

ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЕ, ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ И ПРИРОДОРЕСУРСНОЕ ПРАВО

DOI: 10.17803/1994-1471.2022.141.8.157-169

Н. Г. Жаворонкова*,
Ю. Г. Шпаковский**

Правовое обеспечение экологической безопасности в условиях влияния внешних экономических санкций¹

Аннотация. Авторы статьи исходят из посыла, что проблемы экологии давно вышли за национальные границы и стали объектом не только внутренней, но и мировой политики. Несмотря на то что особенностью этой политики является необходимость всё более тесного сотрудничества между государствами, интегрирования их в решение природоохранных проблем, совершенствования механизма многостороннего управления глобальной экологической безопасностью, США и страны ЕС проводят в отношении России жесткую санкционную политику. В статье исследовано влияние экономических санкций на обеспечение экологической безопасности России. Показано, что следующий блок проблемных мест санкционной политики в отношении экологической безопасности страны касается непосредственно применения эффективных экономических механизмов охраны окружающей среды и природопользования. Авторами обоснованы конкретные предложения в области правового регулирования обеспечения экологической безопасности в условиях экономических санкций. Помимо всего прочего, авторам представляется необходимым переосмыслить наличие и пользу от бесчисленных новых нормативных правовых актов, практики принятия десятков изменений в уже существующих законах экологического направления.

¹ Исследование выполнено в рамках программы стратегического академического лидерства «Приоритет-2030».

© Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г., 2022

* *Жаворонкова Наталья Григорьевна*, доктор юридических наук, профессор, научный руководитель кафедры экологического и природоресурсного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), заслуженный юрист РФ
Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993
qavoron49@mail.ru

** *Шпаковский Юрий Григорьевич*, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры экологического и природоресурсного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993
yurii-rags@yandex.ru

Ключевые слова: экономические санкции; Европейский Союз; национальная безопасность; экологическая безопасность; климат; санкционная политика; недружественные действия; окружающая среда; экология; экологическое право.

Для цитирования: Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Правовое обеспечение экологической безопасности в условиях влияния внешних экономических санкций // Актуальные проблемы российского права. — 2022. — Т. 17. — № 8. — С. 157–169. — DOI: 10.17803/1994-1471.2022.141.8.157-169.

Legal Support of Environmental Safety under the Influence of External Economic Sanctions²

Natalya G. Zhavoronkova, Dr. Sci. (Law), Professor, Head of the Department of Environmental and Natural Resources Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9, Moscow, Russia, 125993
qavoron49@mail.ru

Yuriy G. Shpakovskiy, Dr. Sci. (Law), Professor, Professor, Department of Environmental and Natural Resources Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9, Moscow, Russia, 125993
yurii-rags@yandex.ru

Abstract. The authors of the paper proceed from the premise that environmental problems have long gone beyond national borders and have become an object of not only domestic, but also world politics. Despite the fact that a feature of this policy is the need for ever closer cooperation between states, integrating them into solving environmental problems, improving the mechanism of multilateral management of global environmental security, the United States and the EU countries are pursuing a tough sanctions policy against Russia. The paper examines the impact of economic sanctions on ensuring the environmental security of Russia. It is shown that the next block of problematic areas of the sanctions policy in relation to the country's environmental security relates directly to the application of effective economic mechanisms for environmental protection and nature management. The authors substantiate specific proposals in the field of legal regulation of ensuring environmental safety in the context of economic sanctions. Among other things, it seems necessary to the authors to rethink the existence and benefits of countless new regulatory legal acts, the practice of adopting dozens of changes in existing environmental laws.

Keywords: economic sanctions; European Union; National security; environmental safety; climate; sanctions policy; unfriendly actions; environment; ecology; environmental law.

Cite as: Zhavoronkova NG, Shpakovskiy YuG. Pravovoe obespechenie ekologicheskoy bezopasnosti v usloviyakh vliyaniya vneshnikh ekonomicheskikh sanktsiy [Legal Support of Environmental Safety under the Influence of External Economic Sanctions]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2022;17(8):157-169. DOI: 10.17803/1994-1471.2022.141.8.157-169. (In Russ., abstract in Eng.).

В последнее время тема экономических санкций остается одним из центральных вопросов для обсуждения. Это связано с тем, что санкционная политика Европейского Союза, США и других стран в отношении России приняла настолько беспрецедентно жесткий и всеобъемлющий характер, что стала оказывать самое непосредственное воздействие и на

состояние окружающей среды, экологическую безопасность, а также перспективы участия России в глобальном экологическом и международном сотрудничестве.

Европейский Союз начиная с 2014 г. принял уже десятки различных постановлений самого разнообразного характера, например, в соответствии со ст. 2, 2a и 2b Регламента Совета ЕС

² The reported study was carried out as part of the strategic academic leadership program "Priority 2030".

833/2014 от 31.07.2014 «Об ограничительных мерах в связи с действиями России, дестабилизирующими ситуацию на территории Украины» (далее — Регламент о санкциях), с изменениями, внесенными Регламентом Совета (ЕС) 2022/328 от 25.02.2022, 2022/576 от 08.04.2022.

Регламент Совета (ЕС) 2022/328 основывается на ограничительных мерах (санкциях) ЕС в форме экспортных ограничений в соответствии с Регламентом о санкциях³. Важный для решения проблем охраны окружающей среды элемент санкционной политики — это вывод из-под санкций вопросов гуманитарной и экологической политики, здравоохранения и экологической безопасности. Так, в Регламенте Совета (ЕС) 2022/328 прямо сказано, что если не будет внесено поправок или других регуляторов, то существующие положения Регламента о санкциях остаются в силе и продолжают применяться исключения для сфер экологии (охраны окружающей среды).

Согласно Регламенту Совета ЕС 2022/576 от 08.04.2022 «О внесении изменений в Регламент (ЕС) 833/2014 об ограничительных мерах в связи с действиями России по дестабилизации ситуации в Украине» «запрещается продавать, поставлять, передавать или экспортировать, прямо или косвенно, товары, которые могут способствовать, в частности, укреплению российских промышленных мощностей, перечисленных в приложении XXIII, любому физическому или юридическому лицу, организации или органу в России или для использования в России». Введение Регламента 2022/576 означает если не полный разрыв торговых отношений России и Евросоюза, то очень близкое к этому положение дел.

В целом решения ЕС о санкциях расширили сферу действия экспортных ограничений в отношении товаров и технологий двойного назначения, как это определено в приложении I к Регламенту ЕС о двойном использовании⁴. Экс-

порт этих предметов был запрещен с 2014 г. для военного сектора. Теперь запрет применяется даже в тех случаях, когда эти предметы предназначены для гражданских пользователей или использования, с очень ограниченными исключениями и отступлениями.

Регламент о санкциях также запрещает экспорт дополнительных предметов «передовых технологий», чтобы ограничить укрепление военного и технологического потенциала России в таких секторах, как электроника, компьютеры, телекоммуникации и информационная безопасность, датчики и лазеры, а также морская промышленность.

В санкционном регулировании ЕС определены субъекты, связанные с высокими технологиями и оборонно-промышленной базой России, на которые налагаются еще более жесткие экспортные ограничения.

Как и в других режимах санкций ЕС, экспортные ограничения применяются к продаже, поставке, передаче и экспорту покрываемых товаров, а также к предоставлению брокерских услуг и технической и финансовой помощи.

Статьи 2(3) и 2a(3) Регламента о санкциях предусматривают семь ограниченных исключений из экспортных ограничений при условии выполнения определенных условий и требований, т.е. об использовании исключения объявляется компетентным органам и уведомление делается при его первом использовании⁵. Эти исключения применяются:

- a) к гуманитарным целям, чрезвычайным ситуациям в области здравоохранения, предотвращения или смягчения последствий события, которое может оказать серьезное и значительное воздействие на здоровье и безопасность человека или окружающую среду или в качестве реакции на стихийные бедствия;
- b) медицинским или фармацевтическим целям;
- c) обновлению программного обеспечения⁶.

³ Регламент Совета (ЕС) 262 от 23.02.2022.

⁴ Регламент Совета (ЕС) 595 от 11.04.2022.

⁵ Регламент Совета (ЕС) 2022/328 от 25.02.2022 о внесении изменений в Регламент (ЕС) № 833/2014 относительно ограничительных мер в связи с действиями России, дестабилизирующими ситуацию в Украине.

⁶ Регламент Совета (ЕС) 2022/328 от 25.02.2022.

Статьи 2(4) и 2а(4) Регламента о санкциях предусматривают восемь отступлений, когда разрешение должно быть запрошено у национального компетентного органа. До тех пор пока разрешение не будет выдано, экспорт товара запрещен. Отступления распространяются на ситуации, когда предмет предназначен:

- a) для сотрудничества Союза, правительств государств-членов и правительства России в сугубо гражданских вопросах;
- b) межправительственного сотрудничества в области космических программ;
- c) эксплуатации, технического обслуживания, утилизации топлива и безопасности гражданского ядерного потенциала, а также гражданского ядерного сотрудничества, в частности в области исследований и разработок;
- d) безопасности на море;
- e) гражданских телекоммуникационных сетей, включая предоставление услуг Интернета;
- f) исключительного использования организацией, принадлежащей либо единолично или совместно контролируемой юридическим лицом, организацией или органом, который инкорпорирован или учрежден в соответствии с законодательством государства — члена ЕС или страны-партнера;
- g) дипломатических представительств Союза, государств-членов и стран-партнеров, включая делегации, посольства и миссии⁷.

Ограничения и санкционные исключения применяются для срочного предотвращения или смягчения последствий события, которое может иметь серьезное и значительное воздействие на здоровье и безопасность человека или окружающую среду. В отношении этих физических и юридических лиц контракты, заключенные до 26 февраля 2022 г., могут быть исполнены при условии разрешения национального компетентного органа, но торговля должна быть

прекращена до тех пор, пока такое разрешение не будет выдано.

Такие разрешения должны быть запрошены до 1 мая 2022 г.⁸

Стоит особо подчеркнуть, что помимо стран, входящих в ЕС, санкции поддержали еще два десятка стран, не входящих в ЕС. Подробный анализ санкционной политики показывает, что, несмотря на декларирование принципиального «гуманитарного», «экологического» и «социального» подхода, уже принятые санкции самым прямым и непосредственным образом окажут влияние и на гуманитарную, и на экологическую, и на социальную составляющую стратегий национальной и экологической безопасности.

По мнению заместителя Председателя Правительства РФ В. Абрамченко, «санкции всегда работают в обе стороны, и непонятно, в чью сторону больше. Давайте посмотрим, что происходит в Евросоюзе. С точки зрения экологической экспертизы Европа будет деградировать. Не потому, что Европа отказалась сама от экологических проектов, а потому, что переход на, например, ископаемые виды топлива, ограничение развития тех треков, которыми активно занимались промышленники в Европе последние 10 лет, приведет к экологической деградации»⁹. По ее словам, в России таких решений не принималось, экологическая модернизация продолжается.

Самые большие проблемы санкционной политики (как для стран, вводящих режим санкций, так и для стран, на которые направлены санкции) возникают не во время введения санкций, а во время их длительного использования как инструмента давления (принуждения, ограничения). Точно предсказать последствия вводимых санкций и точно провести грань между «законными» и «незаконными» действиями стран-антагонистов невозможно. Юридически санкции означают смену правовой

⁷ Регламент Совета (ЕС) 2022/328 от 25.02.2022.

⁸ Регламент Совета (ЕС) 833/2014 от 31.07.2014 «Об ограничительных мерах в связи с действиями России, дестабилизирующих обстановку в Украине».

⁹ Абрамченко: ЕС ждет экологическая деградация из-за санкций против России // URL: <https://ria.ru/20220526/es-1790891321.html> (дата обращения: 01.06.2022).

модели, можно сказать парадигмы права. Санкции меняют отношение к «закону» и «законности» для обеих сторон и создают вначале как бы временную, затем длительную, «постоянную» реальность в экономике, политике, праве, социальной жизни, в сфере экологической безопасности. Важно осознание санкций как полностью новой реальности — не «временного», не «экстремального», не «чрезвычайного» характера, а «нормальности», которую нужно воспринимать и действовать исходя из долговременного (назовем его условно «постоянного») экономико-правового и социально-бытового условия жизни.

На наш взгляд, было бы непростительной ошибкой рассматривать «санкционный» этап развития страны как кратковременный, требующий лишь «временного» отклонения от привычной стратегии развития, зафиксированной в многочисленных документах стратегического планирования.

Заметим, что анализ всех аспектов санкционной политики Евросоюза и США в ближайшей и отдаленной перспективе не входит в задачу статьи. Нас интересуют лишь условия и перспективы экологической политики и экологической безопасности как в глобальном разрезе, так и конкретно для России. На наш взгляд, основная задача санкционной политики против России — ослабить ее экономический потенциал, уменьшить роль в глобальной политике, продолжить дискредитацию власти и дезорганизацию управления.

По имеющимся правилам Евросоюза и других стран санкции не должны быть направлены непосредственно против охраны окружающей среды, экологической безопасности. Поэтому среди всех шести пакетов санкций, уже принятых Евросоюзом в отношении России, нет прямо направленных на снижение уровня экологической безопасности.

Примерно такие же условия как бы «обязывают» Президента США вводить «первичные» и «вторичные» санкции против юридических и физических лиц из стран, когда известно, что они уклоняются от соблюдения санкций или содействуют «значимым финансовым транзакциям» в интересах лиц, внесенных в санкционный список SDN.

Управление по контролю за иностранными активами американского Минфина (Office of Foreign Assets Control — OFAC) привело критерии, по которым финансовая транзакция может быть признана «значимой» («существенной», significant), и уточнило, что значит «содействовать» такой транзакции. Это включает предоставление валюты, финансовых инструментов, ценных бумаг, любую «передачу ценности», а также оказание услуг любого рода, включая предоставление персонала, программного обеспечения, технологий. «Существенность» транзакции будет оцениваться по «совокупности фактов и обстоятельств», OFAC будет смотреть на масштабы, количество и частоту сделок, степень осведомленности менеджмента о таких операциях, степень заинтересованности российского лица под санкциями в этих сделках, наличие обманных схем и т.д.¹⁰

С большой долей вероятности можно констатировать, что косвенно санкции обязательно затронут всю систему существующей экологической безопасности России.

Так, введен запрет на импорт из России ряда товаров (рыба, морепродукты и приготовленные из них продукты, не промышленные алмазы, а также любые другие товары российского происхождения и новые инвестиции в любой сектор экономики России), определенные министром финансов по согласованию с министром торговли и госсекретарем США¹¹.

Расширен общий экспортный контроль над поставками товаров в Россию. Теперь на пред-

¹⁰ США начнут по всему миру преследовать за помощь россиянам под санкциями // URL: <https://www.rbc.ru/economics/01/11/2017/59f995d19a79477abe151714> (дата обращения: 01.06.2022).

¹¹ Executive Order 14068 of March 11, 2022 «The President Prohibiting Certain Imports, Exports, and New Investment With Respect to Continued Russian Federation Aggression» // URL: <https://home.treasury.gov/system/files/126/14068.pdf> (дата обращения: 01.06.2022).

мет возможной поставки для «конечного военного использования» (military end use) или в адрес российских «конечных военных потребителей» (military end user) будут контролироваться все товарные позиции, подпадающие под экспортное регулирование, за исключением товарных групп «продовольствие» и «лекарства», которые при этом не будут адресованы «конечным государственным потребителям» (government end users) или государственным корпорациям¹².

Бюро промышленности и безопасности (Bureau of Industry and Security) Министерства торговли США внесло следующие изменения в правила экспортного регулирования (Export Administration Regulations — EAR). Введено обязательное требование о получении американскими поставщиками лицензии на экспорт в Россию товаров, являющихся объектом экспортного регулирования (т.е. входящих в Список торгового контроля (Commerce Control List — CCL), например электроника, компьютеры, телекоммуникации и информационная безопасность, сенсоры и лазеры, навигация и авионика и др. Большинство таких ходатайств от экспортеров будет обрабатываться с «политикой отказа»¹³.

Запрет в ст. 3а Регламента Совета ЕС 833/2014 относится ко всем новым инвестициям в российском энергетическом секторе, а также налагает ограничения на дальнейшие инвестиции в уже существующие проекты. Запрет предусматривает ограниченные исключения в тех

случаях, когда такие инвестиции необходимы для обеспечения критически важного энергоснабжения в пределах ЕС или для необходимой транспортировки определенных энергетических продуктов в ЕС¹⁴.

Однако почти все санкции экономического, технологического или научно-технического характера одновременно затрагивают и вопросы экологической безопасности. Пока не ясны настоящие и долговременные экологические риски санкционной политики, необходимо спрогнозировать и скоординировать действия научно-экспертных организаций, бизнеса, государственных структур. Одна из сложнейших аналитических, а затем и практических задач состоит в том, чтобы оценить юридический потенциал, способность национальной правовой системы адекватно и быстро реагировать на новую глобальную политическую, экономическую реальность.

Важным ориентиром и юридически значимым документом являются Стратегии национальной безопасности Российской Федерации¹⁵ и Стратегия экологической безопасности Российской Федерации¹⁶.

На наш взгляд, то новое, что появилось в Стратегии национальной безопасности относительно экологии — это триединая формула: «устойчивое развитие», экологическая безопасность и климатические проблемы. Причиной новой, по-настоящему «инновационной» редакции Стратегии национальной безопасности явилось прежде всего признание факта, что

¹² В перечень товаров роскоши, запрещенных к экспорту в РФ, вошли 393 товарные позиции. К ним отнесены транспортные средства, судовые двигатели, высокие и «двойные» технологии, произведения искусства, антиквариат.

¹³ Department of Commerce. Bureau of Industry and Security. 15 CFR Parts 734, 738, 740, 742, 744, 746, and 772 [Docket No. 220215–0048] RIN 0694-AI71 «Implementation of Sanctions Against Russia Under the Export Administration Regulations (EAR)» // URL: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2022-03-03/pdf/2022-04300.pdf> (дата обращения: 01.06.2022).

¹⁴ Решение Совета (ОВПБ) 2022/327 от 25.02.2022 «О внесении изменений в Решение 2014/512/ОВПБ об ограничительных мерах в связи с действиями России по дестабилизации ситуации в Украине».

¹⁵ Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации».

¹⁶ Указ Президента РФ от 19.04.2017 № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года».

высшей ценностью и «национальным приоритетом» является «развитие человеческого потенциала», «качество жизни» и традиционные духовно-нравственные ценности.

Экологические проблемы стали предметом «национальной безопасности». Что это означает на практике? Во-первых, понимание глобальности, ценности, качества жизни в достойной окружающей среде. Во-вторых, точка зрения о «первичности» экономики, потребления, «промышленного базиса» стала «не абсолютном», в том числе во взглядах большинства населения. А это революционный сдвиг в массовом сознании. В-третьих, признание того, что ресурсный путь развития, построенный на добыче и продаже природных ресурсов, исчерпался и страна должна принять факт (необходимость) нового социально-экономического уклада.

В большой мере национальная безопасность и национальные приоритеты рассматриваются как производная от системы национальных интересов. Понятие «национальная безопасность» ассоциируется как с понятием «государственная безопасность», так и с понятием «общественная и личная безопасность». Безопасность (национальная, экологическая) в интерпретации действующего законодательства и документов стратегического планирования — это «защищенность».

В этом контексте национальная экологическая безопасность — это не только и не столько сохранение окружающей среды в пределах границ государства, но и включение ее в более широкий контекст, включая и человеческие ценности, и качество жизни, и ментальность, и идеологию, и культуру, и философию, и экономику, и технологии. Столь широкое толкование оправдано тем, что уже несколько десятилетий многочисленные партии, сообщества, правительственные и неправительственные организации включают борьбу за сохранение окружающей среды, климата, экологическое («зеленое») развитие не только в сугубо экологическую повестку, но в контекст междуна-

родной экономики, политики, «демократии», «образа жизни». Поэтому рассмотрение последствий санкционной политики в отношении России затрагивает не только вопросы борьбы за сохранение окружающей среды, но и глобальные гуманитарные проблемы, в том числе климатические и энергетические.

На наш взгляд, важно в контексте перспектив решения проблем экологической безопасности оценивать реальное состояние окружающей среды в стране. Эта оценка, изложенная и в Стратегии экологической безопасности, и в Государственном докладе Минприроды России 2019 г. (последний опубликованный доклад)¹⁷, свидетельствует, что ежегодные экономические потери, обусловленные ухудшением качества окружающей среды и связанными с ним экономическими факторами, без учета ущерба здоровью людей, составляют 4–6 % валового внутреннего продукта. При этом с высокой долей вероятности можем констатировать, что в ближайшие годы существенных улучшений в этой сфере не произойдет.

Тогда возникает вопрос о конкретном (прогнозируемом или вариативном) влиянии уже действующих санкций на состояние промышленной безопасности, качество воды, продовольствия, почвы и т.д. Ведь все десятилетия до санкций не было никаких ограничений для установки эффективного очистного оборудования, перехода на «наилучшие доступные технологии», прекращение сброса загрязняющих веществ в водоемы и атмосферу.

Данные о состоянии окружающей среды и десятилетней динамике изменений ее качества прямо свидетельствуют о «непричастности» санкций к положению дел в области экологической безопасности. Тем не менее корреляция между санкциями и экологической безопасностью, безусловно, существует, и уже некоторые тенденции отчетливо видны.

По нашему мнению, необходимо провести анализ возможных экологических и технологических рисков при различных вариантах (сце-

¹⁷ Государственный доклад «О состоянии окружающей среды в Российской Федерации». М. : Минприроды России, 2019.

нариях) экологической политики, что даст возможность спрогнозировать возможные меры (законодательные прежде всего) для минимизации ущерба и выработки адекватных решений¹⁸.

Важно также, опираясь на национальное экологическое законодательство и правоприменительную практику, в самый короткий срок подготовить и вынести на широкое обсуждение национальный доклад «Экологическая политика РФ: национальные интересы и глобальное соперничество». Доклад, собранный из отдельных разделов, посвященных самым острым и самым экономически значимым последствиям санкционной политики, может стать документом, объединяющим усилия и возможности политиков, юристов, экономистов, представителей бизнеса, государственных структур и региональных властей. Такой документ важен даже не только и не столько своим содержательным аспектом, фактографией или прогнозами, но прежде всего позитивным намерением поиска выхода из кризиса не за счет экологии. Побочным эффектом такого доклада может быть сильный и твердый посыл в международные организации, международную научную и экологическую общественность, бизнесу и правительствам других стран о гуманизме и приверженности экологической проблематике, способности даже в непростой санкционный период инициировать новые глобальные экологические идеи и механизмы их выполнения.

Санкции нельзя воспринимать равнозначно, т.к. последствия их могут значительно различаться. Так, последствия санкций для международной и национальной экологической безопасности могут быть разделены на глобальные, страновые, региональные и локальные. При этом санкции по-разному чувствительны для отраслей и территорий и могут одновременно рассматриваться с точки зрения выделения проблемных (природных) областей, таких как атмосферный воздух, вода и водные ресурсы, животный и растительный мир, биоразнообразие, лес и растительность. Необходимо также учитывать

«санкционную классификацию» и с точки зрения наиболее высокорисковых загрязнителей и «природонарушителей» (с экологической точки зрения) — отраслей экономики, например нефтехимии, сельского хозяйства, ТЭК и т.д.

Экспертам более-менее очевидно, что, поскольку санкции затрагивают импортные технологии и научно-практические разработки, а также финансы, прежде всего пострадают технологии очистки выбросов, утилизации отходов, безотходные и малоотходные процессы во многих отраслях, контрольно-измерительная аппаратура, использующая импортные системы.

Любой подход к классификации санкционных последствий и любое выделение тех или иных «важных» и «важнейших» зон эколого-экономического риска приводит нас к необходимости учета возможностей и способностей национальной правовой системы к переменам. Принципиально важно перейти от практики «перечисления» и «констатации» проблем в документах стратегического планирования к практике жесткого выбора приоритетов, доказательной базе выбора и строгой ответственности авторов документа.

Следует заметить, что предметом данного правового исследования не является оценка экономических, экологических, биологических, технологических, иных последствий санкционной деятельности. Нас интересует состояние и реакция правовой системы, ее устойчивость, ее адекватность и адаптационные возможности к резко изменившимся под влиянием санкций внешних и внутренних параметров. Без трудоемких и длительных исследований понятно, что экологическое законодательство и экологические нормы с высокой долей вероятности будут подвергаться в первую очередь огромному давлению со стороны промышленности и почти всех экономических агентов. По образному выражению, «экология — это удел богатых»; отсюда следует, что экономические трудности могут спровоцировать ряд мер, «упрощающих»

¹⁸ Теория и практика оценки экологических рисков имеет огромную библиографию. Риск-менеджмент, в том числе экологический, давно и прочно вошел в государственное и бизнес-управление. Останавливаться на анализе проблемы теории экологических рисков нет возможности.

экологическое регулирование. И это уже наблюдается.

Любой из подходов приводит нас минимум к следующим взаимосвязанным проблемам.

1. Как быстро, качественно, системно перестроить всю работу по экологической безопасности и природопользованию исходя из принципиально новой (долговременной, сложной, неблагоприятной) парадигмы развития.
2. Как не только сохранить, но и расширить и сделать более эффективным механизм регулирования экологических правоотношений, одновременно не нагружая чрезмерно экономику излишними запрещающими и ограничительными нормами.
3. Как сохранить и даже усилить роль страны в глобальном экологическом сотрудничестве, прежде всего в климатическом, лесном, водном, биоразнообразии.
4. Как использовать угрозы и опасности санкционной политики для резкого улучшения всей деятельности (прежде всего экономики, управления, законодательства) по природопользованию и охране среды.
5. Как не допустить отката экологической политики, в частности в области нормативно-правового регулирования, под воздействием санкций в сторону «временного смягчения» экологических требований.

На наш взгляд, ключевым в серии проблем «подсанкционной» политики относительно экологической безопасности является непростая, ментально и стратегически сложная задача адаптации государственного аппарата к совершенно новому, долговременному тренду повышения креативности, самостоятельности, личной ответственности за состояние дел. Санкции — это экзистенциальный вызов, это персональный и коллективный ответ на возможность поиска модели лучшей из лучших (глобальных, региональных и страновых) моделей экологической безопасности.

Задача оценки экологического риска или ущерба от санкций для конкретных регионов или субъектов, или страны в целом в данном анализе не ставится, это отдельный проект, важно другое: какие угрозы и опасности (прямые и

косвенные) могут стать наиболее серьезными для экологической безопасности страны.

Первое. Технологические — ограничения доступа к иностранным технологиям по большой номенклатуре товаров, прежде всего высокотехнологичных, прямо и косвенно влияют на очистные устройства, контрольно-измерительное оборудование, глубокую нефтепереработку, малоотходные и замкнутые циклы производства, мусоропереработку и многое другое, что провоцирует отставание страны в глобальном соревновании.

Второе. Финансово-экономические — закрытие внешних рынков, в том числе заимствования, снижение рентабельности (эффективности) деятельности практически всех экономических агентов, падение отдельных секторов экономики и на этом фоне попытка отмены многих экологических нормативов, изменение экологического законодательства.

Третье. Международно-правовые — отключение страны от участия в глобальных эколого-экономических проектах, отказ от широкого международного сотрудничества, изоляция и «самоизоляция» могут спровоцировать целый ряд социально-экономических эффектов процесса автаркии государства.

Ключевая задача, на наш взгляд, превратить национальную экологическую политику в международно-правовой мейнстрим, создать свое видение (альтернативу) климатической программы ЕС и новое прочтение зарубежных экологических программ, имеющих ярко выраженный технократический (технологический) аспект и постулирующих преимущественно одну основу экологических мер — высокие технологии на базе сильной экономики и парадигме потребительского общества.

Россия глубоко включена во все глобальные цепочки производства и потребления, ее роль как в глобальной экономике, так и в экологической политике очень весома, и санкции, какими бы они ни были, лишь предлог для экологической модернизации.

Обратимся к Стратегии экологической безопасности Российской Федерации. Уточним, что Стратегия относит к глобальным вызовам.

К глобальным вызовам экологической безопасности относятся:

- а) последствия изменения климата на планете, которые неизбежно отражаются на жизни и здоровье людей, состоянии животного и растительного мира, а в некоторых регионах становятся ощутимой угрозой для благополучия населения и устойчивого развития;
- б) рост потребления природных ресурсов при сокращении их запасов, что на фоне глобализации экономики приводит к борьбе за доступ к природным ресурсам и оказывает негативное воздействие на состояние национальной безопасности Российской Федерации;
- в) негативные последствия ухудшения состояния окружающей среды, включая опустынивание, засуху, деградацию земель и почв;
- г) сокращение биологического разнообразия, что влечет за собой необратимые последствия для экосистем, разрушая их целостность.

В Стратегии экологической безопасности выделены глобальные внешние и внутренние вызовы:

К внутренним вызовам экологической безопасности относятся прежде всего:

- а) наличие густонаселенных территорий, характеризующихся высокой степенью загрязнения окружающей среды и деградацией природных объектов;
- б) загрязнение атмосферного воздуха и водных объектов вследствие трансграничного переноса загрязняющих, в том числе токсичных и радиоактивных, веществ с территорий других государств;
- в) высокая степень загрязнения и низкое качество воды значительной части водных объектов, деградация экосистем малых рек, техногенное загрязнение подземных вод в районах размещения крупных промышленных предприятий;
- г) увеличение объема образования отходов производства и потребления при низком уровне их утилизации;
- д) наличие значительного количества объектов накопленного вреда окружающей среде, в

- том числе территорий, подвергшихся радиоактивному и химическому загрязнению;
- е) усиление деградации земель и почв, сокращение количества видов растений;
- з) высокая степень износа основных фондов опасных производственных объектов и низкие темпы технологической модернизации экономики;
- и) низкий уровень разработки и внедрения экологически чистых технологий;
- л) недостаточное финансирование государством и хозяйствующими субъектами мероприятий по охране окружающей среды.

Мы вынуждены были процитировать все вызовы, чтобы понять, какие из них являются вызовами «первого класса опасности», какие «второго», «третьего» и какие из них в результате санкций возрастут (и насколько?), а какие останутся в относительном покое.

К сожалению, это сделать практически невозможно, так как изначально непонятен алгоритм включения тех или иных «вызовов» и их «вес», допустим, в категориях национальной безопасности или, например, стратегии научно-технического развития страны. Как соотнести, например, «криминализацию» и «низкий уровень разработки» — на что санкции повлияют больше или меньше?

Что, на наш взгляд, сделать нужно немедленно — это сберечь огромный вклад России в глобальную экологию; международное сотрудничество, связи и контакты во всех двусторонних и многосторонних соглашениях и программах.

Международное экологическое сотрудничество основывается на комплексе принципов основных международных программ и соглашений в природоохранной сфере, среди которых можно выделить целостность и неразрывность развития экономики и экологии; сотрудничество на уровне государств в духе всемирного партнерства; реализация государствами концепции экологической безопасности и устойчивого развития¹⁹.

Пожалуй, самым ярким примером влияния санкций на экологическую безопасность явля-

¹⁹ Гурьева М. А. Международное экологическое сотрудничество // URL: http://teoria-practica.ru/rus/files/arhiv_zhurnala/2015/14/economics/gurieva.pdf (дата обращения: 01.06.2022).

ется участие нашей страны в Климатической повестке ООН и ЕС. Цель климатической нейтральности ЕС должна быть достигнута таким образом, чтобы сохранить конкурентоспособность ЕС, в том числе путем разработки эффективных мер по борьбе с выбросами парниковых газов.

Наша страна была и остается самым непосредственным и последовательным участником глобальных климатических проектов. Приняты десятки различных актов по климатической проблеме и взяты обязательства по переходу на нулевые выбросы парниковых газов. Например, принята Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 года, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 29.10.2021 № 3052-р, принято постановление Правительства РФ от 08.02.2022 № 133 по экологической проблематике, отдельно вышло постановление Правительства РФ «Об утверждении Федеральной научно-технической программы в области экологического развития Российской Федерации и климатических изменений на 2021–2030-е годы», отдельно распоряжение Правительства РФ от 06.10.2021 № 2816-р «Об утверждении прилагаемого перечня инициатив социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 года», где целый раздел посвящен экологии, в том числе политике низкоуглеродного развития, экономике замкнутого цикла и другим экологическим мерам.

В рамках национального проекта «Экология» (реализация Указа Президента РФ № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» и актуализация Указа № 474

«О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года») подготовлен и утвержден целый перечень целей и задач в области экологической безопасности.

Климатическая доктрина России и законодательство о парниковых газах ориентировались на возможность достичь максимальной утилизации парниковых газов в нефтяных компаниях²⁰. Проекты резкого сокращения выбросов парниковых газов базировались на доступе к западным технологиям и на международных заимствованиях, что в условиях санкций недоступно. Поэтому можно предположить, что экологическая безопасность и климатические проекты будут пересмотрены.

Этот аспект касается не только нефте- и газодобывающих компаний, но и энергетических, металлургических, иных промышленных предприятий. Например, планировалась масштабная замена большей части генерирующих мощностей тепловых станций: на ближайшие 10 лет к вводу планировалось 138 ГВт мощностей. Причем 81 ГВт из них — блоки на базе парогазовых установок (ПГУ). Снижение выбросов за счет этой программы могло бы достичь 220–250 млн тонн CO₂-эквивалента в год. Сейчас ухудшение доступа к финансированию ставит эти мероприятия под вопрос. Частью Климатической доктрины ЕС и Климатической доктрины России являлось ускоренное развитие альтернативных источников энергии. Российские цели достижения 4,5 %-й доли возобновляемых источников (ВИЭ) в генерации энергии уже пересмотрены в сторону понижения (после введения санкций)²¹.

Огромный санкционный пласт проблем возникает в связи с реализацией амбициозной про-

²⁰ См.: распоряжение Президента РФ от 17.12.2009 № 861-рп «О Климатической доктрине Российской Федерации»; Федеральный закон от 02.07.2021 № 296-ФЗ «Об ограничении выбросов парниковых газов»; Указ Президента РФ от 30.09.2013 № 752 «О сокращении выбросов парниковых газов»; Стратегия развития минерально-сырьевой базы Российской Федерации до 2035 года (распоряжение Правительства РФ от 22.12.2018 № 2914-р); распоряжение Правительства РФ от 05.08.2021 № 2162-р «Об утверждении Концепции развития водородной энергетики в Российской Федерации»; распоряжение Правительства РФ от 29.09.2021 № 3052-р (об утверждении Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 года).

²¹ Тяглов С. Г., Шевелева А. В. Влияние санкционной политики на эколого-ориентированное развитие предприятий нефтегазового комплекса Российской Федерации // Региональная экономика: теория и практика. 2016. № 7. С. 153–162.

граммы энергоэффективности и модернизации всего энергохозяйства, направленной на сокращение выбросов парниковых газов. Это затронет и рециклинг доменных газов в металлургии, и процессы в цементной промышленности, и энергетику в целом. Масштаб инвестиций только на реконструкцию и модернизацию оценивался в десятки и сотни миллиардов долларов, и эффект от них измерялся бы за этот период миллиардами тонн CO₂-эквивалента. Это малая часть влияния санкций на глобальную экологическую политику.

Вопрос о приоритетах и, главное, об организационно-правовых мерах по обеспечению экологической безопасности в санкционных условиях на этих материалах построить достаточно сложно. Можно дополнительно привести десяток различных документов стратегического планирования (например, Экологическая доктрина РФ, Стратегия энергетической безопасности РФ), но это не поможет в ранжировании целей и задач, определении «настоящих», наиболее важных, скажем так — «национальных экологических интересов», позволяющих выделить, оценить и «взвесить» 5–6 наиболее сильных и «опасных» угроз и рисков, которые несут расширяющиеся санкции.

Есть смысл вначале выделить глобальные эколого-экономические интересы и возможности страны, которые определяют ее место в мире:

- климатическая повестка, она же энергетическая, технологическая и «воздухоохранная»;
- биоразнообразие, включая лес, водные ресурсы, животный и растительный мир;
- освоение, охрана и использование ресурсов Арктики.

На сегодняшний день многие глобальные экологические программы без участия России либо невозможны, либо неэффективны или сомнительно эффективны. Пример Арктики более чем показателен. Без участия России проблемы Арктики не могут быть решены в принципе, а эти проблемы не национальные, даже не международные, а глобальные.

Программы по Арктике — это отдельная и весьма перспективная причина отмены санкций по экологическим мотивам, обеспечивающим глобальную экологическую безопасность.

Следовательно, необходимо не сворачивание международных экологических проектов и программ, а, наоборот, их интенсификация. По сути, требуется перезапуск многих значимых экологических проектов международного уровня с более активных, радикальных, содержательно новых позиций российской стороной. Учитывая, что глобальные экологические проекты, как правило, имеют гуманистическую направленность, высокий уровень «научности» и креативности, то именно они и смогут стать локомотивом нормализации, а может быть, и дальнейшего лидерства нашей страны в эколого-экономическом соревновании вопреки санкциям.

Российские эксперты считают, что блокировка самого перспективного направления сокращения глобальных выбросов — российского — должна быть немедленно прекращена, в связи с чем предлагают следующее решение: придать экологическим проектам статус не ниже гуманитарных проектов в уже апробированных ООН форматах, так как все экологические и климатические проекты должны быть исключены из режима любых санкций, и не только в отношении Российской Федерации.

Способы введения подобных исключений из санкционного режима до тех пор, пока он не отменен, по мнению российских экспертов, могут быть следующими.

Во-первых, открытие линий долгосрочного кредитования проектов, направленных на сокращение выбросов парниковых газов и на снижение негативного воздействия на окружающую среду (до 10–15 млрд долл. в год). Создание благоприятных условий и гарантий для реализации крупных инвестиционных проектов, способных обеспечить значительный мультипликативный эффект.

Во-вторых, формирование «антисанкционной» экологической программы — разработка внутренних правил и стимулов для ускоренной модернизации всей экологической деятельности, в том числе (или прежде всего) нормотворческой. Без серьезных изменений внутренней экологической политики, механизмов природопользования, эффективности государственного экологического управления сложно ожидать прорывов и приемлемых инициатив

в международном контексте. А это огромный пласт работы по изменению самого подхода к законотворчеству.

Необходимо также переосмыслить наличие и пользу от бесчисленных новых нормативных

правовых актов, практики принятия десятков изменений в уже существующие законы экологического направления. Назрела объективная необходимость создать новую терминологию, новые критерии успешности законотворчества.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Абрамченко: ЕС ждет экологическая деградация из-за санкций против России // URL: <https://ria.ru/20220526/es-1790891321.html> (дата обращения: 01.06.2022).
2. Гурьева М. А. Международное экологическое сотрудничество // URL: http://teoria-practica.ru/rus/files/arhiv_zhurnala/2015/14/economics/gurieva.pdf (дата обращения: 01.06.2022).
3. США начнут по всему миру преследовать за помощь россиянам под санкциями // URL: <https://www.rbc.ru/economics/01/11/2017/59f995d19a79477abe151714> (дата обращения: 01.06.2022).
4. Тяглов С. Г., Шевелева А. В. Влияние санкционной политики на эколого-ориентированное развитие предприятий нефтегазового комплекса Российской Федерации // Региональная экономика: теория и практика. — 2016. — № 7. — С. 153–162.

Материал поступил в редакцию 1 июня 2022 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Abramchenko: ES zhdet ekologicheskaya degradatsiya iz-za sanktsiy protiv Rossii // URL: <https://ria.ru/20220526/es-1790891321.html> (data obrashcheniya: 01.06.2022).
2. Gureva M. A. Mezhdunarodnoe ekologicheskoe sotrudnichestvo // URL: http://teoria-practica.ru/rus/files/arhiv_zhurnala/2015/14/economics/gurieva.pdf (data obrashcheniya: 01.06.2022).
3. SShA nachnut po vsemu miru presledovat za pomoshch rossiyanam pod sanktsiyami // URL: <https://www.rbc.ru/economics/01/11/2017/59f995d19a79477abe151714> (data obrashcheniya: 01.06.2022).
4. Tyaglov S. G., Sheveleva A. V. Vliyanie sanktsionnoy politiki na ekologo-orientirovannoe razvitie predpriyatiy neftegazovogo kompleksa Rossiyskoy Federatsii // Regionalnaya ekonomika: teoriya i praktika. — 2016. — № 7. — S. 153–162.