторинга создается в целях обеспечения охраны окружающей среды, а ее задачами являются:

- регулярные наблюдения за состоянием окружающей среды, в том числе 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;
- обеспечение органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, граждан информацией о состоянии окружающей среды.

Данная система экологического мониторинга включает в себя ряд подсистем, среди которых государственный мониторинг состояния и загрязнения окружающей среды, атмосферного воздуха, воспроизводства лесов, водных объектов и др.

В рамках указанной системы федеральные органы исполнительной власти осуществляют:

- поиск, получение (сбор), хранение, обработку (обобщение, систематизация) и анализ информации о состоянии окружающей среды, происходящих в ней процессах, явлениях, об изменениях состояния окружающей среды;

- оценку состояния окружающей среды и прогнозирование его изменений под воздействием природных и (или) антропогенных факторов;
- оценку эффективности проводимых природоохранных мероприятий;
- определение связей между воздействием природных и (или) антропогенных факторов на окружающую среду и изменениями состояния окружающей среды и др.

Полученная в результате мониторинга информация используется в целях формирования благоприятных условий жизнедеятельности человека, ограничения негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, обеспечения охраны и рационального использования природных ресурсов в интересах нынешнего и будущего поколений.

Полномочия и задачи федеральных органов исполнительной власти в области экологического мониторинга определены в рамках Положения о Государственном экологическом мониторинге¹¹.

Согласно постановлению Правительства РФ от 14.03.2024 № 300 экологический мониторинг осуществляется рядом федеральных органов исполнительной власти посредством создания и обеспечения функционирования наблюдательных сетей и информационных ресурсов в рамках подсистем единой системы государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды), а также создания, эксплуатации и развития федеральной государственной информационной системы состояния окружающей среды.

Как должны формироваться правовые механизмы функционирования Российской системы климатического мониторинга?

Прежде всего, по нашему мнению, на основе анализа действующего законодательства, нормативных правовых и иных актов в сфере обеспечения экологической безопасности и ограничения выбросов парниковых газов следует обосновать основные принципы функционирования Российской системы климатического мониторинга¹²; конкретизировать административно-правовой статус системы и обосновать механизм интеграции мониторинга климатически активных веществ с системами моделирования и прогнозирования оценки влияния климатических изменений на программы устойчивого социально-экономического развития России и планы адаптации населения.

¹⁰ Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» [с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2024]. Ст. 63.1 // СПС «КонсультантПлюс».

¹¹ Постановление Правительства РФ от 14.03.2024 № 300 «Об утверждении Положения о Государственном экологическом мониторинге (Государственном мониторинге окружающей среды)» // СПС «КонсультантПлюс».

¹² Деятельность системы позволит обеспечить формирование достоверных и международно признаваемых научных данных для оценки антропогенных и природных потоков климатически активных веществ на территории Российской Федерации.

Существенным этапом является разработка проектов и принятие законодательных и иных нормативных правовых актов:

- федерального закона (рабочее название «О климатическом мониторинге»), определяющего основные принципы функционирования климатического мониторинга, статус в системе специально уполномоченного федерального органа исполнительной власти в области климатического мониторинга; права граждан и организаций на доступ к информации климатического мониторинга и др.;
- постановления Правительства РФ (рабочее название «Об утверждении Временного перечня климатически активных веществ, используемых в Единой национальной системе мониторинга климатически активных веществ»), определяющего перечень, состав информации о климатически активных веществах; перечень приоритетных данных для принятия управленческих решений; органы управления (организации), ответственные за их мониторинг и др.;
- постановления Правительства РФ «Об утверждении положения о Единой национальной системе мониторинга климатически активных веществ», определяющего основные задачи, структуру и порядок функционирования Единой национальной системы мониторинга климатически активных веществ; информационно-аналитическое обеспечение деятельности системы; правовой статус объектов мониторинга, данных и информации, получаемых в рамках системы мониторинга климатически активных веществ и порядок их использования федеральными органами исполнительной власти в интересах устойчивого социально-экономического развития;
- распоряжения Правительства РФ о включении информации, необходимой для учета климатически активных веществ в форме статистического наблюдения и Федеральный план статистических работ;
- постановления Правительства РФ о государственной информационной системе климатического мониторинга, определяющего облик государственной информационной системы климатического мониторинга, ее структуру и задачи; порядок информационного взаимодействия с иными государственными информационными системами.

Конечно, необходимо максимально использовать ресурс уже имеющихся в стране технических систем и программных средств различных государственных организаций для получения результатов и моделирования последствий климатических рисков в деятельности Российской системы климатического мониторинга, но следует обратить внимание на некоторые важные аспекты.

Во-первых, в 2024 г. издан Указ Президента РФ о национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года¹³.

Среди целевых показателей и задач, выполнение которых характеризует достижение национальной цели «Устойчивая и динамичная экономика» выделены: «утверждение и реализация программ адаптации к изменениям климата на федеральном, региональном и корпоративном уровнях» и «создание национальной системы мониторинга климатически активных веществ».

Связь между изменением климата и правами человека естественная. Более того, Конституция РФ (ст. 42) гарантирует право каждого на благоприятную окружающую среду, в том числе благоприятную в климатическом плане. Поэтому использование данных климатического мониторинга предполагает интеграцию норм, стандартов и принципов права, прав человека в различных стратегиях в сфере изменения климата¹⁴.

Во-вторых, по мнению ведущих экономистов нашей страны, например академика РАН Б. Н. Порфирьева¹⁵, низкоуглеродная экономика не является ключом к решению проблемы климатических изменений и их последствий. Изменение климата — важный, но лишь один из вызовов безопасности жизнедеятельности людей. ООН насчитывает 17 таких угроз, включая нищету, дефицит продовольствия и чистой воды, социальное неравенство и т.д. Их актуальность и значимость в обозримой перспективе превосходят проблему изменения климата, что ведет к соответствующей расстановке приоритетов при распределении средств на смягчение всех этих угроз.

Процесс перехода к низкоуглеродной экономике подразумевает масштабную качественную структурно-технологическую трансформацию существующей хозяйственной системы, требующую времени и огромных инвестиций. Поэтому стратегия действий в отношении изменений климата должна носить комплексный характер. Прежде всего климатическая проблема должна

¹³ Указ Президента РФ от 07.05.2024 № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁴ См., например: *Евтушенко В. И., Шпаковский Ю. Г.* Миграция как способ реализации экологических прав граждан : монография. М. : Норма-М, 2020 ; *Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г.* Эколого-правовое содержание климатической повестки Евросоюза: выводы для России // Российское право онлайн. 2022. № 3. С. 90—95.

¹⁵ URL: <https://cc.voeikovmgo.ru/ru/novosti/novosti-partnerov/372-boris-porfiriev-o-reshenii-ekonomicheskikh-i-klimaticheskikh-problem>.

рассматриваться в комплексе в блоке других узловых проблем, рисков и вызовов социально-экономического развития. Меры по снижению выбросов, поглощению парниковых газов и адаптации населения и экономики к изменениям климата должны быть интегрированы в программы мер по модернизации российской экономики, ее структурно-технологического преобразования и экологической безопасности.

Подводя итоги, следует отметить, что анализ выполнения первого этапа важнейшего инновационного проекта государственного значения по климату показал: климатическая повестка во все большей степени носит экономический характер и ее необходимо учитывать при разработке долгосрочной стратегии устойчивого социально-экономического развития страны.

Внедряемая Система мониторинга выбросов климатически активных веществ, ориентированная на прикладные решения в области экономической политики, предполагает интеграцию трех крупных направлений долгосрочного прогнозирования: социально-экономического, научно-технологического и экономико-климатического. В этой связи предлагается провести в ближайшие годы:

— разработку системы стратегических климатических рисков для экономики и населения в условиях глобального потепления, которые могут быть определены с учетом данных Российской системы климатического мониторинга;

— разработку правового механизма учета результатов данных климатического мониторинга при подготовке и уточнении ряда документов стратегического планирования, и прежде всего Стратегии пространственного развития, Стратегии экологической безопасности, Доктрины энергетической безопасности и др.;

— разработку механизма учета климатических рисков при формировании долгосрочной стратегии социально-экономического развития России. В настоящее время климатическая повестка во все большей степени носит экономический характер. На современном этапе развития исследований в сфере взаимодействия экономики и климата задачи и возможности Российской системы климатического мониторинга целесообразно расширить, трансформируя результаты естественно-научных исследований на вопросы обеспечения устойчивого социально-экономического развития. Это позволит обеспечить установление причинно-следственных связей экономики, экологии, жизнедеятельности населения в рамках климатических процессов;

— мониторинг нормативных правовых актов в смежных областях с целью оценки учета требований международных документов по климату. Однако недопустимо подстраивание решения задач социально-экономического развития под решение климатических проблем без учета их влияния на жизнедеятельность населения.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Ваганов Е. А., Порфирьев Б. Н., Широков А. А., Колпаков А. Ю., Пыжев А. И. Снижение рисков климатических изменений и их последствий для экономики: оценка вклада российских лесов // Научные труды / Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН. 2021. С. 7—33.
2. Евтушенко В. И., Шпаковский Ю. Г. Миграция как способ реализации экологических прав граждан : монография. М. : Норма, 2020.
3. Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Эколого-правовое обеспечение климатической безопасности Российской Федерации : монография. М. : Проспект, 2022. 160 с.
4. Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Эколого-правовое содержание климатической повестки Евросоюза: выводы для России // Российское право онлайн. 2022. № 3. С. 90—95.
5. Порфирьев Б. Н., Широков А. А., Колпаков А. Ю. Стратегия низкоуглеродного развития: перспективы для экономики России // Мировая экономика и международные отношения. 2020. Т. 64. № 9. С. 22—33.
6. Порфирьев Б. Н., Широков А. А., Колпаков А. Ю., Единак Е. А. Возможности и риски политики климатического регулирования в России // Вопросы экономики. 2022. № 1. С. 72—89.
7. Редкоус В. М. Общая характеристика Климатической доктрины Российской Федерации от 26 октября 2023 года // Актуальные проблемы административного права и процесса. 2023. № 2. С. 46—50.
8. Широков А. А. Создание системы мониторинга и прогнозирования выбросов климатически активных веществ в интересах модернизации и развития экономики России // Проблемы прогнозирования. 2023. № 6.