

ИСТОРИЯ УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ МЫСЛИ



Научная статья

DOI: 10.55959/MSU2073-2643-21-2026-1-136-157

ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ В ИСТОРИЧЕСКОЙ РЕТРОСПЕКТИВЕ: ПЕРИОДИЗАЦИЯ, ОСОБЕННОСТИ И СТРАТЕГИЧЕСКИЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ (Часть 2)

Ленков И.Н.

Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова,
Москва, Российская Федерация
lenkov@spa.msu.ru

Сухарева М.А.

Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова,
Москва, Российская Федерация
suharevama@spa.msu.ru

Гришина М.А.

Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова,
Москва, Российская Федерация
GrishinaMA@spa.msu.ru

Морозова А.А.

Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова,
Москва, Российская Федерация
morozovaaa@spa.msu.ru

Аннотация. Вторая часть исследования охватывает период формирования и развития экологической политики Российской Федерации (с 1991 г.). Анализируется процесс становления новых правовых основ природопользования в переходный период (1991–2000 гг.), характеризующийся кардинальной трансформацией институциональной структуры экологического управления и адаптацией к рыночным механизмам регулирования. Рассматривается этап институционализации экологической политики в период (2000–2022 гг.), включающий создание федеральной вертикали экологического управления, развитие нормативно-правовой базы и инте-

© Ленков И.Н., Сухарева М.А., Гришина М.А., Морозова А.А., 2026

грацию экологических приоритетов в стратегические документы государственного планирования. Особое внимание уделяется анализу современного этапа трансформации экологической политики России в условиях внешних ограничений (с 2022 г.), характеризующегося необходимостью обеспечения экологической безопасности в контексте геополитических вызовов и импортозамещения. В исследовании выявлены тенденции развития российской экологической политики и определены перспективные направления ее совершенствования в современных условиях.

Ключевые слова: экологическая политика, природопользование, устойчивое развитие, экологическая безопасность, природоохранные нормы, экологическая катастрофа, периодизация экологической политики.

Благодарность. Исследование выполнено в рамках государственного задания МГУ имени М.В. Ломоносова.

Для цитирования: Ленков И.Н., Сухарева М.А., Гришина М.А., Морозова А.А. Экологическая политика России в исторической ретроспективе: периодизация, особенности и стратегические направления развития (часть 2) // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). 2026. Т. 2. № 1. С. 136–157.

Дата поступления в редакцию: 25.10.2025

ENVIRONMENTAL POLICY OF RUSSIA IN HISTORICAL RETROSPECT: PERIODIZATION, FEATURES AND STRATEGIC DIRECTIONS OF DEVELOPMENT (Part 2)

Lenkov I.N.

Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation
lenkov@spa.msu.ru

Sukhareva M.A.

Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation
suharevama@spa.msu.ru

Grishina M.A.

Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation
GrishinaMA@spa.msu.ru

Morozova A.A.

Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation
morozovaaa@spa.msu.ru

Abstract. The second part of the study covers the period of formation and development of the environmental policy of the Russian Federation (since 1991).

The article analyzes the process of formation of new legal framework for nature management in the transition period (1991–2000), characterized by a radical transformation of the institutional structure of environmental management and adaptation to market regulatory mechanisms. The article considers the stage of institutionalization of environmental policy in the systemic period (2000–2022), including the creation of a federal vertical of environmental management, the development of a regulatory framework and the integration of environmental priorities into strategic documents of state planning. Particular attention is paid to the analysis of the current stage of transformation of Russia's environmental policy in the context of external restrictions (since 2022), characterized by the need to ensure environmental security in the context of geopolitical challenges and import substitution. The study reveals trends in the development of Russian environmental policy and determines promising areas for its improvement in modern conditions.

Key words: environmental policy, nature management, sustainable development, environmental safety, environmental standards, environmental disaster, periodization of environmental policy.

The study was conducted under the state assignment of Lomonosov Moscow State University.

For citation: *Lenkov I.N., Sukhareva M.A., Grishina M.A., Morozova A.A. Environmental Policy of Russia in Historical Retrospect: Periodization, Features and Strategic Directions of Development (part 2) // Lomonosov Public Administration Journal. Series 21. 2026. Vol. 23. № 1. P. 136–157.*

Received: 25.10.2025

Введение

В первой части исследования¹ были рассмотрены исторические этапы становления и развития экологической политики России в имперский и советский периоды, выявлены особенности эволюции природоохранных подходов от фрагментарных регулятивных мер Российской империи до формирования централизованной системы экологического управления в СССР. Логическим продолжением данного анализа является исследование современного этапа развития российской экологической политики, начавшегося с образованием Российской Федерации в 1991 г. Распад советской системы государственного управления обусловил необходимость кардинальной трансформации всей институциональ-

¹ *Ленков И.Н., Сухарева М.А., Гришина М.А., Морозова А.А. Экологическая политика России в исторической ретроспективе: периодизация, особенности и стратегические направления развития (Часть 1) // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). 2025. Т. 22. № 3. С. 194–214.*

ной структуры природоохранной деятельности, формирования новых правовых основ экологического регулирования и адаптации к принципиально изменившимся социально-экономическим и геополитическим условиям. Данный период характеризуется переходом от планово-административных методов управления природопользованием к рыночным механизмам регулирования, интеграцией в международную систему экологического сотрудничества и необходимостью решения накопленных экологических проблем в условиях ограниченных ресурсов и институциональной нестабильности.

Правовая перестройка и новые вызовы. Переходный период 1991–2000 гг.

Распад Советского Союза в 1991 г. ознаменовал начало сложного переходного периода для России, экологическая политика не стала исключением: в условиях смены политического режима, экономического кризиса и формирования новых государственных институтов происходило переосмысление подходов к регулированию взаимодействия общества и природы². Именно в этот период 1991–2000 гг. были заложены основы современной системы экологического управления в России, сформирована нормативно-правовая база природоохранной деятельности и определены ключевые направления государственной политики в сфере охраны окружающей среды³.

В 1991 г. на базе Государственного комитета РСФСР по экологии и природопользованию было создано Министерство экологии и природных ресурсов РФ, которое в 1992 г. было преобразовано в Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов РФ.

Однако институциональная нестабильность стала характерной чертой данного периода. В 1996 г. был образован Государственный комитет РФ по охране окружающей среды (Госкомэкология), а функции управления природными ресурсами были переданы другим ведомствам. Эта реорганизация отражала противоречивые тенденции в формировании экологической политики: с одной стороны, признание значимости экологических проблем,

² Аксенова О.В. Возникновение экомодернизационных тенденций в России в 1990-е годы // Россия реформирующаяся. 2002. № 2. С. 66–90.

³ Приоритеты национальной экологической политики России / под. ред. В.М. Захарова. М.: ООО «Типография ЛЕВКО», Институт устойчивого развития / Центр экологической политики России, 2009.

с другой — подчинение экологических интересов экономическим приоритетам.

Важной особенностью переходного периода стала децентрализация экологического управления. Значительная часть полномочий в сфере охраны окружающей среды была передана на региональный уровень. В условиях федеративного устройства государства и ослабления центральной власти регионы получили возможность самостоятельно определять приоритеты экологической политики и механизмы ее реализации. Однако недостаток финансовых ресурсов и квалифицированных кадров в большинстве регионов негативно сказывался на эффективности природоохранной деятельности.

Переходный период ознаменовался формированием новой нормативно-правовой базы экологической политики. основополагающим документом стал Закон РСФСР «Об охране окружающей природной среды» (1991)⁴.

В течение 1990-х гг. был принят ряд важнейших федеральных законов, регулирующих различные аспекты природопользования и охраны окружающей среды: «О недрах» (1992)⁵, «Об особо охраняемых природных территориях» (1995)⁶, «О животном мире» (1995)⁷, «Об экологической экспертизе» (1995)⁸, «Об охране атмо-

⁴ Закон РСФСР «Об охране окружающей природной среды» от 19.12.1991 № 2060-1 // Официальный интернет-портал правовой информации с изм. и допол. в ред. от ред. от 10.01.2002 [Электронный ресурс]. URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&v&kart=card&link_id=4&nd=102013669&ysclid=mkl4dx92tp982944092 (дата обращения: 19.12.2025).

⁵ Закон РФ «О недрах» от 21.02.1992 № 2395-1 // Официальный интернет-портал правовой информации с изм. и допол. в ред. от 31.07.2025 [Электронный ресурс]. URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&link_id=0&nd=102014778&intelsearch=&firstDoc=1&ysclid=mkl4lff6m2784390488 (дата обращения: 19.12.2025).

⁶ Федеральный закон РФ «Об особо охраняемых природных территориях» от 14.03.1995 № 33-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации с изм. и допол. в ред. от 31.07.2025 [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102034651&ysclid=mkl4otud9a95263219> (дата обращения: 19.12.2025).

⁷ Федеральный закон РФ «О животном мире» от 24.04.1995 № 2-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации с изм. и допол. в ред. от 29.05.2024 [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102035294&ysclid=mkl4vrl4tx228638846> (дата обращения: 19.12.2025).

⁸ Федеральный закон РФ «Об экологической экспертизе» от 23.11.1995 № 174-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации с изм. и допол. в ред. от 25.12.2023 [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102038321&ysclid=mkl55wb4zc582166062> (дата обращения: 19.12.2025).

сферного воздуха» (1999)⁹, Водный кодекс РФ (1995)¹⁰, Лесной кодекс РФ (1997)¹¹.

Принятая в 1993 г. Конституция Российской Федерации закрепила право граждан на благоприятную окружающую среду и достоверную информацию о ее состоянии (статья 42), а также обязанность каждого сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам (статья 58).

Экономический кризис 1990-х гг. оказал противоречивое влияние на экологическую ситуацию в России. С одной стороны, спад промышленного производства привел к снижению антропогенной нагрузки на окружающую среду. Однако это сокращение было обусловлено не повышением эффективности природоохранной деятельности, а падением объемов производства. При этом удельные показатели негативного воздействия на окружающую среду (в расчете на единицу ВВП) даже возросли, что свидетельствовало о технологической деградации производства и снижении эффективности природоохранных мероприятий¹².

Экономический кризис привел к резкому сокращению финансирования природоохранной деятельности. Расходы на охрану окружающей среды в реальном выражении сократились в несколько раз. Если в 1991 г. они составляли около 1,2% ВВП, то к концу 1990-х гг. этот показатель снизился до 0,5–0,6% ВВП¹³.

Процесс приватизации государственных предприятий в 1990-е гг. зачастую осуществлялся без должного учета экологических факторов. Новые собственники, стремясь к максимизации прибыли в краткосрочной перспективе, нередко игнорировали

⁹ Федеральный закон РФ «Об охране атмосферного воздуха» от 04.05.1999 № 96-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации с изм. и допол. в ред. от 08.08.2024 [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102059495&ysclid=mkl56ygf6k751895683> (дата обращения: 19.12.2025).

¹⁰ Водный кодекс Российской Федерации от 16.11.1995 № 167-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации с изм. и допол. в ред. от 31.07.2025 [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102107048&ysclid=mkl584lpq4572586425> (дата обращения: 19.12.2025).

¹¹ Лесной кодекс Российской Федерации от 29.01.1997 № 22-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации с изм. и допол. в ред. от ред. от 26.12.2024 [Электронный ресурс]. URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&link_id=0&nd=102110364&intelsearch=&firstDoc=1&ysclid=mkl5c6r1uj898735013 (дата обращения: 19.12.2025).

¹² Данилов-Данильян В.И. Тревожное экологическое будущее и экономика России // Научные труды Вольного экономического общества России. 2024. № 4. С. 98–113.

¹³ Там же.

экологические требования и минимизировали расходы на природоохранные мероприятия.

Переходный период характеризовался активной интеграцией России в международное экологическое сообщество. Российская Федерация как правопреемница СССР подтвердила свое участие в основных международных экологических соглашениях и присоединилась к ряду новых конвенций и протоколов.

Важным событием стало участие России в Конференции ООН по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро в 1992 г., на которой была принята концепция устойчивого развития. В 1996 г. была утверждена Концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию¹⁴, которая определила стратегические ориентиры экологической политики.

В течение 1990-х гг. Россия ратифицировала ряд важнейших международных экологических соглашений, включая Конвенцию о биологическом разнообразии (1995)¹⁵, Рамочную конвенцию ООН об изменении климата (1994)¹⁶, Конвенцию по борьбе с опустыниванием (1997)¹⁷. Однако процесс интеграции России в международное экологическое сотрудничество был осложнен экономическими трудностями, которые ограничивали возможности страны по выполнению принятых обязательств.

Переходный период характеризовался значительными изменениями в экологическом движении России. К середине 1990-х гг. на

¹⁴ Указ Президента Российской Федерации «О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию» от 01.04.1996 № 440 // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102040449.&ysclid=mk15gmo1hy181046680> (дата обращения: 19.12.2025).

¹⁵ Закон Российской Федерации «О ратификации Конвенции о биологическом разнообразии» от 17.02.1995 № 16-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?doc_itself=&nd=102034299&page=1&rdk=0&ysclid=mk15hpcyqj351972868#10 (дата обращения: 19.12.2025).

¹⁶ Закон Российской Федерации «О ратификации рамочной Конвенции ООН об изменении климата» от 04.11.1994 № 34-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&vkart=card&link_id=3&nd=102032926&ysclid=mk15is23lm725433242 (дата обращения: 19.12.2025).

¹⁷ Постановление Правительства Российской Федерации «О присоединении Российской Федерации к Конвенции Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием в тех странах, которые испытывают серьезную засуху и/или опустынивание, особенно в Африке» от 27.05.2003 № 303 // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&link_id=2&nd=102081777&ysclid=mk15ko3xg8589099257 (дата обращения: 19.12.2025).

фоне экономического кризиса интерес общества к экологическим проблемам существенно снизился. Многие экологические организации столкнулись с финансовыми трудностями и были вынуждены переориентировать свою деятельность на получение грантов от международных фондов.

Период институционализации экологической политики (2000–2022 гг.)

Рассматриваемый период развития экологической политики России начался с существенной реорганизации системы природоохранных органов. В 2000 г. указом Президента РФ был упразднен Государственный комитет РФ по охране окружающей среды (Госкомэкология)¹⁸, а его функции были переданы Министерству природных ресурсов РФ.

Отношение России к проблеме изменения климата и формирование национальной климатической политики прошли значительную эволюцию за последние два десятилетия. В начале 2000-х гг. климатическая повестка не входила в число приоритетов государственной экологической политики, что было обусловлено как экономическими факторами, так и недостаточным осознанием серьезности климатических угроз.

Ситуация начала меняться во второй половине 2000-х гг., когда Россия ратифицировала Киотский протокол (2004)¹⁹ и начала формировать институциональные и правовые основы климатической политики. В 2009 г. была принята Климатическая доктрина Российской Федерации, которая определила принципы, цели, задачи и основные направления политики в области климата.

В 2004 г. в рамках административной реформы была сформирована новая структура федеральных органов исполнительной власти в сфере природопользования и охраны окружающей среды. Были созданы Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор), Федеральное агентство водных ресурсов (Росводресурсы), Федеральное агентство лесного хозяйства (Рос-

¹⁸ Указ Президента Российской Федерации «О структуре федеральных органов исполнительной власти» от 17.05.2000 № 867 // Официальный сайт Президента России с изм. и допол. в ред. от ред. от 25.11.2003 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/15504> (дата обращения: 19.12.2025).

¹⁹ Закон Российской Федерации «О ратификации Киотского протокола к Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата» от 04.11.2004 № 128-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/21599> (дата обращения: 19.12.2025).

лесхоз) и Федеральное агентство по недропользованию (Роснедра), подведомственные Министерству природных ресурсов РФ²⁰.

В 2008 г. Министерство природных ресурсов РФ было преобразовано в Министерство природных ресурсов и экологии РФ (Минприроды России), что отражало повышение значимости экологической составляющей в государственной политике. В ведение Минприроды России были переданы Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромет) и Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор, позднее выведен из подчинения Минприроды).

В 2012 г. Федеральное агентство лесного хозяйства (Рослесхоз) было выведено из подчинения Минприроды России и передано в непосредственное ведение Правительства РФ. Однако в 2018 г. Рослесхоз вновь был передан в ведение Минприроды России²¹.

Одним из ключевых стратегических документов, определивших развитие экологической политики России в современный период, стала Экологическая доктрина Российской Федерации, одобренная распоряжением Правительства РФ от 31 августа 2002 г. № 1225-р²². Доктрина определила цели, направления, задачи и принципы проведения единой государственной политики в области экологии на долгосрочный период.

В 2012 г. Президентом РФ были утверждены «Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года»²³. Этот документ стал логическим продолжением и развитием положений Экологической

²⁰ Поворот к природе: новая экологическая политика России в условиях «зеленой» трансформации мировой экономики и политики: доклад по итогам серии ситуационных анализов / Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Факультет мировой экономики и мировой политики. М.: Международные отношения, 2021. 97 с.

²¹ Панова Е.В. Устойчивое развитие как основа экологической политики России: понятие и основные характеристики // Proceedings of Higher Educational Establishments: Geology and Exploration. 2022. Vol. 5. P. 9–23. DOI: 10.32454/0016-7762-2022-64-5-9-23

²² Распоряжение Правительства РФ «Об Экологической доктрине Российской Федерации» от 31.08.2002 № 1225-р // Справочная правовая система «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_92097/774bca66001a589063e86d6abf4d6ba599be6bea/ (дата обращения: 19.12.2025).

²³ Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года от 30.04.2012 // Официальный сайт Президента России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/15177> (дата обращения: 19.12.2025).

доктрины РФ, определив стратегические цели, основные задачи государства в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, а также механизмы их реализации.

В 2017 г. значимым событием в сфере экологической политики Российской Федерации стало утверждение Указом Президента РФ Стратегии экологической безопасности на период до 2025 года²⁴. В рамках данной Стратегии был идентифицирован комплекс актуальных вызовов и угроз экологической безопасности, охватывающий широкий спектр проблем.

В 2021 г. был принят Федеральный закон «Об ограничении выбросов парниковых газов»²⁵, который создал правовую основу для регулирования выбросов парниковых газов и адаптации к изменениям климата. Закон ввел понятие «регулируемые организации» (крупные эмитенты парниковых газов), установил требования по предоставлению углеродной отчетности, создал основу для формирования системы торговли углеродными единицами. В развитие положений закона были приняты подзаконные акты, определяющие порядок учета выбросов парниковых газов, методики их расчета, критерии отнесения организаций к регулируемым, порядок предоставления углеродной отчетности.

В 2021 г. Правительством РФ была утверждена Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 года²⁶. Стратегия определила цели, принципы и меры по обеспечению устойчивого и сбалансированного развития экономики России в условиях глобального энергетического перехода.

Стратегия предусматривает два основных сценария: инерционный и целевой (интенсивный). Целевой сценарий достижения

²⁴ Указ Президента Российской Федерации «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» от 19.04.2017 № 176 // Официальный сайт Президента России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/41879> (дата обращения: 19.12.2025).

²⁵ Закон Российской Федерации «Об ограничении выбросов парниковых газов» от 02.07.2021 № 296-ФЗ // Официальный сайт Президента России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/47013> (дата обращения: 19.12.2025).

²⁶ Распоряжение Правительства РФ «Об утверждении стратегии социально-экономического развития Российской Федерации с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 года» от 29.10.2021 № 3052-п // Справочная правовая система «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_399657/f62ee45faefd8e2a11d6d88941ac66824f848bc2/ (дата обращения: 19.12.2025).

углеродной нейтральности Российской Федерации к 2060 г. представляет собой комплексную стратегию, базирующуюся на многовекторном подходе к декарбонизации экономики. Данный сценарий интегрирует ряд ключевых направлений трансформации, включающих системное повышение энергоэффективности экономических процессов, планомерную диверсификацию энергетического баланса с акцентом на возобновляемые источники энергии, активное развитие водородной энергетики как перспективного направления низкоуглеродного развития, оптимизацию природного потенциала посредством увеличения поглощающей способности лесных массивов и иных экосистем, а также масштабное внедрение инновационных технологических решений в области улавливания, утилизации и хранения углерода.

Значимым этапом в эволюции климатической политики Российской Федерации стало инициирование региональных климатических проектов, среди которых особое место занимает экспериментальная программа по формированию углеродно-нейтрального региона на территории Сахалинской области, стартовавшая в 2021 г. Данный пилотный проект представляет собой комплексную стратегию достижения углеродной нейтральности региона к 2025 г., основанную на интеграции различных технологических, инфраструктурных и экономических механизмов.

Современный период: трансформация экологической политики в условиях санкционных ограничений (с 2022 г.)

В условиях санкционного давления климатическая политика России сохранила свою значимость как одна из ключевых составляющих национальной стратегии. Экологическая повестка в России в этот период трансформировалась от модного ESG-тренда к более системной стратегии и образу жизни²⁷. Национальный проект «Экология»²⁸ стал ключевым инструментом формирования экологической политики страны, определяя основные направления развития и целевые показатели.

²⁷ Экоповестка 2022–2023: Мода на ESG сменилась стратегией и образом жизни // Национальные приоритеты [Электронный ресурс]. URL: <https://национальныеприоритеты.рф/news/ekopovestka-2022-2023-moda-na-esg-smenilas-strategiy-i-obrazom-zhizni/> (дата обращения: 17.07.2025).

²⁸ Паспорт национального проекта «Национальный проект “Экология”» (утв. Минприроды России) // Legalacts.ru: [сайт]. URL: <https://legalacts.ru/doc/pasport-natsionalnogo-proekta-natsionalnyi-proekt-ekologija-utv-minprirody-rossii/> (дата обращения: 19.12.2025).

В условиях санкций происходит значительная корректировка нормативно-правовой базы экологического регулирования. Принятые в 2022–2023 гг. изменения в законодательстве направлены на снижение административной нагрузки на бизнес при сохранении базовых экологических требований. Введены механизмы отсрочки выполнения ряда экологических обязательств, продлены сроки получения комплексных экологических разрешений, упрощены процедуры государственной экологической экспертизы²⁹.

В 2022–2025 гг. произошли существенные изменения в экологическом законодательстве России. Были внесены поправки в Федеральный закон № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе»³⁰, направленные на оптимизацию процедур и повышение эффективности экологического контроля. Важным аспектом адаптации стало введение моратория на проведение плановых проверок в рамках государственного экологического контроля (надзора) для большинства объектов, не относящихся к категории высокого риска³¹.

С 1 марта 2025 г. вступают в силу изменения, внесенные в Водный кодекс Федеральным законом от 08.07.2024 № 166-ФЗ³², которые упрощают процедуру заключения договоров водопользования, что должно способствовать более рациональному использованию водных ресурсов. Среди ключевых нововведений 2025 г. также можно отметить пересмотр ставок за негативное воздействие на окружающую среду (НВОС)³³, введение обязательного использо-

²⁹ Бурматова О.П. Тенденции изменения экологических требований в России в условиях санкций // Вестник НГУЭУ. 2023. № 2. С. 28–41.

³⁰ Федеральный закон от 25 декабря 2023 г. № 673-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об экологической экспертизе», отдельные законодательные акты Российской Федерации и признание утратившим силу пункта 4 части 4 статьи 2 Федерального закона «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» // Официальный сайт Президента России с изм. и доп. в ред. от ред. от 31.07.2025 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/50166> (дата обращения: 19.12.2025).

³¹ Обзор изменений Федерального закона от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_77024/ (дата обращения: 19.12.2025).

³² Федеральный закон «О внесении изменений в Водный кодекс Российской Федерации» от 08.07.2024 № 166-ФЗ // Официальный сайт Президента России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/50801> (дата обращения: 19.12.2025).

³³ Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // Официальный сайт Президента России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/17718> (дата обращения: 19.12.2025).

вания вторичного сырья для определенных категорий производств и изменение базовых ставок экологического сбора.

Санкционные ограничения выявили критическую зависимость российской промышленности от импортного оборудования для экологического мониторинга, очистки выбросов и сбросов, обращения с отходами. В ответ на эти вызовы разработаны программы импортозамещения в сфере экологических технологий, включающие³⁴:

- создание отечественных аналогов измерительного и аналитического оборудования для экологического мониторинга;
- разработку российских технологий очистки промышленных выбросов и сбросов;
- развитие производства оборудования для обращения с отходами.

В контексте современных геополитических трансформаций особую значимость приобрело формирование альтернативных логистических цепочек для обеспечения поставок экологического оборудования из дружественных государств, преимущественно из Китайской Народной Республики, Индии и стран — участниц ЕАЭС. При этом следует отметить, что качественные характеристики и технологический уровень импортируемого оборудования не всегда соответствуют актуальным требованиям, что формирует дополнительные вызовы в контексте экологической модернизации промышленного сектора. Имплементация санкционных ограничений обусловила существенное сокращение участия Российской Федерации в международных экологических проектах с западными партнерами, что привело к переориентации международного экологического сотрудничества на государства БРИКС, ШОС и ЕАЭС, сопровождающейся развитием инновационных форматов взаимодействия в сфере охраны окружающей среды, трансфера экологических технологий и обмена профильным опытом.

Примечательно, что в условиях санкционного давления продолжается планомерное формирование национальной системы адаптации к климатическим изменениям, включающее реализацию Национального плана адаптации к изменениям климата до

³⁴ Импортозамещение в России: основные направления, задачи и механизмы господдержки // Всероссийский научно-исследовательский институт метрологической службы [Электронный ресурс]. URL: <https://import-net.vniims.ru/upload/import.pdf> (дата обращения: 18.07.2025); Поворот к природе: новая экологическая политика России в условиях «зеленой» трансформации мировой экономики и политики: доклад по итогам серии ситуационных анализов. М.: Международные отношения, 2021.

2022 г.³⁵ и разработку соответствующих региональных и отраслевых планов. Также произошло существенное сокращение доступа Российской Федерации к международным механизмам климатического финансирования, что стимулировало интенсивное развитие национальных инструментов финансового обеспечения климатических проектов, включая имплементацию механизмов «зеленого» кредитования при активном участии российских банковских структур.

Значимым этапом в развитии национальной климатической политики стал запуск в 2022 г. пилотного проекта системы торговли углеродными единицами на территории Сахалинской области. Следует отметить, что, несмотря на геополитические трансформации, Россия продолжает последовательную реализацию Стратегии социально-экономического развития с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 г., однако современные геополитические реалии обусловили необходимость существенной корректировки подходов к декарбонизации национальной экономики, что выражается в смещении приоритетов с достижения углеродной нейтральности на обеспечение технологического суверенитета и экономической безопасности.

Введение Европейским союзом механизма трансграничного углеродного регулирования (CBAM — Carbon Border Adjustment Mechanism) формирует существенные вызовы для российского экспорта углеродоемкой продукции, требуя фундаментальной перестройки экспортной стратегии. В современных геополитических условиях, характеризующихся санкционным давлением и необходимостью переориентации экспортных потоков на альтернативные рынки Азиатско-Тихоокеанского региона, Ближнего Востока и Латинской Америки, происходит активное формирование новых подходов к углеродному регулированию. Приоритетными направлениями данной трансформации становятся совершенствование национальной системы учета и верификации выбросов парниковых газов, соответствующей международным стандартам, разработка и внедрение комплексной системы сертификации продукции по углеродному следу, признаваемой на ключевых экспортных рынках и др.

³⁵ Распоряжение Правительства РФ от 25.12.2019 № 3183-р «Об утверждении национального плана мероприятий первого этапа адаптации к изменениям климата на период до 2022 года» // Справочная правовая система «Консультант-Плюс» [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_342408/f62ee45faefd8e2a11d6d88941ac66824f848bc2/ (дата обращения: 19.12.2025).

Характеристика ключевых этапов развития экологической политики³⁶

Исторический этап	Ключевые характеристики политики	Сравнительный анализ и проблемы
<p>Зарождение природоохранных норм <i>Древняя Русь и Российская Империя</i> (XI в. — начало XX в.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Несистемные, разрозненные нормы, встроенные в охрану собственности (например, «Русская Правда» и Соборное уложение защищают леса и угодья владельцев). • Природопользование регулируется по отраслям: лесные указы (запрет порубок в казённых лесах), царские указы об охоте, первые санитарные меры в городах. • Отсутствие единой экополитики: меры принимаются реактивно (в ответ на угрозу истощения ресурсов или ущерб государству). • Создание первых заповедных зон (с конца XIX в.), зарождение природоохранных институтов (лесной департамент, охотничья инспекция). 	<p>Приоритеты: защита стратегических ресурсов для государства, охрана собственности элит; экология как инструмент укрепления государства.</p> <p>Достижения: заложены основы лесного, водного, охотничьего законодательства; формируется понимание ценности природных ресурсов; введены суровые санкции за ущерб природе (в рамках защиты имущества).</p> <p>Проблемы: отсутствие научной базы и целостной системы; экология не самоцель, а производная от хозяйственных интересов; слабая реализация на местах (ограниченные админ. ресурсы, коррупция на местном уровне могла препятствовать соблюдению указов).</p>
<p>Социалистическое природопользование и индустриализация <i>Советский период</i> (1917–1991 гг.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Природные ресурсы объявлены общенародным достоянием; государство монополизирует управление ими. Проводятся первые попытки планового и комплексного природопользования (с 1920-х гг.). • Создание специализированных органов: комитеты по охране природы, саннадзор, Госкомприрода СССР (1988) — первые единые структуры экологического управления. • Наличие базового природоохранного законодательства (законы об охране природы союзных республик, подзаконные акты по заповедникам, воздухоохранные нормы и пр.). • Однако индустриальная политика превалирует над экологической. 	<p>Приоритеты: экономический рост, выполнение планов; экология подчинена задачам строительства социализма. Провозглашается рациональное природопользование, но на практике — принцип «догнать и перегнать» часто реализуется в ущерб природе.</p> <p>Достижения: формирование научной экологии и природопользования как дисциплины; создание обширной сети заповедников; накопление экологических данных (мониторинг, ПДК); первые экологические стандарты и госэкспертиза; повышение экологической грамотности образованной части общества.</p>

³⁶ Составлено авторами.

Исторический этап	Ключевые характеристики политики	Сравнительный анализ и проблемы
	<p>гией. Масштабная индустриализация, освоение целины, гидропроекты часто осуществляются ценой ущерба экосистемам. Экологические нормы носят декларативный характер, контроль их исполнения слабый.</p> <ul style="list-style-type: none"> • В поздний период — переход к пониманию глобальности проблем, рост экологического движения, включение общества (Перестройка: экологические митинги, разоблачение проблем — напр. Байкала, Чернобыля). 	<p>Проблемы: разрыв между словом и делом — низкая имплементация законов; отсутствие экономических стимулов беречь природу (ресурсы считались практически бесплатными); ведомственная разобщенность и бюрократизация управления; замалчивание экологических катастроф (до поздних 1980-х) вело к общественному недоверию. Только к концу периода экология признана государственным приоритетом, но время на реализацию упущено.</p>
<p>Правовая перестройка и новые вызовы <i>Постсоветский переход</i> (1991 — начало 2000-х гг.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Коренная реформа законодательства: принятие новых законов РФ, соответствующих международным нормам (Закон РСФСР 1991 г., Федеральный закон 2002 г. «Об охране окружающей среды» — комплексный природоохранный акт); введение принципов платного природопользования, ответственности за ущерб, экологической экспертизы проектов. • Интеграция в мировое сообщество: ратификация ключевых конвенций (климат, биоразнообразие, отходы и др.), начало реализации международных экопроектов при поддержке Всемирного банка, Глобального Экофонда и т.д. • Институциональные изменения: создание Министерства охраны окружающей среды (1990-е), затем реорганизация в Минприроды; передача ряда функций субъектам РФ (децентрализация экологического надзора). Одновременно — экономический кризис 90-х ограничивает реальные возможности государства по экологии. 	<p>Приоритеты: строительство эффективной правовой системы и институтов, вписывание экополитики в рыночную экономику; одновременно — смягчение экологических требований ради привлечения инвестиций в 90-е (мораторий на проверки и т.п.). В 2000-е — попытка сбалансировать экономику и экологию, учесть международные рейтинги и обязательства.</p> <p>Достижения: современная законодательная база, близкая к мировым стандартам; конституционное закрепление экологических прав; создание системы экологического мониторинга и контроля (Росприроднадзор с 2004 г.); активизация международного сотрудничества (проекты по сохранению тигра, леопарда, оз. Байкал и пр.); повышение открытости информации (в 2010-х принят закон об обеспечении доступа к экологической информации). Гражданское общество стало заметным игроком (экологические протесты влияют на решения властей).</p>

Исторический этап	Ключевые характеристики политики	Сравнительный анализ и проблемы
	<ul style="list-style-type: none"> • Рост общественной активности: появление экологических НКО, независимых экологических расследований; Конституция гарантирует право граждан на благоприятную среду и участие в ее охране, что юридически открывает двери общественному контролю. • В начале 2000-х — возвращение государства к стратегическому планированию: Экологическая доктрина 2002 г., Основы госполитики 2012 г. до 2030 г. (планирование устойчивого развития), запуск нацпроектов по экологии (с 2006 г. и особенно с 2019 г.). 	<p>Проблемы: разрыв между нормами и исполнением сохраняется. Недостаток финансирования: расходы бюджета на экологию в 2010-х остаются <1% и растут медленно; коррупция и лоббизм иногда тормозят экологические реформы. Региональное неравенство: в одних регионах (Москва, Татарстан) экологические программы реализуются активно, в других — ситуация ухудшается из-за слабого контроля.</p> <p>Новые вызовы: изменение климата (увеличение засух, пожаров), требующее адаптации; международное давление (углеродное регулирование); необходимость модернизации коммунальной инфраструктуры (очистные сооружения, отходы). Госуправление постепенно реагирует (нацпроекты, указы Президента о снижении выбросов и др.), но эффективность этих мер пока недостаточна (напр., низкое выполнение индикаторов нацпроекта «Экология» — лишь 7% переработки отходов вместо 60% плана). Отмечается рост социальной напряженности в экологически неблагополучных городах, что требует от власти более проактивной и прозрачной экологической политики.</p>

В контексте экологической модернизации промышленного сектора России внедрение наилучших доступных технологий (НДТ)³⁷ сохраняет статус ключевого инструмента, однако имплементация санкционных ограничений обусловила необходимость фундаментального пересмотра подходов к определению и внедрению НДТ.

³⁷ О внедрении наилучших доступных технологий в промышленности // Правительство России [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/info/15384/> (дата обращения: 17.07.2025).

Существенный вклад в развитие отечественных НДТ вносят профильные научно-исследовательские институты, инжиниринговые компании и технологические платформы, параллельно с чем осуществляется формирование комплексной системы государственной поддержки разработки и внедрения российских экологических технологий, включающей механизмы льготного кредитования, субсидирования научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, а также предоставление налоговых преференций.

Несмотря на сложную геополитическую обстановку, Российская Федерация продолжает реализацию стратегических инициатив в области адаптации к изменениям климата, перехода к низкоуглеродной экономике и внедрения наилучших доступных технологий, однако темпы и механизмы реализации данных инициатив подвергаются существенной корректировке с учетом новых экономических и технологических реалий.

Анализ ключевых проблем и вызовов на разных этапах

Сопоставление исторических этапов развития экологической политики России позволяет выявить общие проблемы и специфические вызовы каждого из них. В досоветский период главной чертой была фрагментарность и реактивность регулирования. Государство действовало постфактум, вводя запреты и наказания после того, как возникала угроза стратегическим ресурсам или собственности. Не существовало целостного понимания окружающей среды как единого объекта управления — леса, воды, земля рассматривались разрозненно. Основной проблемой здесь можно назвать отсутствие системности: природоохранные нормы были рассеяны по разным законодательным актам и преследовали разные цели, не образуя единого комплекса.

Советский этап привнес попытку систематизировать и научно обосновать охрану природы, но столкнулся с другим вызовом — приоритетом индустриализации. Проблемой стала диспропорция между декларируемыми целями и реальными практиками. С одной стороны, принимались планы и постановления, создавались соответствующие органы, формально провозглашалось рациональное природопользование. С другой — экстенсивный промышленный рост приводил к массовым нарушениям экологических норм, которые государство зачастую игнорировало ради выполнения хозяйственных планов. Отсюда следует вторая проблема — слабая реализация и контроль. Кроме того, для советского периода харак-

терен низкий уровень общественной вовлеченности. Экологическая политика шла «сверху», граждане практически не участвовали в ее формировании, что исключало общественный контроль. Лишь в конце 1980-х ситуация стала меняться с ростом гласности и активности экологических движений.

Для постсоветского периода 1990-х ключевыми вызовами стали экономический кризис и институциональная трансформация. Государству требовалось одновременно реформировать экономику и создать новую правовую базу охраны природы — задачи, конкурирующие за ограниченные ресурсы. На первом плане оказались проблемы выживания промышленности, социальной стабильности, и экология отодвигалась на задний план. Это привело к недофинансированию природоохранных программ и ослаблению контроля: в 1990-е количество экологических инспекций и мониторингов сократилось, многие предприятия остались без должного экологического надзора. Другая проблема — неустойчивость институтов: частые реорганизации министерств и комитетов по экологии приводили к утрате компетенций и преемственности, затрудняя разработку долгосрочной стратегии.

В современный период (с 2000-х гг. до настоящего времени) многие старые проблемы сохраняются, но проявляются и новые. Одна из главных текущих проблем — дефицит эффективного исполнения принятых стратегий и программ. Несмотря на наличие прогрессивных законов и государственных программ, их реализация часто буксует. Например, национальный проект «Экология» (2019–2024) поставил амбициозные цели (в том числе достичь 60% утилизации отходов к 2024 г.)³⁸, однако по официальным данным Счетной палаты реальный уровень переработки отходов в стране до сих пор не превышает 7%³⁹. Другая актуальная проблема — коррупция и лоббизм сырьевых интересов, которые могут препятствовать экологическим инициативам. В ряде случаев экологические нормы смягчаются под давлением промышленных кругов, либо выделенные средства расходуются неэффективно. Согласно данным контрольных органов, доля расходов бюджета РФ на охрану

³⁸ Income from Waste: Making the Industry Attractive to Investors // St. Petersburg international economic forum [Электронный ресурс]. URL: https://forums.spb.com/en/archive/2019/programme/%2071395/?utm_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F (дата обращения: 17.07.2025).

³⁹ Less-than 7 of Russia's waste is recycled // The Moscow Times [Электронный ресурс]. URL: <https://www.themoscowtimes.com/2020/09/29/less-than-7-of-russias-waste-is-recycled-official-analysis-a71587> (дата обращения: 17.07.2025).

окружающей среды остается незначительной (около 0,3% от общих расходов) и растет очень медленно.

Важнейшим вызовом, объединяющим все этапы, была и остается необходимость баланса между хозяйственным развитием и сохранением экосистем. В разные эпохи этот баланс смещался, в имперский и советский периоды — в пользу развития (часто за счет природы), в современности предпринимаются попытки сближения этих целей (концепция устойчивого развития, «зеленая экономика»). Однако добиться гармонии на практике крайне сложно. Россия традиционно является ресурсно-ориентированной страной, и экономическое использование природных богатств (нефть, газ, лес, полезные ископаемые) составляет существенную долю ВВП. Отказаться от эксплуататорской модели в пользу экологически ориентированной — задача стратегическая, требующая технологического перевооружения, диверсификации экономики и повышения экологической ответственности бизнеса.

Еще один сравнительный момент — роль международного фактора. Если в ранние периоды внешний фактор почти не влиял, то в позднесоветское и постсоветское время влияние глобальной повестки стало определяющим. Вступление в мировое экологическое сообщество подтолкнуло Россию к принятию многих необходимых мер, но одновременно создало новые обязательства, за неисполнение которых страна несет репутационные и экономические издержки.

Наконец, неотъемлемым условием успеха экологической политики является активность гражданского общества. В дореволюционный и советский периоды эта составляющая практически отсутствовала — все решало государство. В постсоветской России постепенно выросло экологически ориентированное гражданское движение: в 2010-е гг. получило развитие волонтерство (акции по очистке территорий, посадке лесов), стали происходить заметные экологические протесты местных сообществ против полигонов отходов, вырубки лесов, загрязнения рек (яркий пример — массовые протесты против несанкционированных свалок и мусорных полигонов в ряде регионов в 2018–2019 гг.). Экологическая осведомленность и требовательность населения к власти возросла, что само по себе является новым фактором политики. Волна общественного недовольства экологическими проблемами побудила власти запустить национальный проект «Экология» в 2019 г. и включить пункт об экологическом благополучии в перечень национальных целей развития до 2030 г. (Указ Президента РФ № 474 от 21.07.2020). Тем

не менее, взаимодействие власти и общества в экологической сфере часто остается конфликтным, что указывает на необходимость повышения доступности экологической информации и вовлечения граждан в принятие решений.

Заключение

Проведенное исследование становления и развития экологической политики России позволяет сформулировать ряд обобщающих выводов и определить перспективные направления ее дальнейшей трансформации.

Анализ исторических этапов развития экологической политики России демонстрирует сложный и неравномерный характер ее эволюции от отдельных природоохранных инициатив имперского периода до формирования комплексной системы экологического управления в современных условиях. Каждый из выделенных этапов характеризуется специфическими особенностями, обусловленными доминирующими социально-экономическими отношениями, политическим устройством государства и уровнем развития экологического сознания общества.

В исследовании показано, что эффективность экологической политики России на различных исторических этапах определялась степенью интеграции экологических приоритетов в общую стратегию социально-экономического развития государства, уровнем развития экологического законодательства, наличием действенных механизмов его реализации и контроля, а также с определенной периодичностью степенью вовлеченности гражданского общества в решение экологических проблем.

Таким образом, историческая эволюция экологической политики России отражает сложный процесс поиска оптимальных моделей взаимодействия общества и природы в контексте меняющихся социально-экономических и политических условий. Современный этап развития экологической политики России характеризуется необходимостью адаптации к новым вызовам при сохранении стратегических приоритетов обеспечения экологической безопасности и устойчивого развития.

Литература

Аксенова О.В. Возникновение экомодернизационных тенденций в России в 1990-е годы // *Россия реформирующаяся*. 2002. № 2. С. 66–90.

Бурматова О.П. Тенденции изменения экологических требований в России в условиях санкций // *Вестник НГУЭУ*. 2023. № 2. С. 28–41.

Данилов-Данильян В.И. Тревожное экологическое будущее и экономика России // Научные труды Вольного экономического общества России. 2024. № 4. С. 98–113.

Панова Е.В. Устойчивое развитие как основа экологической политики России: понятие и основные характеристики // Proceedings of Higher Educational Establishments: Geology and Exploration. 2022. Vol. 5. P. 9–23. DOI: 10.32454/0016-7762-2022-64-5-9-23

Поворот к природе: новая экологическая политика России в условиях «зеленой» трансформации мировой экономики и политики: доклад по итогам серии ситуационных анализов. М.: Международные отношения, 2021.

Приоритеты национальной экологической политики России / под. ред. В.М. Захарова. М.: ООО «Типография ЛЕВКО», Институт устойчивого развития / Центр экологической политики России, 2009.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Ленков Илья Николаевич — кандидат экономических наук, доцент, факультет государственного управления, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ; *e-mail*: lenkov@spa.msu.ru

Сухарева Мария Алексеевна — кандидат экономических наук, ассистент, факультет государственного управления, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ; *e-mail*: suharevama@spa.msu.ru

Гришина Мария Александровна — студент, факультет государственного управления, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, Россия; *e-mail*: GrishinaMA@spa.msu.ru

Морозова Ангелина Александровна — студент, факультет государственного управления, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, Россия; *e-mail*: morozovaaa@spa.msu.ru

ABOUT THE AUTHORS:

Lenkov Ilya Nikolaevich — PhD, Associate Professor, School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation; *e-mail*: lenkov@spa.msu.ru

Suhareva Maria Alekseevna — PhD, Assistant, School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation; *e-mail*: suharevama@spa.msu.ru

Grishina Maria Alexandrovna — student, School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russia; *e-mail*: GrishinaMA@spa.msu.ru

Morozova Angelina Alexandrovna — student, School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russia; *e-mail*: morozovaaa@spa.msu.ru