

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования
«Южно-Уральский государственный университет
(национальный исследовательский институт)»
ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ
Кафедра «Предпринимательское, конкурентное и экологическое право»

ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ КОМПЛАЕНС КАК ИНСТРУМЕНТ МИНИМИЗАЦИИ
ЭКОЛОГИЧЕСКИХ РИСКОВ
ФГАОУ ВО «ЮУрГУ» (НИУ) – 40.03.01. 2017. 440. ВКР

Руководитель работы,
канд. юрид. наук, доцент кафедры,
Лихолетова Светлана Вячеславовна
_____ 2021 г.

Автор работы,
студент группы Ю-440
Моржицкая Елена Станиславовна
_____ 2021 г.

Нормоконтролер,
канд. юрид. наук, доцент кафедры,
Спиридонова Алена Вячеславовна
_____ 2021 г.

Челябинск
2021

ОГЛАВЛЕНИЕ

	ВВЕДЕНИЕ	6
1	ПОНЯТИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО КОМПЛАЕНСА КАК СИСТЕМЫ МЕР ВНУТРЕННЕГО КОНТРОЛЯ И ОРГАНИЗАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ХОЗЯЙСТВУЮЩИХ СУБЪЕКТОВ, ОКАЗЫВАЮЩЕЙ НЕГАТИВНОЕ ВОЗДЕЙСТВИЕ НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ	
1.1	Понятие, виды и цели комплаенса, применяемого в деятельности хозяйствующих субъектов, оказывающей негативное воздействие на окружающую среду.....	9
1.2	Понятие, источники и природа экологических и эколого-правовых рисков.....	16
1.3	Понятие, цели и содержание экологического комплаенса. Его место в системе эколого-правового механизма организации деятельности хозяйствующих субъектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду.....	26
2	ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ КОМПЛАЕНС В СИСТЕМЕ СРЕДСТВ, НАПРАВЛЕННЫХ НА МИНИМИЗАЦИЮ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ РИСКОВ	
2.1	Юридические последствия наступления событий экологических рисков для хозяйствующих субъектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду	34
2.2	Понятие и система средств, направленных на минимизацию экологических рисков: публичные и частноправовые инструменты.....	45
2.3	Правовые, экономические и организационные факторы, обуславливающие выработку мероприятий экологического комплаенса, направленные на минимизацию экологических рисков хозяйствующих субъектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду.....	56
	ЗАКЛЮЧЕНИЕ	63
	БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК	67

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность выбранной темы заключается в том, что хозяйственная деятельность человека, в основе которой лежит использование природных ресурсов, создает материальный базис, необходимый для существования общества, и она же является главным источником загрязнения окружающей среды. Человечество еще в середине XX века осознало это системное противоречие, имеющее место во взаимодействии человека с его средой обитания, и начало формировать, как на международном, так и национальном уровнях меры противодействия загрязнению окружающей среды. Так сформировалось современное содержание науки экологии, в числе прикладных задач которой не только прогнозирование и оценка потенциальных отрицательных последствий экономической деятельности, но и обоснование соответствующих природоохранных мер и мероприятий на основе теории взаимоотношения природы и общества, где человечество рассматривается как неотъемлемая часть биосферы. При этом, практика природоохранной деятельности не стоит на месте: появляются новые подходы и основанные на них способы ее осуществления, что влечет внесение дополнений в экологическое законодательство. Причем новые инструменты, как правило, соединяют в себе уже имеющиеся природоохранные меры, наполняя их новым содержанием. К таковым относятся, например, ремедиация, а также комплаенс, которые в правовой охране окружающей среды видятся как совершенно новые направления.

Степень научной разработанности темы исследования. Проблемам, связанным с экологическим комплаенсом, как инструментом предупреждения и минимизации экологических рисков, уделяли внимание следующие ученые: А.П. Гетьман, В.Г. Дмитриев, П.В. Дружинин, А.А. Живора, В.В. Кванина, Н.В. Кичигин, Л.А. Колесникова, О.В. Краснова, Т.И. Макарова, Т.М. Матаев, Е.В. Новикова, М.А. Рылова, И.В. Скворцова, Ю.В. Токарева, И.В. Чеснокова, Г.Т. Шкиперова, А.Г. Шмаль и др.

Объект исследования – общественные отношения в сфере правового регулирования предупреждения и минимизации экологических рисков.

Предмет исследования – нормы законодательства, разделы и главы специализированной литературы, материалы правоприменительной практики и периодической печати, раскрывающие экологический комплаенс как инструмент предупреждения и минимизации экологических рисков.

Цель исследования – комплексно и детально проанализировать экологический комплаенс как инструмент предупреждения и минимизации экологических рисков, выявить актуальные проблемы в данной сфере, сформулировать рекомендации по их разрешению.

Задачи исследования:

— рассмотреть понятие, виды и цели комплаенса, применяемого в деятельности хозяйствующих субъектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду;

— изучить понятие, источники и природу экологических и эколого-правовых рисков;

— проанализировать понятие, цели и содержание экологического комплаенса, его место в системе эколого-правового механизма организации деятельности хозяйствующих субъектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду;

— раскрыть юридические последствия наступления событий экологических рисков для хозяйствующих субъектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду;

— рассмотреть понятие и систему средств, направленных на минимизацию экологических рисков: публичные и частноправовые инструменты;

— изучить правовые, экономические и организационные факторы, обуславливающие выработку мероприятий экологического комплаенса, направленные на минимизацию экологических рисков хозяйствующих субъектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду.

Методологическая база исследования представлена следующими методами: методы анализа и синтеза, сравнительно-правовой, обобщения, системный, логический и диалектический методы научного познания.

Нормативно-правовая основа настоящего исследования представлена следующими источниками: Конституция РФ от 12 декабря 1993 г., ФЗ от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», Основы государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 года (утв. Президентом РФ от 30 апреля 2012 г.) и др.

Теоретическая основа исследования представлена трудами следующих ученых: А.П. Гетьман, В.Г. Дмитриев, П.В. Дружинин, А.А. Живора, В.В. Кванина, Н.В. Кичигин, Л.А. Колесникова, О.В. Краснова, Т.И. Макарова, Т.М. Матаев, Е.В. Новикова, М.А. Рылова, И.В. Скворцова, Ю.В. Токарева, И.В. Чеснокова, Г.Т. Шкиперова, А.Г. Шмаль и др.

Эмпирическая основа настоящего исследования представлена материалами правоприменительной, в том числе, судебной практики.

Практическое значение исследования состоит в том, что сформулированные в нем выводы и предложения могут быть применены в ходе дальнейшего развития и совершенствования законодательства в части нормативно-правовой регламентации предупреждения и минимизации экологических рисков.

Структура выпускной квалификационной работы обусловлена целью и задачами исследования и состоит из введения, основной части (двух глав, шести параграфов), заключения и библиографического списка.

1 ПОНЯТИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО КОМПЛАЕНСА КАК СИСТЕМЫ МЕР ВНУТРЕННЕГО КОНТРОЛЯ И ОРГАНИЗАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ХОЗЯЙСТВУЮЩИХ СУБЪЕКТОВ, ОКАЗЫВАЮЩЕЙ НЕГАТИВНОЕ ВОЗДЕЙСТВИЕ НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ

1.1 Понятие, виды и цели комплаенса, применяемого в деятельности хозяйствующих субъектов, оказывающей негативное воздействие на окружающую среду

Институт комплаенса имеет прочную международно-правовую основу, а также является предметом доктринальных исследований.

В международной практике комплаенс предполагает необходимость соблюдения требований FCPA (Foreign Corrupt Practices Act) и SOX (Sarbanes-Oxley Act) в части проведения специальных процедур, отчетности и правил ведения бизнеса, ответственного поведения организации (фирмы, компании, банка, холдинга и др.) и отдельных ее сотрудников на деловом рынке.

На международном уровне понятие «комплаенс» также раскрывается через установление соответствия законодательно предусмотренным требованиям, а также требованиям, действующим в организациях, деятельности, осуществляемой хозяйствующим субъектом. Некоторыми зарубежными учеными исследуемое понятие рассматривается как форма внутриорганизационного контроля¹.

Согласно определению, данному Международной Комплаенс Ассоциацией (International Compliance Association), комплаенс – это обеспечение соответствия деятельности компании установленным требованиям и стандартам.

¹ Кеворкина Ж.А., Сапожникова Н.Г. Концептуальные положения комплаенса как формы внутреннего контроля в экономических субъектах // Учет. Аудит. Анализ. 2020. № 7(2). С. 6.

Международный стандарт ISO 19600:2014 «Compliance management systems – Guidelines»¹ определяет этот вид контрольной деятельности как результат выполнения экономическим субъектом всех применимых к нему требований. Раскрытию сущности других видов комплаенс посвящен ISO 37001:2016 «Anti-bribery management systems»².

Временной период эволюции комплаенса в России относительно зарубежных стран является непродолжительным. Впервые в национальном законодательстве данный термин был применен в контексте «комплаенс-контроля» в указании Банка России от 07 июля 1999 г. № 603-У «О порядке осуществления внутреннего контроля за соответствием деятельности на финансовых рынках законодательству о финансовых рынках в кредитных организациях», которое гласило: «Комплаенс-контроль – внутренний контроль за соответствием деятельности на финансовых рынках законодательству о финансовых рынках в кредитной организации, осуществляемых в соответствии с настоящим Указанием. COMPLAENS-CONTROL является частью системы внутреннего контроля кредитной организации»³.

Банк России стал первым регулятором в России, обозначившим статус этой системы. Прогрессирующее дальнейшее развитие данной формы контроля связано с деятельностью иностранных организаций в России.

Как нами ранее отмечалось, институт комплаенса также является предметом доктринальных исследований.

В юридической литературе по-разному определяются понятие комплаенса, его цели, функции, потенциальные сферы применения, последствия внедрения и др.

¹ Международный стандарт ISO 19600:2014 «Compliance management systems – Guidelines». URL: iso.org/ru/standard/62342.html (дата обращения 10.03.2021).

² ISO 37001:2016 «Anti-bribery management systems». URL: iso.org/ru/standard/65034.html (дата обращения 10.03.2021).

³ Указание Банка России «О порядке осуществления внутреннего контроля за соответствием деятельности на финансовых рынках законодательству о финансовых рынках в кредитных организациях» от 07 июля 1999 г. № 603-У. URL: base.garant.ru/580532 (дата обращения 10.03.2021).

Одни авторы делают акцент на способности предпринимателя действовать в соответствии с публичными требованиями и определяют комплаенс как форму саморегулирования, базирующуюся на государственном регулировании общественных отношений¹. Другие авторы рассматривают, как его внутренний контроль (самоконтроль) предпринимателя, определяемый собственными интересами, что, разумеется, не исключает также учет требований законодательства и надзорных органов².

Довольно часто применительно к предпринимательской деятельности термин «комплаенс» трактуют излишне узко – как выражение функции обеспечения контроля субъектами предпринимательской деятельности за соблюдением нормативных актов, как внутренний механизм, как систему организационно-правовых либо корпоративных мер по предупреждению возникновения нарушений антимонопольного законодательства, как обеспечение соответствия деятельности субъекта предпринимательской деятельности требованиям, обязательным для исполнения, которые установлены действующим законодательством и локальными актами этого субъекта, в целях обеспечения безопасности государства и общества, а также повышения конкурентоспособности хозяйствующего субъекта³.

Узкое понимание комплаенса, основано на оценке последствий реализации процедур комплаенса либо целей их введения (среди них – снижение вероятности совершения правонарушений, предупреждение потенциальных правонарушений и пресечение выявленных, минимизация последствий нарушения требований).

В иностранных юрисдикциях целеполагание шире – комплаенс должен обеспечить и соответствие деятельности действующему законодательству, и удовлетворение требований всех заинтересованных лиц в процессе

¹ Рубцова Н.В. Модель комплаенса в нормативном регулировании предпринимательской деятельности // Бизнес, менеджмент и право. 2018. № 3. С. 77.

² Кохан Н.В. Комплаенс-контроль как инструмент решения проблемы криминализации и тенезации экономических отношений // Вопросы экономики и права. 2018. № 10. С. 220.

³ Николаева А.А. Комплаенс-функция в управлении рисками промышленного предприятия // Вопросы экономики и права. 2016. № 1(12). С. 10.

обеспечения максимальной эффективности предпринимательской деятельности, что реализуемо через понимание комплаенса как системы управления рисками проявления негативных факторов в ходе осуществления деятельности и отражено в стандарте ISO 19600-2014 «Compliance management systems – Guidelines»¹. Именно широкое понимание комплаенса позволяет снизить состояние неопределенности на пути к достижению декларируемых целей.

По мнению Ю.А. Бондаренко, «комплаенс – это неотъемлемая часть корпоративной культуры компании, при которой исполнение каждым сотрудником своих должностных обязанностей, включая принятие решений на всех уровнях, должно соответствовать стандартам законности и добросовестности, установленным компанией для ведения своей деятельности»².

Е.И. Коваленко и И.П. Пушкарев отмечают, что комплаенс – это неотъемлемая часть корпоративной культуры компании, при которой выполнение каждым сотрудником своих должностных обязанностей, включая принятие решений на всех уровнях, должно соответствовать стандартам законности и добросовестности, установленным компанией для ведения своей деятельности³.

Как отмечается в научной среде комплаенс можно рассматривать как с точки зрения теоретического, так и с точки зрения практического подхода. Применительно к практическому подходу следует выделить юридическую и этическую сторону комплаенса. Юридическая сторона комплаенса позволяет устанавливать соответствие деятельности хозяйствующего субъекта законодательно предусмотренным требованиям, этическая сторона раскрывает соответствие данной деятельности установленным в организации

¹ Международный стандарт ISO 19600:2014 «Compliance management systems – Guidelines». URL: iso.org/ru/standard/62342.html (дата обращения 10.03.2021).

² Бондаренко Ю.А. Эффективное управление compliance-рисками: системный подход и критический анализ // Корпоративный юрист. 2008. № 6. С. 29.

³ Коваленко Е.И., Пушкарев И.П. Экологический комплаенс как часть корпоративной политики // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». 2020. Т. 20. № 1. С. 46.

стандартам, внутриорганизационным нормам. С такой классификацией стоит согласиться, поскольку разработка данных видов комплаенса и их внедрение в организации представляют разную целевую направленность.

Поскольку законодательство зачастую не обязывает применять комплаенс хозяйствующий субъект определяет круг потенциально возможных рисков, частоту их проявления, силу воздействия и масштабность последствий, что значимо для определения вида и содержания применяемых комплаенс-процедур. Если же закон обязывает хозяйствующего субъекта применять комплаенс-процедуры, то наполнение их содержанием также будет находиться в ведении последнего. В этом смысле комплаенс-процедуры отражают состояние внутренней политики организации по отношению к риску и относятся к мероприятиям внутреннего контроля.

На наш взгляд, комплаенс в юриспруденции – это система управления рисками несоответствия осуществляемой хозяйствующим субъектом деятельности следующим объектам:

- 1) требованиям нормативных правовых актов, обычаев, обязательных стандартов;
- 2) предписаниям контролирующих органов;
- 3) складывающейся правоприменительной практике;
- 4) иным значимым для осуществления деятельности факторам.

Целью комплаенса является сведение к минимуму риска вовлечения компании в процессы, которые могут обернуться для нее не только финансовыми потерями, но и потерей доверия со стороны общества в лице регулирующих органов, инвесторов, акционеров, партнеров, клиентов и др.¹

Комплаенс может быть применен в различных сферах юриспруденции. С учетом различных сфер юриспруденции можно выделить следующие виды комплаенса: в сфере трудовых отношений, в антимонопольной сфере, в

¹ Коваленко Е.И., Пушкарев И.П. Экологический комплаенс как часть корпоративной политики. С. 46.

экологии, аудите, налоговой сфере, в сфере противодействия коррупции, в сфере закупок и др.¹

Несмотря на многообразие видов комплаенса, не все из них носят универсальный характер и могут быть применены каждой организацией. В числе универсальных видов можно выделить: налоговый, трудовой, корпоративный. В зависимости от сферы деятельности хозяйствующего субъекта также может быть применен комплаенс на финансовом рынке, в сфере корпоративных закупок и др.²

Остановимся более детально на отдельных видах комплаенса.

В российском законодательстве термин «комплаенс» применяется пока только в рамках антимонопольного регулирования. В соответствии с п. 2 Приказа ФАС России от 27 ноября 2018 г. № 1646/18 «О системе внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства в ФАС России (антимонопольном комплаенсе)»³ под антимонопольным комплаенсом понимается совокупность правовых и организационных мер, направленных на соблюдение антимонопольного законодательства и предупреждение его нарушения.

По мнению В.В. Кваниной⁴, антимонопольный комплаенс является публично-частным институтом, который направлен на предотвращение антимонопольного нарушения, это система правовых и организационных мер, разработанных и внедренных хозяйствующим субъектом.

Предметом настоящего исследования является экологический комплаенс.

¹ Кеворкина Ж.А., Сапожникова Н.Г. Концептуальные положения комплаенса как формы внутреннего контроля в экономических субъектах. С. 6.

² Власов А.А. Комплаенс и оказание юридической помощи компаниям в соблюдении законодательства (зарубежный и российский опыт) // Ученые труды РАН. 2019. № 8. С. 103.

³ Приказ ФАС России «О системе внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства в ФАС России (антимонопольном комплаенсе)» от 27 ноября 2018 г. № 1646/18. URL: base.garant.ru/72116560?_utl_t=vk (дата обращения 10.03.2021).

⁴ Кванина В.В. Антимонопольный комплаенс и его правовая природа // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия «Право». 2019. Т. 19. № 1. С. 46.

Анализ научной литературы и действующих корпоративных практик позволяет говорить о том, что разработка и принятие экологического комплаенса характерны лишь для некоторых публичных акционерных обществ. При этом, остается открытым вопрос о том, в компетенции какого органа корпорации находятся разработка и утверждение комплаенса, в частности, экологического комплаенса. Так, в соответствии с системой экологического менеджмента (ГОСТ Р ИСО 14001-2016) экологическая политика компании – это намерения и направление организации в отношении экологических результатов деятельности, официально сформулированные ее высшим руководством, под которым понимается лицо или группа людей, осуществляющих руководство и управление организацией на высшем уровне¹.

Экологический комплаенс является частью общей экологической политики корпорации, а также частью корпоративного управления. Добровольность применения экологического комплаенса, а также отсутствие законодательного стимулирования, значительные финансовые затраты на формирование комплаенс-системы и неопределенность компетенции органов управления корпорации – все это выступает барьером на пути повсеместного введения экологического комплаенса.

Итак, комплаенс является межотраслевым институтом. Комплаенс применяется в различных сферах: менеджмент, производство, аудит, юриспруденция. Применительно к каждой сфере комплаенс раскрывается в совокупности отличительных признаков. Так, в менеджменте комплаенс подразумевает соответствие определенным стандартам, правилам, иным требованиям. В юриспруденции комплаенс представляет собой систему управления рисками несоответствия осуществляемой хозяйствующим субъектом деятельности требованиям действующего законодательства,

¹ ГОСТ Р ИСО 14001-2016 Системы экологического менеджмента. Требования и руководство по применению. URL: <http://docs.cntd.ru/document/1200134681> (дата обращения: 10.03.2021).

обычаям, предписаниям органов контроля и надзора и др. Целью комплаенса является сведение к минимуму риска вовлечения компании в процессы, которые могут обернуться для нее не только финансовыми потерями, но и потерей доверия со стороны общества в лице регулирующих органов, инвесторов, акционеров, партнеров, клиентов и др. Сфера охраны окружающей среды (экологическая сфера) является одной из сфер юриспруденции, где в последнее время стал применяться экологический комплаенс.

1.2 Понятие, источники и природа экологических и эколого-правовых рисков

Отличительной особенностью общественных отношений в области охраны окружающей среды является их высокая степень неопределенности, порождаемая различными факторами объективного и субъективного характера, прежде всего, неполными знаниями об объекте правового регулирования: окружающей среде и ее компонентах, неопределенностью последствий реализации хозяйственной деятельности для окружающей среды и человека.

Общеизвестно, что негативные последствия для окружающей среды выгоднее предотвратить, чем впоследствии устранять, поскольку процессы восстановления окружающей среды занимают многие годы, при этом, нет гарантий полного восстановления нарушенного состояния природной среды. Именно на этом постулате основаны все системы экологической оценки в мире, из него исходит принцип предосторожности¹.

¹ Кичигин Н.В. Минимизация и предупреждение эколого-правовых рисков // Журнал российского права. 2018. № 8. С. 145.

Согласно принципу 15 Рио-де-Жанейрской декларации по окружающей среде и развитию 1992 г.¹ в целях защиты окружающей среды государства в соответствии со своими возможностями широко применяют принцип принятия мер предосторожности. В тех случаях, когда существует угроза серьезного или необратимого ущерба, отсутствие полной научной уверенности не используется в качестве причины для отсрочки принятия экономически эффективных мер по предупреждению ухудшения состояния окружающей среды.

В ст. 3 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»² (далее – Закон об охране окружающей среды) в качестве принципа охраны окружающей среды установлена презумпция экологической опасности планируемой хозяйственной и иной деятельности.

В ст. 3 Федерального закона от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе»³ (далее – Закон об экологической экспертизе) в качестве принципа экологической экспертизы предусмотрена презумпция потенциальной экологической опасности любой намечаемой хозяйственной и иной деятельности.

Таким образом, в экологическом законодательстве презюмируется, что любая планируемая хозяйственная и иная деятельность несет в себе потенциальную опасность или угрозу для окружающей среды. Г.А. Волков в связи с этим отмечает, что в широком смысле все законодательство в области охраны окружающей среды направлено на предупреждение и минимизацию негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, в том числе экологического вреда⁴.

¹ Рио-де-Жанейрская декларация по окружающей среде и развитию от 14 июня 1992 г. URL: <http://docs.cntd.ru/document/8308082> (дата обращения 10.03.2021).

² Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

³ Федеральный закон «Об экологической экспертизе» от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4556.

⁴ Волков Г.А. Предупреждение и минимизация экологического вреда // Законодательное обеспечение охраны животного мира: монография. М.: Проспект, 2016. С. 97.

Для измерения вероятности наступления негативных последствий в результате реализации планируемой деятельности, выявления угроз окружающей среде, жизни и здоровью человека в природоохранной деятельности используется понятие «экологический риск».

В Законе об охране окружающей среды дано легальное определение понятия экологического риска, под которым понимается вероятность наступления события, имеющего неблагоприятные последствия для природной среды и вызванного негативным воздействием хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера (ст. 1). Однако, анализ Закона об охране окружающей среды, иных законодательных актов свидетельствует, что экологический риск практически не используется в правовом механизме охраны окружающей среды. За редким исключением отсутствуют нормативно утвержденные методики оценки экологического риска¹. В ст. 18 указанного закона предусмотрено, что экологическое страхование осуществляется в целях защиты имущественных интересов юридических и физических лиц на случай экологических рисков.

С понятием «экологические риски» непосредственно связано понятие «эколого-правовые риски».

Для выявления признаков понятия «эколого-правовой риск» необходимо ответить на ряд вопросов: что является источником этих рисков, каково соотношение эколого-правовых рисков и экологических рисков? Также необходимо попытаться дать определение данному понятию.

По нашему мнению, источники эколого-правового риска аналогичны источникам экологического риска в целом. Можно выделить несколько таких источников. Во-первых, это недостаточная изученность экологических систем. Несмотря на все достижения, современная наука не познала в полной

¹ ГОСТ Р 54135-2010. Экологический менеджмент. Руководство по применению организационных мер безопасности и оценки рисков. Защита экологических природных зон. Общие аспекты и мониторинг», утв. Приказом Росстандарта от 21 декабря 2010 г. № 881-ст. URL: base.garant.ru/70461546 (дата обращения: 10.03.2021).

мере природные процессы. Приведем в качестве примера процесс глобального потепления климата: существуют различные точки зрения на причины глобального потепления, ведутся жаркие дискуссии, носят ли они антропогенный характер.

Еще одной причиной являются технологические риски, возникающие при ведении хозяйственной деятельности. Технологические процессы на современных производствах носят чрезвычайно сложный характер, претерпевают быстрые изменения, за которыми очень часто не успевает законодательство. Даже в технологически развитых странах случаются техногенные катастрофы, которые наносят невосполнимый вред окружающей среде. Примерами таких катастроф являются взрыв нефтяной платформы Deepwater Horizon, аварии на АЭС «Фукусима-1» и Чернобыльской АЭС¹.

Правовая неопределенность является отличительным признаком правовой природы эколого-правовых рисков.

Правовая неопределенность (неопределенность в праве) – такое состояние правового регулирования, которое характеризуется пробелами, коллизиями, иными дефектами и порождает для субъектов правоотношений юридические и иные риски². Как представляется, ситуация правовой неопределенности неизбежно порождает эколого-правовые риски.

Итак, выявив основные источники эколого-правовых рисков, следует перейти к определению соотношения эколого-правовых и экологических рисков. Можно предположить два варианта соотношения указанных понятий. Во-первых, эколого-правовые риски могут быть разновидностью экологических рисков как более широкого понятия. Во-вторых, указанные понятия могут иметь самостоятельное значение, означать различные, хотя и

¹ Кичигин Н.В. Минимизация и предупреждение эколого-правовых рисков. С. 145.

² Рожкова И.Ю. Понятие правовой неопределенности и формы проявления неопределенности в праве // Вестник Общественной научно-исследовательской лаборатории «Взаимодействие уголовно-исполнительной системы с институтами гражданского общества: историко-правовые и теоретико-методологические аспекты». 2019. № 16. С. 170.

взаимосвязанные, явления. В пользу первого подхода говорит тот факт, что краеугольным камнем указанных понятий выступает основополагающая категория «риск».

В юридической, экономической, технической литературе существует очень много определений понятия «риск». Категория «риск» является универсальным, междисциплинарным понятием. Одним из основоположников теории риска в западной гуманитарной науке является социолог У. Бек. Данная теория получила широкое распространение среди различных научных направлений¹.

Анализ как российских, так и зарубежных источников позволяет сделать вывод, что под понятием «риск» понимается вероятность наступления каких-либо негативных последствий для определенного субъекта (жизнь, здоровье, имущество физического или юридического лица) или объекта (окружающая среда в целом, отдельные компоненты природной среды). Однако, по нашему мнению, более обоснованным является второй подход, поскольку существенно различается природа экологических и эколого-правовых рисков.

Можно выделить следующие их ключевые отличия:

1) эколого-правовые риски являются разновидностью более широкой категории рисков, а именно юридических рисков. Юридические риски в целом и эколого-правовые риски, в частности, подразумевают исключительно правовой характер негативных последствий. Кроме того, непременным условием возникновения такого риска является наличие нормы права. Таким образом, говоря об эколого-правовом риске, мы подразумеваем наличие правовой материи, внутри которой риск образуется, существует, изменяется и прекращает свое существование;

2) если экологические риски подразумевают негативные последствия для окружающей (природной) среды, то эколого-правовые риски могут

¹ Галанов А.С. Категория «риск» в экологическом праве // Юридическая техника. 2019. № 13. С. 452.

нанести вред субъектам права (физическим и юридическим лицам, государству);

3) отличие эколого-правовых рисков от экологических подтверждается тем, что экологические риски могут выступать в качестве источников эколого-правовых рисков. Например, экологический риск причинения вреда водным биологическим ресурсам порождает эколого-правовой риск предъявления к природопользователю требований о возмещении вреда, причиненного водным биологическим ресурсам¹.

Таким образом, установив, что эколого-правовые риски носят самостоятельный характер по отношению к экологическим рискам, можно попытаться дать определение понятию «эколого-правовой риск».

В теории права под риском с правовой точки зрения предлагается понимать присущую человеческой деятельности объективно существующую и в определенных пределах способную к оценке и волевому регулированию вероятность понесения субъектами правоотношений негативных последствий вследствие наступления неблагоприятных событий, закономерно связанных с разнообразными предпосылками (факторами риска)².

Риски подразделяются в зависимости от их юридических последствий, уровня правового регулирования, отраслевой принадлежности, стадий механизма правового регулирования. Ю.А. Тихомиров³ под правовым риском понимает вероятное неправомерное отклонение от правовой модели, действующих и проектируемых правовых актов, а также вероятное неправомерное отклонение от правовых решений и актов, влекущее негативные последствия, которые нужно предвидеть и предотвращать.

Исследованию категории правового риска в зарубежной литературе уделяется значительное внимание. В частности, признается, что риск есть

¹ Аверина К.Н. Экологические риски при проведении государственной экологической экспертизы // Юридическая техника. 2019. № 1. С. 29.

² Пичугин Е.А. Экологическое страхование как механизм снижения экологического риска // Экология урбанизированных территорий. 2020. № 7. С. 192.

³ Тихомиров Ю.А. Риск в праве: природа и причины // Право и современные государства. 2016. № 6. С. 13.

комбинация вероятности события и его последствий. Риск является правовым риском, если его источник включает правовые нормы. Риск должен быть проявлением потенциального вреда правовой нормы. Предлагается выделять два вида правового риска, присущего экологическому праву: инструментальный риск и правовой риск как следствие правовой или фактической неопределенности¹.

С учетом изложенных подходов предлагается понимать под эколого-правовым риском вероятность наступления негативных юридических последствий для субъекта права (государства, юридических и физических лиц) в процессе планирования и осуществления хозяйственной деятельности в сфере природопользования.

Эколого-правовые риски могут быть дифференцированы по различным основаниям.

Во-первых, эколого-правовые риски могут возникать в сфере хозяйственной деятельности в процессе природопользования и в процессе законопроектной деятельности при разработке проектов нормативных правовых актов в области охраны окружающей среды. Эколого-правовые риски в сфере природопользования преобладают в природоохранной практике, поэтому понятие эколого-правового риска сконструировано применительно к данной группе эколого-правовых рисков².

Во-вторых, исходя от объекта, в связи с которым возникают эколого-правовые риски, вытекающие из хозяйственной деятельности, они могут подразделяться на правовые риски в области охраны окружающей среды, правовые риски в сфере землепользования, водопользования, недропользования, лесопользования.

В-третьих, в зависимости от стадии хозяйственной деятельности можно выделить эколого-правовые риски на стадии планирования, проектирования,

¹ Крючков Р.А. Риск в праве: генезис, понятие и управление: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2011. С. 117.

² Тихомиров Ю.А. Риск в праве: природа и причины // Право и современные государства. 2016. № 6. С. 13.

строительства, эксплуатации объектов хозяйственной и иной деятельности. Как представляется, основной объем эколого-правовых рисков возникает на этапе эксплуатации объектов хозяйственной деятельности.

Однако эколого-правовые риски, которые не минимизируются на ранней стадии, впоследствии бывает уже невозможно минимизировать или устранить. Именно поэтому преамбула Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте 1991 г.¹ указывает на необходимость уделять пристальное внимание экологическим факторам на раннем этапе процесса принятия решений. П. 4 ст. 6 Конвенции о доступе к информации, об участии общественности в процессе принятия решений и о доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды 1998 г.² предписывает, что каждая Сторона обеспечивает участие общественности уже на самом раннем этапе, когда открыты все возможности для рассмотрения различных вариантов и когда может быть обеспечено эффективное участие общественности.

К эколого-правовым рискам, возникающим при планировании и осуществлении хозяйственной деятельности в сфере природопользования, относятся:

— привлечение к юридической ответственности за совершение экологического правонарушения (например, уплата административного штрафа);

— получение отрицательного заключения государственной экологической экспертизы;

— отказ в выдаче разрешительной документации (разрешение на выбросы и сбросы, размещение отходов производства и потребления);

¹ Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Финляндия, 25 февраля 1991 г.). URL: dokipedia.ru/document/5168680 (дата обращения 10.03.2021).

² Конвенция о доступе к информации, об участии общественности в процессе принятия решений и о доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция) (Орхус, 25 июня 1998 г.). URL: base.garant.ru/2570739 (дата обращения 10.03.2021).

- приостановление или прекращение права природопользования (землепользования, водопользования, недропользования);
- аннулирование лицензии;
- возмещение причиненного экологического вреда;
- запрет на ведение хозяйственной деятельности;
- изъятие земельного участка¹.

В.Ф. Попондопуло обращает внимание на то, что обязательность применения комплаенс-процедур должна основываться на риск-ориентированном подходе как особом методе организации и осуществления внутреннего контроля, при котором выбор интенсивности проведения мероприятий по контролю и профилактике нарушений обусловливается отнесением деятельности субъекта к определенной категории риска с учетом тяжести потенциальных негативных последствий и вероятности несоблюдения соответствующих требований².

Управлению рисками причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля законодателем отведена самостоятельная глава 5 в Федеральном законе от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – Закон № 248-ФЗ)³. В соответствии с ч. 1 ст. 22 Закона № 248-ФЗ государственный контроль (надзор), муниципальный контроль осуществляются на основе управления рисками причинения вреда (ущерба), определяющего выбор профилактических мероприятий и контрольных (надзорных) мероприятий, их содержание (в том числе объем проверяемых обязательных требований), интенсивность и результаты.

¹ Кичигин Н.В. Минимизация и предупреждение эколого-правовых рисков. С. 147.

² Попондопуло В.Ф. Комплаенс как правовой инструмент минимизации рисков и профилактики правонарушений // Вестник СПбГУ. Право. 2020. Т. 11. Вып. 1. С. 102.

³ Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ // СЗ РФ. 2020. № 31 (часть I). Ст. 5007.

Под риском причинения вреда (ущерба) в целях Закона № 248-ФЗ понимается вероятность наступления событий, следствием которых может стать причинение вреда (ущерба) различного масштаба и тяжести охраняемым законом ценностям.

Под оценкой риска причинения вреда (ущерба) в целях Закона № 248-ФЗ понимается деятельность контрольного (надзорного) органа по определению вероятности возникновения риска и масштаба вреда (ущерба) для охраняемых законом ценностей.

Контрольный (надзорный) орган для целей управления рисками причинения вреда (ущерба) при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля относит объекты контроля к одной из следующих категорий риска причинения вреда (ущерба): чрезвычайно высокий риск; высокий риск; значительный риск; средний риск; умеренный риск; низкий риск.

Итак, под эколого-правовым риском можно понимать вероятность наступления каких-либо негативных юридических последствий для субъекта права в процессе планирования и осуществления хозяйственной деятельности в сфере природопользования. К эколого-правовым рискам могут быть отнесены: привлечение к юридической ответственности за совершение экологического правонарушения; получение отрицательного заключения государственной экологической экспертизы; отказ в выдаче разрешительной документации; приостановление или прекращение права природопользования; возмещение причиненного экологического вреда; запрет на ведение хозяйственной деятельности; изъятие земельного участка. Эколого-правовые риски предлагается дифференцировать на риски, возникающие в сфере хозяйственной деятельности в процессе природопользования, и риски, возникающие при разработке проектов нормативных правовых актов в области охраны окружающей среды и природопользования.

1.3 Понятие, цели и содержание экологического комплаенса. Его место в системе эколого-правового механизма организации деятельности хозяйствующих субъектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду

Экологический комплаенс является предметом доктринальных исследований как в России, так и в зарубежных странах. Зарубежная научная литература по экологическому праву вводит термин «комплаенс» с обозначением его как экологического (environmental compliance), раскрывая через меры экологического контроля, то есть по существу не наделяет каким-либо новым содержанием.

Как нами ранее отмечалось, в российском законодательстве понятие «комплаенс» фигурирует только в антимонопольной и банковской сферах. Применительно к экологической сфере, данный инструмент минимизации экологических рисков, не раскрывается в нормах российского экологического законодательства.

С учетом подхода, представленного в антимонопольном и банковском законодательстве РФ, выделим перечень отличительных признаков, раскрывающих сущность и содержание категории «комплаенс»:

- а) обеспечение соблюдения норм права, стандартов, требований;
- б) цели (предупреждение применения мер юридической ответственности, а также финансовых и репутационных потерь);
- в) объект (системы, которые в большей степени связаны с рисками несоответствия (комплаенс-рисками) в виде несоблюдения законодательства, правил и стандартов, регламентов, кодексов установившейся практики).

Принимая во внимание совокупность вышеуказанных признаков, отметим, что инструмент комплаенса применительно к экологической сфере представляет собой соблюдение предприятиями в ходе осуществления хозяйственной деятельности экологических требований и норм,

направленных на предупреждение экологических правонарушений и возникающих в связи с их совершением финансовых потерь.

Экологический комплаенс сводится к обеспечению надлежащего соблюдения и применения природоохранного законодательства в отношении водных, нефтяных, газовых, энергетических ресурсов и других экологических сфер¹.

В силу специфики самих экологических отношений непосредственным объектом комплаенса в этой сфере могут выступать как связанные с рисками несоответствия (комплаенс-рисками) системы управления (менеджмента) окружающей средой, компетентность персонала в выполнении работ, выпускаемая продукция². В свою очередь, окружающая среда, ее состояние и сохранность являются опосредованным объектом экологического комплаенса. В ходе осуществления хозяйственной деятельности предприятие оказывает воздействие на природные ресурсы. Соответственно, применение инструмента экологического комплаенса позволяет выявить эффективность применяемых хозяйствующим субъектом природоохранных мер.

Для обозначения места экологического комплаенса в охране окружающей среды обратимся к понятию «эколого-правовой механизм (правовой механизм охраны окружающей среды)» – одной из ключевых категорий науки экологического права.

Правовой механизм охраны окружающей среды раскрывается в совокупности средств, урегулированных на уровне норм действующего законодательства и применяемых в ходе практической деятельности, посредством чего обеспечивается эффективное воздействие на эколого-общественные отношения. Обеспечение качественного состояния окружающей среды является основной целью, на достижение которой

¹ Рашимас Р. Экологический комплаенс. К чему готовиться бизнесу и юристам. URL: https://zakon.ru/2020/11/24/ekologicheskij_komplaens_k_chemu_gotovitsya_biznesu_i_yuristam (дата обращения: 29.04.2021)

² Кванина В.В. Макарова Т.И. Экологический комплаенс в системе правовой охраны окружающей среды // Журнал Белорусского государственного университета. Право. 2020. № 1. С. 95.

направлены средства, образующие правовой механизм охраны окружающей среды. Отдельные средства данного правового механизма в экологическом законодательстве фигурируют в качестве самостоятельных эколого-правовых инструментов.

На доктринальном уровне учеными выделяются следующие элементы механизма охраны окружающей среды: экономический, организационно-правовой, идеологический.

Организационно-правовой механизм охраны окружающей природной среды в научной среде определяется как механизм организации и системы деятельности органов государственной исполнительной власти и органов местного самоуправления в сфере публичных экологических отношений, возникающих в связи с охраной окружающей среды и обеспечением экологической безопасности. Его правовой основой наряду с нормами экологического права являются нормы административного права. Первые призваны отражать специфику предмета, объектов, субъектов и принципов правового регулирования общественных отношений в данной сфере. Вторые определяют общие цели, задачи и функции государственных общественных отношений управленческого характера. С.А. Боголюбов в данный элемент включает такие правовые институты как систему органов власти, осуществляющих управление охраной окружающей среды и природопользования, экологический мониторинг, экологический контроль; экологическое нормирование; техническое регулирование, включающее принятие и применение технических регламентов, экологическую стандартизацию и экологическую сертификацию; оценку воздействия на окружающую среду и экологическую экспертизу; экологическое лицензирование; экологическую паспортизацию; экологический аудит¹.

Как отмечает Т.И. Макарова, основными организационно-правовыми механизмами охраны окружающей среды, реализующими экологический императив, являются:

¹ Боголюбов С.А. Экологическое право: учебник. М.: Норма, 2011. С. 361.

- планирование в области охраны окружающей среды и природопользования;
- нормирование и стандартизация в области охраны окружающей среды;
- лицензирование в области охраны окружающей среды;
- мониторинг окружающей среды;
- учет в области окружающей среды и использования природных ресурсов;
- оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС);
- экологическая экспертиза;
- экологическая сертификация;
- контроль в области охраны окружающей среды и природопользования;
- экологический аудит;
- разрешение споров в области использования природных ресурсов и охраны окружающей среды¹.

Также самостоятельным элементом механизма охраны окружающей среды является экономический механизм.

Н.В. Кичигин под указанным механизмом понимает «совокупность правовых средств (элементов экономического механизма), с помощью которых у субъектов хозяйственной деятельности стимулируется экономическая заинтересованность в проведении экологических мероприятий, принятии мер по снижению негативного воздействия на окружающую среду и обеспечении рационального природопользования»².

При раскрытии экономического механизма охраны окружающей среды многие авторы берут за основу структуру экономического механизма, закрепленного в законодательстве, которая представляет собой официальную

¹ Макарова Т.И. Экологическое право: учебник. Минск, Высшая школа, 2016. С. 214.

² Кичигин Н.В. Законодательное обеспечение экономического механизма охраны окружающей среды // Журнал российского права. 2012. № 10. С. 45.

концепцию экономического регулирования. Соответственно ими включаются такие элементы, как учет природных ресурсов, социально-экономическая оценка природных ресурсов, планирование природоохранных мероприятий наряду с традиционными элементами (такими, как, например, финансирование природоохранных мероприятий, плата за природопользование и др.). В ряде случаев определения экономического механизма охраны окружающей среды и природопользования исходят из его противопоставления правовому механизму охраны окружающей среды¹.

Следующим самостоятельным элементом механизма охраны окружающей среды можно выделить идеологический механизм.

М.А. Лапина определяет идеологический механизм как систему идеологических мер воздействия на поведение людей в целях обеспечения качества окружающей природной среды, устойчивого использования природных ресурсов, экологической безопасности человека и других объектов. Как известно система идеологических мер представляет собой совокупность компонентов психологического воздействия на поведение, представления, мышление людей. В частности, это образование, воспитание, культурное развитие. Справедливо было бы отнести к ним и научные разработки. Огромную роль играют так же различные средства массовой информации, среди которых все большую роль и распространение играет глобальный интернет. Но в любом случае до сих пор важным остается утверждение государствами концептуальных основ (правовых и политических) развития указанного института и международно-правовое регулирование указанной сферы². Как отмечает Т.И. Макарова, доктрина экологического права включает в идеологический механизм такие элементы как экологическое просвещение, воспитание и образование; доступ к

¹ Кичигин Н.В. Законодательное обеспечение экономического механизма охраны окружающей среды. С. 45.

² Лапина М.А Экологическое право: учебник. М.: Приор, 2008. С. 156.

экологической информации; обеспечение участие общественности в принятии экологически значимых решений¹.

Исходя из обоснованных выше признаков, отличающих комплаенс как правовой инструмент (направленность на обеспечение соблюдения норм права, стандартов, требований, предупреждение применения мер юридической ответственности, финансовых и репутационных потерь), а также из практики перевода данного понятия в зависимости от контекста, есть основания для соотнесения данного понятия с терминами «экологический контроль» и «соблюдение экологических требований», где контроль и соответствующие ему правовые инструменты – правовые формы экологического комплаенса, а экологические требования – правовые или технические (в зависимости от формы установления – в нормативном правовом или техническом акте) – юридические основания.

Обратим внимание на то, что категория «экологический контроль» по своему смысловому содержанию является более узкой относительно понятия «экологический комплаенс». Экологический контроль, как известно, сводится только к административной проверке соблюдения норм действующего законодательства в экологической сфере.

В свою очередь, через инструмент экологического комплаенса в полной мере раскрывается механизм охраны окружающей среды.

В числе правовых форм, раскрывающих в своей совокупности экологический комплаенс, можно выделить: производственный контроль, общественный контроль, экологический аудит, экологическую экспертизу, ОВОС, экологическое страхование и др.²

Экологический комплаенс может быть применен только при наличии как правовых, так и технологических оснований. Данные основания представлены: соответствующими нормативно-правовыми актами в

¹ Макарова Т.И. Экологическое право: учебник. С. 205.

² Кванина В.В. Макарова Т.И. Экологический комплаенс в системе правовой охраны окружающей среды. С. 98.

исследуемой сфере, установленными нормативами в сфере охраны окружающей среды, стандартами, лицензиями (разрешениями) на отдельные виды деятельности в сфере охраны окружающей среды и др.

Применение института экологического комплаенса на практике принесет положительный эффект.

Так, использование инструментов организационно-правового обеспечения охраны окружающей среды (например, экологического аудита или экологической сертификации) позволяет соблюдать экологические требования; применение возможностей экономического механизма охраны окружающей среды (экологическое страхование, экономическое стимулирование природоохранной деятельности) позволяет не только избежать финансовых потерь, но и получить налоговые преференции; опора на идеологические инструменты эколого-правового механизма, такие как доступ к экологической информации, привлечение общественности к принятию экологически значимых решений дает возможность избежать репутационных потерь и повысить имидж компании.

При таком подходе концепт «экологический комплаенс» трансформируется во вполне прагматичную программу действий для лиц, которые ведут хозяйственную деятельность, оказывающую негативное воздействие на окружающую среду. Такая программа должна включать, наряду с перечнем подлежащих использованию природоохранных инструментов, анализ потенциальных экологических возможностей и рисков в целях информирования о вероятных направлениях совершенствования хозяйственной деятельности (например, возможность применения наилучших доступных технологий), существующих и неиспользуемых мерах охраны окружающей среды и рисках их неиспользования, экономических инструментах охраны окружающей среды и финансовых потерях от их неиспользования, возможностях и обязанностях взаимодействия с общественностью и репутационных издержках их игнорирования.

Применение экологического комплаенса может предоставить предприятиям ряд экономических преимуществ относительно других хозяйствующих субъектов, не применяющих его в своей деятельности. Это связано с тем, что экология в жизни современного общества, и ответственное экологическое поведение компании содействует расширению партнерской и клиентской базы, круга потребителей товаров и услуг, содействует получению госзаказа, то есть напрямую способствует развитию бизнеса, поскольку все субъекты рыночных отношений предпочитают иметь дело с компаниями, заботящимися об охране природы и производящими экологически чистую продукцию¹.

В.В. Кванина и Т.И. Макарова обращают внимание на то, что в силу универсального содержания понятия «экологический комплаенс» он видится, прежде всего, как объект научного изучения в рамках доктрины экологического права. По мнению ученых, термин «экологический комплаенс» не следует включать в законодательство в качестве самостоятельного правового инструмента охраны окружающей среды².

На основании вышеизложенного, можно прийти к выводу о том, что экологический комплаенс позволяет определить его как прикладной инструмент – программу, которая включает оптимальный набор природоохранных мер, необходимых в определенном случае, при данном виде хозяйственной деятельности, с целью реализовать природоохранную политику конкретного субъекта.

¹ Прасолов В.И. Экологический комплаенс в деятельности современных компаний // Экономика и управление: проблемы, решения. 2018. Том 3. № 12. С. 42.

² Кванина В.В. Макарова Т.И. Экологический комплаенс в системе правовой охраны окружающей среды. С. 99.

2 ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ КОМПЛАЕНС В СИСТЕМЕ СРЕДСТВ, НАПРАВЛЕННЫХ НА МИНИМИЗАЦИЮ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ РИСКОВ

2.1 Юридические последствия наступления событий экологических рисков для хозяйствующих субъектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду

Хозяйствующие субъекты, оказывающие негативное воздействие на окружающую среду, несут ответственность за юридические последствия наступления событий экологических рисков.

Все экологические правонарушения в сфере окружающей среды, имеют свою правовую специфику и являются разновидностью противоправной направленности. Нанесение экологического вреда, ущерба, противоправного действия экологическому правопорядку – объектам природы, является основанием для привлечения к юридической ответственности и применения мер воздействия (санкций) к правонарушителям, закрепленных в нормах российского права¹.

Ответственность за экологические правонарушения – это предусмотренные законодательством меры принуждения государственно-правового характера, вызванные совершением экологического правонарушения личностью или группой лиц. Как определяет юридическая практика, ответственность за нанесенный ущерб окружающей среде рассматривается как необходимое условие за виновное противоправное действие, нарушающие природоохрнительное законодательство и причиняющее вред окружающей среде и здоровью человека².

В первую очередь, необходима налаженная система природоохранительной деятельности и эффективность принимаемых мер к

¹ Казанцев С.Я. Эколого-правовая ответственность по законодательству Российской Федерации: к истории становления и развития // Вестник экономической безопасности. 2021. № 1. С. 96.

² Бринчук М.М. Эколого-правовая ответственность – самостоятельный вид ответственности // LEX RUSSICA. 2016. № 6 (115). С. 26.

правонарушителям, наносящим ущерб природным ресурсам и гражданскому обществу России, которые должны нести ответственность. Условием наступления ответственности и обязательным признаком объективной стороны каждого экологического правонарушения является наличие причинной связи между противоправным поведением (деянием) и наступившими последствиями (вредом либо его реальной угрозой), противоправность деяния, причинение вреда, (реальная угроза вреда), вина, причинная связь. Во многих случаях нанесенный вред окружающей среде, как правило, приобретает социально опасный характер и угрожает национальной безопасности. В этой связи, действующие российские законы должны быть ориентированы на защиту и охрану природы, жизни и здоровья человека (граждан РФ). Их главная задача – определение в нормативных актах действенных и справедливых мер воздействия на правонарушителей и обеспечение законности.

Как отмечает В.И. Романов, «...следует признать, что в природоохранных отношениях существует эколого-правовая ответственность как разновидность юридической ответственности. Она наступает в виде приостановления, ограничения и прекращения прав природопользования: аннулирования лицензии, лесорубочного и лесного билета, ордера, разрешения на отстрел и отлов животных, расторжения договора аренды и концессии в лесопользовании, землепользовании, водопользовании, недропользовании и др. Для отнесения указанных мер эколого-правовой ответственности к разновидности юридической ответственности служат следующие правовые признаки: а) носят правовой характер, предусмотрены законом; б) наступают за правонарушение; в) носят принудительный характер; г) применяются соответствующим государственным властным органом, в ряде случаев – судом, например изъятие земельного участка у его собственника»¹.

¹ Романов В.И. Юридическая ответственность за экологические правонарушения: монография. М.: Проспект, 2001. С. 39.

К эколого-правовой ответственности В.И. Романов относит и прекращение деятельности предприятия, оказывающего экологически вредное воздействие на окружающую природную среду. Он задается также вопросом: не относится ли к эколого-правовой ответственности плата за загрязнение окружающей природной среды и размещение отходов? Однако, при этом, указанный автор полагает, что «там, где причинен имущественный и экологический вред природной среде, ее компонентам, обязанность возмещения вреда возлагается на правонарушителя по нормам гражданского законодательства, то есть наступает гражданско-правовая ответственность»¹.

Таким образом, даже выделяя эколого-правовую (природоохранительную) ответственность за нарушение экологических требований в соответствии с доктриной, применяются санкции, предусмотренные законами, относящимися к традиционным отраслям, – административному, гражданскому, уголовному праву. Правовое содержание эколого-правовой (природоохранительной) ответственности ими не определяется. В том числе, возмещение вреда природе регулируется гражданским правом и, соответственно, осуществляется в рамках гражданской ответственности².

За негативное воздействие на окружающую среду нормами действующего законодательства предусмотрена уголовная и административная ответственность в зависимости от степени общественной опасности данного негативного воздействия.

В Уголовном кодексе РФ экологическим преступлениям отведена самостоятельная глава 26, включающая в себя 18 составов уголовно наказуемых деяний (ст. 246 – 262).

¹ Романов В.И. Юридическая ответственность за экологические правонарушения: монография. М.: Проспект, 2001. С. 44.

² Анисимов А.П. Эколого-правовая ответственность за причинение вреда окружающей среде: проблемы обоснования // Труды института государства и права РАН. 2017. Том 12. № 4. С. 103.

В Кодексе РФ об административных правонарушениях административные правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования систематизированы в рамках главы 8 (ст. 8.1 – 8.49).

Категория «экологический вред» включает в себя два элемента – вред окружающей среде (или отдельным ее компонентам) и вред жизни, здоровью и имуществу граждан (имуществу юридических лиц). Возмещение обеих разновидностей экологического вреда осуществляется в соответствии с нормами гражданского и экологического права¹.

На основании ст. 77 Закона об охране окружающей среды юридические и физические лица, причинившие вред окружающей среде в результате ее загрязнения, истощения, порчи, уничтожения, нерационального использования природных ресурсов, деградации и разрушения естественных экологических систем, природных комплексов и природных ландшафтов и иного нарушения законодательства в области охраны окружающей среды, обязаны возместить его в полном объеме в соответствии с законодательством.

Вред окружающей среде, причиненный юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем, в том числе на проект которой имеется положительное заключение государственной экологической экспертизы, включая деятельность по изъятию компонентов природной среды, подлежит возмещению заказчиком и (или) юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем.

Вред окружающей среде, причиненный юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем, возмещается в соответствии с утвержденными в установленном порядке таксами и методиками исчисления размера вреда окружающей среде, а при их отсутствии исходя из

¹ Мансурова О.С. Эколого-правовая ответственность как отдельный вид юридической ответственности // Охрана окружающей среды: прошлое, настоящее, будущее: материалы Международной научно-практической видеоконференции для студентов, аспирантов, магистрантов и молодых ученых. Ответственный редактор А.В. Захаров. 2017. С. 102.

фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды, с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды.

Согласно ст. 1064 ГК РФ вред, причиненный личности или имуществу гражданина, а также вред, причиненный имуществу юридического лица, подлежит возмещению в полном объеме лицом, причинившим вред.

Законом обязанность возмещения вреда может быть возложена на лицо, не являющееся причинителем вреда.

Законом или договором может быть установлена обязанность причинителя вреда выплатить потерпевшим компенсацию сверх возмещения вреда. Законом может быть установлена обязанность лица, не являющегося причинителем вреда, выплатить потерпевшим компенсацию сверх возмещения вреда.

Лицо, причинившее вред, освобождается от возмещения вреда, если докажет, что вред причинен не по его вине. Законом может быть предусмотрено возмещение вреда и при отсутствии вины причинителя вреда.

Вред, причиненный правомерными действиями, подлежит возмещению в случаях, предусмотренных законом.

В возмещении вреда может быть отказано, если вред причинен по просьбе или с согласия потерпевшего, а действия причинителя вреда не нарушают нравственные принципы общества.

На основании п. 1 ст. 1079 ГК РФ юридические лица и граждане, деятельность которых связана с повышенной опасностью для окружающих (использование транспортных средств, механизмов, электрической энергии высокого напряжения, атомной энергии, взрывчатых веществ, сильнодействующих ядов и т.п.; осуществление строительной и иной, связанной с нею деятельности и др.), обязаны возместить вред, причиненный источником повышенной опасности, если не докажут, что вред возник вследствие непреодолимой силы или умысла потерпевшего. Владелец источника повышенной опасности может быть освобожден судом от

ответственности полностью или частично также по основаниям, предусмотренным п. 2 и 3 статьи 1083 ГК РФ.

Согласно правовой позиции, изложенной в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 18 октября 2012 г. № 21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования»¹ вред, причиненный окружающей среде, а также здоровью и имуществу граждан негативным воздействием окружающей среды в результате хозяйственной и иной деятельности юридических и физических лиц, подлежит возмещению в полном объеме (п. 1 ст. 77, п. 1 ст. 79 Закона об охране окружающей среды).

В соответствии со ст. 78 Закона об охране окружающей среды компенсация вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, осуществляется добровольно либо по решению суда или арбитражного суда.

Определение размера вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, осуществляется исходя из фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды, с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды, а также в соответствии с проектами рекультивационных и иных восстановительных работ, при их отсутствии в соответствии с таксами и методиками исчисления размера вреда окружающей среде, утвержденными органами исполнительной власти, осуществляющими государственное управление в области охраны окружающей среды.

На основании решения суда или арбитражного суда вред окружающей среде, причиненный нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, может быть возмещен посредством возложения на

¹ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования» от 18 октября 2012 г. № 21 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2012. № 28.

ответчика обязанности по восстановлению нарушенного состояния окружающей среды за счет его средств в соответствии с проектом восстановительных работ.

При определении размера вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, учитываются понесенные лицом, причинившим соответствующий вред, затраты по устранению такого вреда. Порядок и условия учета этих затрат устанавливаются уполномоченными федеральными органами исполнительной власти.

Иски о компенсации вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, могут быть предъявлены в течение двадцати лет.

В подтверждение сказанного, приведем примеры из судебной практики. Решением Арбитражного суда Челябинской области от 10 июля 2020 г. по делу № А76-24374/2019 взыскан с ОАО «Российские железные дороги» в лице филиала Южно-Уральской железной дороги, в пользу ФГБУ «Национальный парк «Бузулукский бор» ущерб в сумме 73 754 руб. 00 коп.¹ Как следует из материалов дела: 17 апреля 2019 г. в 14.45 ч. на территории национального парка «Бузулукский бор» произошел лесной пожар. Локализация лесного пожара произведена в 19.00 часов 17 апреля 2019 г., площадь на момент локализации – 4,19 га, в том числе лесная – 1,47 га (квартал № 216, выделы №№ 3, 4, 7, 8 Колтубанского участкового лесничества), и нелесная – 2,72 га (полоса отчуждения Южно-Уральской железной дороги). Пожар ликвидирован в 23.00. 17 апреля 2019 г. на площади 4,19 га. Причина пожара на территории лесной площади (квартал № 216, выделы №№ 3,4,7,8 Колтубанского участкового лесничества) – переход пожара с полосы отчуждения Южно-Уральской железной дороги. Согласно акту № 2 о лесном пожаре от 18 апреля 2019 г., составленного инженером по

¹ Решение Арбитражного суда Челябинской области от 10 июля 2020 г. по делу № А76-24374/2019. URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/2lkMq10chrVu/> (дата обращения: 29.04.2021).

охране леса ФГБУ «Национальный парк «Бузулукский бор» Тупиковым А.А., на месте возникновения пожара обнаружено горение травы и древесно-кустарниковой растительности вдоль полосы отчуждения Южно-Уральской железной дороги с переходом в лесной массив двумя очагами. В лесном массиве горело: травяной покров, валежная древесина, пни ранее спиленных деревьев, лесная подстилка. Отсутствует минерализованная полоса вдоль Южно-Уральской железной дороги в полосе отчуждения. Согласно расчету, произведённому сотрудниками ФГБУ «Национальный парк «Бузулукский бор» ущерб, причинённый национальному парку «Бузулукский бор» вследствие произошедшего лесного пожара 17 апреля 2019 г., составляет 73 754 руб.

Как следует из другого примера, на основании Распоряжения Росприроднадзора по Челябинской области от 23 апреля 2019 г. № 99 в период с 13 мая 2019 г. по 29 мая 2019 г. проведена плановая проверка в отношении юридического лица ООО «БРУ» с целью соблюдения требований природоохранного законодательства. При проведении проверки выявлено, что ответчик сбрасывает производственные сточные воды предприятия в водный объект реки Большой Бакал с производственной площадки посредством выпуска № 1 с превышением допустимых концентраций загрязняющих веществ, установленных Решением о предоставлении водного объекта (р. Б. Бакал) в пользование от 01 августа 2017 г. № 74-10-01.02.010-Р-РСБХ-С-2017-01168/ от 01 августа 2017 г. Размер вреда, причиненного поверхностным водным объектам - р.б. Бакал, вследствие сброса загрязняющих веществ в составе сточных вод ответчиком, за период январь 13 мая 2019 г. по 30 мая 2019 г, составляет 95 104 руб. 00 коп.¹

В следующем примере из судебной практики Арбитражный суд Челябинской области удовлетворил заявленные исковые требования

¹ Решение Арбитражного суда Челябинской области от 25 августа 2020 г. по делу № А76-4715/2020. URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/DiyDqiYVpgWh/> (дата обращения: 29.04.2021).

Управления Росприроднадзора по Челябинской области к МУП Красноармейского муниципального района «Гарант» с. Миасское Челябинской области о взыскании ущерба в размере 3 357 568 руб. В обоснование требований истец ссылается на то, что Росприроднадзором по Челябинской области в период с 16 октября 2017 г. по 10 ноября 2017 г. проведена плановая выездная проверка в отношении МУП Красноармейского муниципального района «Гарант» с целью соблюдения требований природоохранного законодательства. Отбор проб произведен в точках: т. 1 – сточная вода выпуска №1 МУП «Гарант», срез трубы после очистных сооружений, тока контроля НДС, координаты N55° 16.9458', N6Г54.4160'; т. 2 – контрольный створ, природная вода ниже выпуска №1 МУП «Гарант» в р. Миасс координаты: N55°16.8004'5 N6Г55.4898'; т. 3 – фоновый створ, природная вода выше выпуска №1 МУП «Гарант» в р. Миасс, координаты: N55° 16.8277', Г6Г53.2692'. Согласно данным результатов лабораторного контроля лаборатории филиала ФГБУ «Центр лабораторного анализа и технических измерений по Уральскому федеральному округу» по Челябинской области: сточные воды выпуска №1 МУП «Гарант» сбрасываются в реку Миасс с превышением допустимой концентрации загрязняющих веществ, установленной разрешительными документами¹.

Наряду с эколого-правовой ответственностью, возмещением причиненного вреда окружающей среде, в числе юридических последствий наступления экологических рисков также следует выделить ограничение, приостановление или прекращение деятельности лиц, причиняющих вред окружающей среде.

В соответствии со ст. 80 Закона об охране окружающей среды требования об ограничении, о приостановлении или о прекращении деятельности юридических и физических лиц, осуществляемой с

¹ Решение Арбитражного суда Челябинской области от 23 мая 2019 г. по делу № А76-30297/2018. URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/lpT9ZmDJ0ZdJ/> (дата обращения: 29.04.2021).

нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, рассматриваются судом или арбитражным судом.

В соответствии с п. 1 ст. 20 Федерального закона от 04 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»¹ действие лицензии приостанавливается лицензирующим органом в следующих случаях:

1) привлечение лицензиата к административной ответственности за неисполнение в установленный срок предписания об устранении грубого нарушения лицензионных требований, выданного лицензирующим органом в порядке, установленном законодательством РФ;

2) назначение лицензиату административного наказания в виде административного приостановления деятельности за грубое нарушение лицензионных требований в порядке, установленном законодательством РФ.

Так, к примеру, Управлением Росприроднадзора по Челябинской области проведена внеплановая документарная проверка в отношении общества «Утилизатор 2017». На основании поверки составлен акт проверки от 04 марта 2019 г. № 48, вынесено предписание от 04 марта 2019 г. № 48-0 об устранении нарушения законодательства в области охраны окружающей среды и нарушений природоохранных требований, предписано обеспечить выполнение лицензионных требований, предъявляемых к лицензиату при осуществлении им деятельности в области обращения с отходами: наличие для работ по утилизации отходов I-IV классов опасности оборудования (в том числе, специального) специализированных установок, принадлежащих на праве собственности или на ином законном основании, необходимых для выполнения работ и соответствующих установленным требованиям для указанных в предписании видов отходов. Управлением природопользования 31 мая 2019 г. проведена проверка исполнения предписания от 04 марта 2019 г., составлен акт

¹ Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 04 мая 2011 г. № 99-ФЗ // Российская газета. 2011. 12 мая.

проверки от 31 мая 2019 г. № 88, 10 июня 2019 г. составлен протокол об административном правонарушении, за совершение которого предусмотрено привлечение к ответственности в соответствии с ч. 1 ст. 19.5 КоАП РФ. На основании протокола от 10 июня 2019 г. № 393-2019 мировым судьей судебного участка № 5 Чкаловского судебного района г. Екатеринбурга Свердловской области Ткачук Н.М. в отношении общества «Утилизатор 2017» вынесено постановление по делу об административном правонарушении от 05 июля 2019 г. № 5-317/2019, согласно которому за совершение административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 19.5 КоАП РФ, назначено административное наказание в виде штрафа в размере 10 000 руб. Во исполнение данного постановления обществом «Утилизатор 2017» оплачен штраф. Управлением природопользования вынесен приказ от 30 сентября 2019 г. № 443 о приостановлении действия лицензии на осуществление деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I - IV класса опасности от 27 ноября 2017 г. № 7400474 за неисполнение обществом «Утилизатор 2017» в установленный срок предписания об устранении грубого нарушения лицензионных требований, конкретно за отсутствие оборудования и специализированных установок, необходимых для утилизации и обезвреживания отходов III-IV классов опасности¹.

В случае, если в установленный судом, должностным лицом федерального органа исполнительной власти, осуществляющего государственный контроль и надзор в сфере безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами, промышленной безопасности и безопасности гидротехнических сооружений, срок административного наказания в виде административного приостановления деятельности и приостановления действия лицензии или в установленный лицензирующим

¹ Решение Арбитражного суда Свердловской области от 29 мая 2020 г. по делу № А60-73691/2019. URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/xMjnzxH3T1xx/> (дата обращения: 20.05.2021)

органом срок исполнения вновь выданного предписания лицензиат не устранил грубое нарушение лицензионных требований, лицензирующий орган обязан обратиться в суд с заявлением об аннулировании лицензии.

Итак, хозяйствующие субъекты, оказывающие негативное воздействие на окружающую среду, несут ответственность за юридические последствия наступления событий экологических рисков. Вред, причиненный окружающей среде, а также здоровью и имуществу граждан негативным воздействием окружающей среды в результате хозяйственной и иной деятельности юридических и физических лиц, подлежит возмещению в полном объеме. Наряду с эколого-правовой ответственностью, возмещением причиненного вреда окружающей среде, в числе юридических последствий наступления экологических рисков также следует выделить ограничение, приостановление или прекращение деятельности лиц, причиняющих вред окружающей среде.

2.2 Понятие и система средств, направленных на минимизацию экологических рисков: публичные и частноправовые инструменты

Одной из основных задач, реализуемых на государственном уровне, является предупреждение и минимизация экологических рисков. Данная задача может быть достигнута только посредством применения комплекса средств (инструментов) как публичного, так и частноправового характера.

В системе средств, направленных на предупреждение и минимизацию экологических рисков, можно выделить: экологический контроль, лицензирование, нормирование, мониторинг, экспертизу, оценку воздействия на окружающую среду и др.

Предупредить и минимизировать экологические риски возможно только при одновременном применении как публичных, так и частноправовых инструментов.

Основным публично-правовым (организационным) инструментом предупреждения и минимизации экологических рисков является государственный экологический надзор¹.

В соответствии с п. 1 ст. 65 Закона об охране окружающей среды под государственным экологическим надзором понимаются деятельность уполномоченных федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями и гражданами требований, установленных в соответствии с международными договорами РФ, Законом об охране окружающей среды, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами РФ, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ в области охраны окружающей среды, посредством организации и проведения проверок указанных лиц, принятия предусмотренных законодательством РФ мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, и деятельность уполномоченных органов государственной власти по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния соблюдения обязательных требований при осуществлении органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами своей деятельности.

Государственный экологический надзор осуществляется уполномоченными федеральными органами исполнительной власти и

¹ Кванина В.В., Макарова Т.И. Публичные и частно-правовые средства минимизации экологических рисков: теоретико-инструментальный анализ // Вестник Томского государственного университета. 2020. № 36. С. 177.

органами исполнительной власти субъектов РФ согласно их компетенции в соответствии с законодательством РФ в порядке, установленном соответственно Правительством РФ и высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ.

Государственный экологический надзор включает в себя деятельность на федеральном и региональном уровнях, исходя из чего здесь действует и два уровня нормативных правовых актов: федеральный и региональный. К федеральному относятся такие подзаконные акты, как Положение о федеральном государственном экологическом надзоре, утв. Постановлением Правительства РФ от 08 мая 2014 г. № 426, и Административный регламент исполнения федеральной службой по надзору в сфере природопользования государственной функции по осуществлению федерального государственного экологического надзора, утв. Приказом Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 29 июня 2012 г. № 191¹.

Региональный уровень представим на примере Челябинской области: Положение о Министерстве экологии Челябинской области, утв. Губернатором Челябинской области 20 июля 2004 г. № 366²; Административный регламент исполнения государственной функции «Осуществление регионального государственного экологического надзора при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, за исключением деятельности с использованием объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому надзору», утв. Постановлением Правительства Челябинской области от 25 января 2012 г. № 20-П³; Порядок

¹ Приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации «Об утверждении Административного регламента исполнения федеральной службой по надзору в сфере природопользования государственной функции по осуществлению федерального государственного экологического надзора» от 29 июня 2012 г. № 191. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_138055/ (дата обращения 29.04.2021).

² Постановление Губернатора Челябинской области «Об утверждении Положения, структуры и штатной численности Министерства экологии Челябинской области» 20 июля 2004 г. № 366. URL: base.garant.ru/19877455 (дата обращения 29.04.2021).

³ Постановление Правительства Челябинской области «Об утверждении Административного регламента исполнения государственной функции «Осуществление регионального государственного экологического надзора при осуществлении

осуществления регионального государственного экологического надзора на территории Челябинской области, утв. Постановлением Правительства Челябинской области от 23 мая 2012 г. № 235-П¹.

Таким образом, государственный экологический надзор является основным публичным средством минимизации экологических рисков.

В системе публичных средств, направленных на предупреждение и минимизацию экологических рисков, законодателем в нормах Закона об охране окружающей среды также выделены производственный и общественный контроль в области охраны окружающей среды.

На основании п. 1 ст. 67 Закона об охране окружающей среды производственный контроль в области охраны окружающей среды (производственный экологический контроль) осуществляется в целях обеспечения выполнения в процессе хозяйственной и иной деятельности мероприятий по охране окружающей среды, рациональному использованию и восстановлению природных ресурсов, а также в целях соблюдения требований в области охраны окружающей среды, установленных законодательством в области охраны окружающей среды.

В соответствии с п. 2 ст. 67 Закона об охране окружающей среды юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие хозяйственную и (или) иную деятельность на объектах I, II и III категорий, разрабатывают и утверждают программу производственного экологического контроля, осуществляют производственный экологический контроль в соответствии с установленными требованиями, документируют информацию

хозяйственной и иной деятельности, за исключением деятельности с использованием объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому надзору» от 25 января 2012 г. № 20-П. URL: <http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?base=RLAW169&dst=&n=76484&req=doc#05301897526379882> (дата обращения 29.04.2021).

¹ Постановление Правительства Челябинской области «Об утверждении Порядка осуществления регионального государственного экологического надзора на территории Челябинской области» от 23 мая 2012 г. № 235-П. URL: base.garant.ru/8821323 (дата обращения 29.04.2021).

и хранят данные, полученные по результатам осуществления производственного экологического контроля.

Согласно п. 1 ст. 68 Закона об охране окружающей среды общественный контроль в области охраны окружающей среды (общественный экологический контроль) осуществляется в целях реализации права каждого на благоприятную окружающую среду и предотвращения нарушения законодательства в области охраны окружающей среды.

Общественный контроль в области охраны окружающей среды (общественный экологический контроль) осуществляется общественными объединениями и иными некоммерческими организациями в соответствии с их уставами, а также гражданами в соответствии с законодательством.

В системе публичных средств предупреждения и минимизации экологических рисков самостоятельное место также занимает нормирование в области охраны окружающей среды.

В соответствии с п. 1 ст. 19 Закона об охране окружающей среды нормирование в области охраны окружающей среды осуществляется в целях гарантирующего сохранение благоприятной окружающей среды и обеспечение экологической безопасности государственного регулирования хозяйственной и (или) иной деятельности для предотвращения и (или) снижения ее негативного воздействия на окружающую среду.

Нормирование в области охраны окружающей среды заключается в установлении нормативов качества окружающей среды, нормативов допустимого воздействия на окружающую среду при осуществлении хозяйственной и (или) иной деятельности.

Наряду с вышеуказанными публично-правовыми средствами минимизации экологических рисков должны активно развиваться и применяться, в том числе, частноправовые средства (экономические) инструменты предупреждения и минимизации экологических рисков.

Система частноправовых средств минимизации экологических рисков представлена: экологическим комплаенсом, оценкой воздействия на

окружающую среду, эколого-правовой экспертизой, экологическим страхованием.

Остановимся более детально на анализе вышеуказанных частноправовых средств минимизации экологических рисков.

В соответствии с п. 1.2 Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в РФ, утвержденного приказом Госкомэкологии России от 16 мая 2000 г. № 372, целью проведения оценки воздействия на окружающую среду является предотвращение или смягчение воздействия этой деятельности на окружающую среду и связанных с ней социальных, экономических и иных последствий.

В рамках процесса оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) в том числе, происходит оценка воздействий на окружающую среду намечаемой хозяйственной и иной деятельности (вероятности возникновения риска, степени, характера, масштаба, зоны распространения), а также прогнозирование экологических и связанных с ними социальных и экономических последствий. Обычно в рамках ОВОС проводится и оценка соответствия планируемой хозяйственной деятельности требованиям действующего законодательства. Тем самым, выявляются и эколого-правовые риски. В случае выявления таковых в материалах ОВОС должны быть предложены средства по их минимизации или устранению. Именно поэтому ОВОС возможно рассматривать как средство минимизации и предупреждения эколого-правовых рисков. К сожалению, механизм ОВОС в России в отличие от аналогичной процедуры ЕИА в зарубежных странах не получил широкого признания и применяется формально, для «галочки»¹.

Государственная экологическая экспертиза направлена на установление соответствия документов и (или) документации, обосновывающих намечаемую в связи с реализацией объекта экологической

¹ Бандорин Л.Е. Проблемы применения оценки воздействия на окружающую среду // Экологическое право. 2017. № 4. С. 101.

экспертизы хозяйственную и иную деятельность, экологическим требованиям, установленным техническими регламентами и законодательством в области охраны окружающей среды, в целях предотвращения негативного воздействия такой деятельности на окружающую среду. В тексте ФЗ «Об экологической экспертизе» термин «риск» не используется, однако, в результате проведения государственной экологической экспертизы устанавливается соответствие обосновывающей документации экологическим требованиям. Следовательно, в результате происходит минимизация или предупреждение эколого-правовых рисков¹.

Правовой институт экологического аудита, достаточно полно исследованный в юридической и экономической литературе, практически не используется в российской природоохранной практике, за исключением случаев реализации крупных международных проектов, финансируемых зарубежными банками.

Одной из причин сложившейся ситуации является отсутствие детального законодательного регулирования организации и проведения экологического аудита. С экологическим аудитом случился и юридический казус: в ст. 1 Закона об охране окружающей среды закреплено определение понятия «экологический аудит», однако, в процессе рассмотрения законопроекта «Об охране окружающей среды» в Государственной Думе Федерального Собрания РФ из его текста была исключена самостоятельная статья, посвященная экологическому аудиту. В результате в настоящее время в действующем Законе при наличии термина «экологический аудит» отсутствует коррелирующая правовая норма².

¹ Кичигин Н.В. Минимизация и предупреждение эколого-правовых рисков. С. 146.

² Гаджиев Н.Г. Организационно-методологические механизмы осуществления экологического аудита в Российской Федерации // Юг России: экология, развитие. 2020. Т. 15. № 2. С. 6.

На протяжении 2013-2015 гг. Минприроды России разработало и согласовывало проект федерального закона «Об экологическом аудите»¹, однако он так и не был принят. В законопроекте предлагалось урегулировать обязательный и добровольный экологический аудит, установить случаи проведения обязательного экологического аудита. Как представляется, одной из причин того, что законопроект так и не обрел форму федерального закона, явилось стремление разработчиков установить случаи проведения обязательного экологического аудита, что вызвало противодействие со стороны бизнес-ассоциаций.

По нашему мнению, внедрение экологического аудита в природоохранную практику следует начинать с регулирования именно добровольного экологического аудита, поскольку гражданско-правового регулирования в случае с добровольным экологическим аудитом оказывается недостаточно для его активного применения. Это обусловлено тем, что гражданское законодательство не может определить правовой статус заключения экологического аудита, требования к экологическим аудиторам и получению права на осуществление эко-аудиторской деятельности.

Из определения понятия экологического аудита не вытекает, что он направлен на предупреждение или минимизацию эколого-правовых рисков, однако, при определении оценки соблюдения природопользователем экологических требований выявляются и эколого-правовые риски хозяйственной деятельности. Предложения по минимизации и предупреждению эколого-правовых рисков включаются в рекомендации по улучшению такой деятельности, которые являются составной частью заключения экологического аудита².

¹ Проект Федерального закона «Об экологическом аудите, экологической аудиторской деятельности и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (подготовлен Минприроды РФ) (не внесен в ГД ФС РФ). URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?base=PRJ;n=93895;req=doc#03343385771239862> (дата обращения 29.04.2021).

² Силицкая И.В. Проблемы экологического аудита в России // Наука и образование. 2019. № 2. С. 104.

Еще одним потенциально эффективным средством минимизации и предупреждения эколого-правовых рисков является экологическое страхование.

Экологическое страхование связано с вероятностью ущерба, причиняемого окружающей среде хозяйственной деятельностью страхователя. Особенностью данного вида страховых отношений выступает тесная связь между возрастающим уровнем воздействия человека на природу и выделением экологических рисков как отдельной сферы страховых интересов. Данное обстоятельство признается как государством, так и страхователями, но, на сегодняшний день, рынок экологического страхования определяется, в первую очередь, выполнением обязательных требований, а не добровольным заключением договоров в данной сфере¹.

Непосредственно под экологическим страхованием следует понимать передачу страховщику части рисков, связанных с возможным ущербом окружающей среде, причиненных производственной деятельностью страхователя².

Ситуация с правовым регулированием экологического страхования в России напоминает описанную выше ситуацию с экологическим аудитом. С одной стороны, проведению экологического страхования посвящена ст. 18 Закона об охране окружающей среды, согласно которой в нашей стране может осуществляться обязательное государственное экологическое страхование, а экологическое страхование осуществляется в соответствии с законодательством РФ. С другой стороны, специальное законодательство об экологическом страховании в России отсутствует. При этом, разработан законопроект об экологическом страховании, который, как и законопроект об экологическом аудите, не был принят. Одна из причин этого, по нашему мнению, заключается в том, что разработчики законопроекта стремились

¹ Конюкова О.Л. Развитие экологического страхования в России // Журнал экономики и бизнеса. 2021. № 2-1 (72). С. 108.

² Пичугин Е.А. Экологическое страхование как механизм снижения экологического риска // Экология урбанизированных территорий. 2020. № 7. С. 192.

урегулировать не столько добровольное экологическое страхование, сколько обязательное. Такой подход вызвал ожидаемое сопротивление со стороны бизнеса, который опасается, что внедрение обязательного экологического страхования увеличит себестоимость продукции и снизит ее конкурентоспособность на рынке.

По нашему мнению, все же необходимо регулирование добровольного экологического страхования на уровне федерального закона. Одновременно с этим важно разработать меры экономического стимулирования хозяйствующих субъектов к заключению договоров добровольного экологического страхования, например, путем снижения платы за негативное воздействие на окружающую среду. Как известно, страховая деятельность неразрывно связана с минимизацией и предупреждением рисков. В соответствии со ст. 929 ГК РФ по договору имущественного страхования могут быть, в частности, застрахованы следующие имущественные интересы:

1) риск утраты (гибели), недостачи или повреждения определенного имущества;

2) риск ответственности по обязательствам, возникающим вследствие причинения вреда жизни, здоровью или имуществу других лиц, а в случаях, предусмотренных законом, также ответственности по договорам – риск гражданской ответственности;

3) предпринимательский риск¹.

В соответствии со ст. 931 ГК РФ по договору страхования риска ответственности по обязательствам, возникающим вследствие причинения вреда жизни, здоровью или имуществу других лиц, может быть застрахован риск ответственности самого страхователя или иного лица, на которое такая ответственность может быть возложена. Как представляется, договор страхования риска ответственности вполне подходит в качестве модели добровольного экологического страхования. При проведении страхования

¹ Гражданский кодекс Российской Федерации часть 2 от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 5. Ст. 410.

страховые компании (страховщики) должны следить за тем, каким образом страхователи соблюдают в своей деятельности природоохранное законодательство. В рамках страхования могут оцениваться, в том числе, эколого-правовые риски, что будет непосредственно влиять на размер страховой суммы.

Определенный потенциал с точки зрения предупреждения и минимизации экологических рисков содержится в правовых средствах, предлагаемых ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ (данный закон вступает в силу с 01 июля 2021 г.) (далее – Закон № 248-ФЗ). Речь идет о таких частно-правовых средствах минимизации экологических рисков, как самообследование контролируемого лица в рамках профилактических мероприятий, а также институт независимой оценки соблюдения обязательных требований, осуществляемой третьими лицами, как средствах, способных привести не только к сокращению количества плановых проверок, но и к повышению эффективности всего механизма охраны окружающей среды, а значит, к минимизации экологических рисков.

Итак, в рамках проведенного исследования мы пришли к выводу о том, что система средств минимизации и предупреждения экологических рисков является многокомпонентной, включающей в себя как публично-правовые инструменты, так и частно-правовые инструменты минимизации экологических рисков. Одним из основных публично-правовых средств минимизации экологических рисков является государственный экологический надзор. Также система средств предупреждения и минимизации экологических рисков представлена: производственным контролем, общественным контролем, нормированием в области охраны окружающей среды, оценкой воздействия на окружающую среду, экологической экспертизой, экологическим аудитом, экологическим страхованием. Несмотря на наличие многочисленных инструментов минимизации экологических рисков, тем не менее, не все из них активно

применяются на практике. Во многом это обусловлено недостаточной законодательной регламентацией отдельных средств предупреждения и минимизации экологических рисков. В данном случае речь идет, прежде всего, об экологическом аудите и экологическом страховании. Данные инструменты несут в себе огромный природоохранный потенциал, при этом, на федеральном уровне не разработаны специальные законы, регулирующие особенности применения экологического аудита и экологического страхования. Решение изложенной проблемы видится в необходимости разработки и принятия на федеральном уровне отдельных законов, посвященных экологическому аудиту и экологическому страхованию – ФЗ «Об экологическом аудите» и ФЗ «Об экологическом страховании». Разработка и принятие данных законов позволит более эффективно применять на практике вышеуказанные инструменты предупреждения и минимизации экологических рисков.

2.3 Правовые, экономические и организационные факторы, обуславливающие выработку мероприятий экологического комплаенса, направленные на минимизацию экологических рисков хозяйствующих субъектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду

Как нами ранее отмечалось, применение только публично-правовых инструментов предупреждения и минимизации экологических рисков не может принести достаточный эффект и значительно снизить экологические риски. Для этого необходимо также применение частноправовых инструментов предупреждения экологических рисков.

В соответствии с п. 31 Указа Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» (далее – Стратегия национальной безопасности РФ) обеспечение национальных интересов осуществляется посредством реализации такого

стратегического национального приоритета, как экология живых систем и рациональное природопользование¹.

На основании п. 83 Стратегии национальной безопасности РФ стратегическими целями обеспечения экологической безопасности и рационального природопользования являются:

— сохранение и восстановление природных систем, обеспечение качества окружающей среды, необходимого для жизни человека и устойчивого развития экономики;

— ликвидация экологического ущерба от хозяйственной деятельности в условиях возрастающей экономической активности и глобальных изменений климата.

Из заявленных целей видно, что государство старается обеспечить баланс между публичными интересами, состоящими в получении экономических результатов от хозяйственной деятельности субъектов, и частнопубличными, состоящими в сохранении благоприятной природной среды. Следует подчеркнуть, что государство обладает достаточно разнообразным правовым инструментарием для достижения поставленных целей. Однако выбор конкретных правовых средств обусловлен приоритетами общегосударственной экологической политики².

В научной литературе неоднократно отмечалась значимость экономических инструментов для природоохранной деятельности, их направленность, с одной стороны, на аккумуляцию средств, необходимых для охраны окружающей среды, с другой – на экономическое стимулирование такого рода деятельности. Тем не менее, из Закона об охране окружающей среды ст. 14, устанавливавшая систему мер экономического

¹ Указ Президента Российской Федерации «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» от 31 декабря 2015 г. № 683 // СЗ РФ. 2016. № 1 (часть II). Ст. 212.

² Коваленко Е.И., Пушкарев И.П. Экологический комплаенс как часть корпоративной политики. С. 48.

регулирующего, была исключена Федеральным законом от 21 июля 2014 г. № 219-ФЗ¹.

Ученые обращают внимание на то, что при отсутствии системного подхода не представляется возможным проанализировать эффективность всего экономического механизма как важнейшего, самостоятельного направления природоохранной деятельности и фактора реализации целого ряда природоохранных принципов, таких как принципы «зеленой» экономики», «загрязнитель платит» и иных².

На минимизацию экологических рисков, в том числе, рисков гражданско-правовой ответственности за негативное воздействие на окружающую среду, направлена программа экологического комплаенса.

Экологический комплаенс является частью общей экологической политики корпорации, а также частью корпоративного управления. Добровольность применения экологического комплаенса, а также отсутствие законодательного стимулирования, значительные финансовые затраты на формирование комплаенс-системы и неопределенность компетенции органов управления корпорации – все это выступает барьером на пути повсеместного введения экологического комплаенса³.

Комплаенс как средство предотвращения нарушения обязательных требований широко используется как зарубежными, так и российскими компаниями.

Органы исполнительной власти Великобритании в начале ноября 2020 г. объявили, что крупный бизнес и финансовые институты Великобритании в течение пяти лет будут обязаны сообщать о финансовых последствиях изменения климата для своего бизнеса. Британия, таким образом,

¹ Макарова Т.И., Лизгаро В.Е. Правовые проблемы эффективности экономического механизма охраны окружающей среды как инструмента «зеленой» экономики // Право в современном белорусском обществе : сб. науч. тр. / Нац. центр законодательства и правовых исследований Респ. Беларусь; редкол.: Н.А.Карпович [и др.]. Минск : СтройМедиаПроект, 2016. Вып. 11. С. 371.

² Бринчук М.М. Экологическое право: учебник. М.: Проспект, 2011. С. 228.

³ Коваленко Е.И., Пушкарев И.П. Экологический комплаенс как часть корпоративной политики. С. 48.

стала первой страной, которая сделала раскрытие подобной информации обязательной, так как инвесторы и правительство активно требуют от корпораций ограничить выбросы парниковых газов. Вплоть до 2025 г. компании должны будут отчитываться в соответствии с рекомендациями «Task Force on Climate-related Financial Disclosures» (TCFD) – это организация, созданная в 2015 г. Советом по Финансовой Стабильности¹.

Подобная инициатива британских властей – очередное проявление глобальной тенденции на ужесточение государственного контроля за соблюдением экологических норм. Компании в ближайшее время станут активно нанимать специалистов для создания climate change reports – в большинстве случаев эта функция достанется юристам, которые занимаются environmental compliance, который в России обычно называют экологическими комплаенсом.

Экологический комплаенс сводится к обеспечению надлежащего соблюдения и применения природоохранного законодательства в отношении водных, нефтяных, газовых, энергетических ресурсов и других экологических сфер. Кроме того, комплаенс-специалисты, работающие в данной области, проводят проверки соблюдения компанией природоохранного законодательства и принимают последующие корректирующие меры для обеспечения соответствия международным, национальным и местным нормативным актам.

Соответствующие комплаенс-офицеры имеют дело с обширным спектром нормативного материала. Так, в соответствии с инструментарием Организации Экономического Сотрудничества и Развития (ОЭСР), международные организации и государства прибегают к следующим формам регулирования и контроля в области экологии:

¹ Рашимас Р. Экологический комплаенс. К чему готовиться бизнесу и юристам. URL: https://zakon.ru/2020/11/24/ekologicheskij_komplaens__k_chemu_gotovitsya_biznesu_i_yuristam (дата обращения: 29.04.2021)

— управление и контроль (лицензии/разрешения; стандарты качества окружающей среды; стандарты выбросов; стандарты производственных процессов; стандарты качества продукции);

— экономические инструменты (налоги и сборы; торговые квоты; экологические субсидии; системы возврата депозитов; штрафы за несоблюдение требований; ценнообразование в области ресурсов);

— ответственность, возмещение ущерба (правила строгой ответственности; компенсационные фонды; обязательное страхование от загрязнения; расширенная ответственность производителя);

— образование и информирование (просветительские кампании для широкой общественности; распространение технической информации; оглашение санкций за несоблюдение; экологическая маркировка);

— планирование (системы рационального природопользования; зонирование; планирование землепользования)¹.

Очевидно, каждая из вышеуказанных форм может нести за собой соответствующие риски для бизнеса. Экологический комплаенс призван минимизировать эти риски.

Заметим, что в РФ практика принятия программ экологического комплаенса не сложилась, поскольку хозяйствующие субъекты, как правило, разрабатывают лишь экологическую политику, в которой отсутствуют дополнительные инструменты (по сравнению с обязательными требованиями законодательства), направленные на минимизацию экологических и эколого-правовых рисков.

На наш взгляд, при продуманной программе экологического комплаенса хозяйствующие субъекты реально могли бы минимизировать свои как экологические, так и эколого-правовые риски. Такая программа может включать, например, производственный контроль, экологическую

¹ Рашимас Р. Экологический комплаенс. К чему готовиться бизнесу и юристам. URL: https://zakon.ru/2020/11/24/ekologicheskij_komplaens__k_chemu_gotovitsya_biznesu_i_yuristam (дата обращения: 29.04.2021)

паспортизацию и сертификацию, локальный мониторинг окружающей среды, экологический аудит, направленные на предупреждение причинения экологического вреда, а также экологическое страхование, посредством которого можно минимизировать финансовые потери хозяйствующего субъекта.

В программу экологического комплаенса также могут быть включены частно-правовые средства минимизации экологических рисков, предусмотренные Законом № 248-ФЗ: самообследование контролируемого лица, независимая оценка контролируемого лица аккредитованными организациями (ст. 68); членство в саморегулируемой организации (ст. 69); страхование рисков причинения вреда (ст. 70).

Однако, выполнение такой программы потребует дополнительных финансовых затрат со стороны хозяйствующих субъектов, в связи с этим, у них должен быть к этому убедительный стимул. В качестве такового может выступить легализация модели снижения категории риска у хозяйствующего субъекта (по аналогии с программой антимонопольного комплаенса), а также предоставление им преференций, как это предусмотрено для субъектов малого и среднего бизнеса. Ведь снижение риска причинения вреда окружающей среде, государству, физическим и юридическим лицам одновременно соответствует публичным и частным интересам¹.

Итак, в рамках анализа положительного опыта зарубежных стран (на примере Великобритании) нами было установлено, что экологическому комплаенсу придан статус обязательного средства минимизации экологических рисков, подлежащему применению всеми предприятиями, хозяйственная деятельность которых связана с оказанием отрицательного воздействия на окружающую среду. Данная тенденция, безусловно, будет воспринята многими зарубежными государствами. На наш взгляд, в РФ также следует ввести обязательный экологический комплаенс для всех

¹ Кванина В.В., Макарова Т.И. Публичные и частно-правовые средства минимизации экологических рисков: теоретико-инструментальный анализ. С. 185.

предприятий. Применение данного инструмента на практике позволит минимизировать экологические и эколого-правовые риски. В программу экологического комплаенса следует включить: производственный контроль, экологическую паспортизацию и сертификацию, локальный мониторинг окружающей среды, экологический аудит, направленные на предупреждение причинения экологического вреда, а также экологическое страхование, посредством которого можно минимизировать финансовые потери хозяйствующего субъекта.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

По результатам исследования экологического комплаенса, как инструмента предупреждения и минимизации экологических рисков, подведем обобщающие итоги, сформулируем выводы и рекомендации по разрешению выявленных проблем.

Комплаенс является межотраслевым институтом. COMPLIANCE применяется в различных сферах: менеджмент, производство, аудит, юриспруденция. Применительно к каждой сфере комплаенс раскрывается в совокупности отличительных признаков. Так, в менеджменте комплаенс подразумевает соответствие определенным стандартам, правилам, иным требованиям. В юриспруденции комплаенс представляет собой систему управления рисками несоответствия осуществляемой хозяйствующим субъектом деятельности требованиям действующего законодательства, обычаям, предписаниям органов контроля и надзора и др. Целью комплаенса является сведение к минимуму риска вовлечения компании в процессы, которые могут обернуться для нее не только финансовыми потерями, но и потерей доверия со стороны общества в лице регулирующих органов, инвесторов, акционеров, партнеров, клиентов и др. Сфера охраны окружающей среды (экологическая сфера) является одной из сфер юриспруденции, где в последнее время стал применяться экологический комплаенс.

Под эколого-правовым риском можно понимать вероятность наступления каких-либо негативных юридических последствий для субъекта права в процессе планирования и осуществления хозяйственной деятельности в сфере природопользования. К эколого-правовым рискам могут быть отнесены: привлечение к юридической ответственности за совершение экологического правонарушения; получение отрицательного заключения государственной экологической экспертизы; отказ в выдаче разрешительной документации; приостановление или прекращение права

природопользования; возмещение причиненного экологического вреда; запрет на ведение хозяйственной деятельности; изъятие земельного участка. Эколого-правовые риски предлагается дифференцировать на риски, возникающие в сфере хозяйственной деятельности в процессе природопользования, и риски, возникающие при разработке проектов нормативных правовых актов в области охраны окружающей среды и природопользования.

Экологический комплаенс представляет собой прикладной инструмент, – программу, которая включает оптимальный набор природоохранных мер, необходимых в определенном случае, при данном виде хозяйственной деятельности, с целью реализовать природоохранную политику конкретного субъекта.

Хозяйствующие субъекты, оказывающие негативное воздействие на окружающую среду, несут ответственность за юридические последствия наступления событий экологических рисков. Вред, причиненный окружающей среде, а также здоровью и имуществу граждан негативным воздействием окружающей среды в результате хозяйственной и иной деятельности юридических и физических лиц, подлежит возмещению в полном объеме.

В рамках проведенного исследования мы пришли к выводу о том, что система средств минимизации и предупреждения экологических рисков является многокомпонентной, включающей в себя как публично-правовые инструменты, так и частно-правовые инструменты минимизации экологических рисков. Одним из основных публично-правовых средств минимизации экологических рисков является государственный экологический надзор. Также система средств предупреждения и минимизации экологических рисков представлена: производственным контролем, общественным контролем, нормированием в области охраны окружающей среды, оценкой воздействия на окружающую среду, экологической экспертизой, экологическим аудитом, экологическим

страхованием. Несмотря на наличие многочисленных инструментов минимизации экологических рисков, тем не менее, не все из них активно применяются на практике. Во многом это обусловлено недостаточной законодательной регламентацией отдельных средств предупреждения и минимизации экологических рисков. В данном случае речь идет, прежде всего, об экологическом аудите и экологическом страховании. Данные инструменты несут в себе огромный природоохранный потенциал, при этом, на федеральном уровне не разработаны специальные законы, регулирующие особенности применения экологического аудита и экологического страхования. Решение изложенной проблемы видится в необходимости разработки и принятия на федеральном уровне отдельных законов, посвященных экологическому аудиту и экологическому страхованию – ФЗ «Об экологическом аудите» и ФЗ «Об экологическом страховании». Разработка и принятие данных законов позволит более эффективно применять на практике вышеуказанные инструменты предупреждения и минимизации экологических рисков.

По результатам анализа норм Закона об охране окружающей среды в части правового регулирования проведения государственного экологического надзора и производственного экологического контроля мы пришли к выводу о том, что данные правовые средства не ведут к полной минимизации экологических рисков. Такой вывод объясняется тем, что государственные плановые проверки осуществляются эпизодически в зависимости от категории риска хозяйствующего субъекта, производственный экологический контроль осуществляется в сроки, предусмотренные программой хозяйствующего субъекта, периодичность проверок на законодательном уровне вообще не предусмотрена. В этой связи, наряду с публично-правовыми средствами минимизации экологических рисков должны активно развиваться и применяться, в том числе, частно-правовые средства (экономические) инструменты предупреждения и минимизации экологических рисков. Одним из основных экономических

инструментов минимизации экологических рисков является экологический комплаенс.

В рамках анализа положительного опыта зарубежных стран (на примере Великобритании) нами было установлено, что экологическому комплаенсу придан статус обязательного средства минимизации экологических рисков, подлежащему применению всеми предприятиями, хозяйственная деятельность которых связана с оказанием отрицательного воздействия на окружающую среду. Данная тенденция, безусловно, будет воспринята многими зарубежными государствами. На наш взгляд, в РФ также следует ввести обязательный экологический комплаенс для всех предприятий. Применение данного инструмента на практике позволит минимизировать экологические и эколого-правовые риски. В программу экологического комплаенса следует включить: производственный контроль, экологическую паспортизацию и сертификацию, локальный мониторинг окружающей среды, экологический аудит, направленные на предупреждение причинения экологического вреда, а также экологическое страхование, посредством которого можно минимизировать финансовые потери хозяйствующего субъекта.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

РАЗДЕЛ 1 НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ И ИНЫЕ ОФИЦИАЛЬНЫЕ АКТЫ

- 1 Конвенция о доступе к информации, об участии общественности в процессе принятия решений и о доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция) (Орхус, 25 июня 1998 г.). URL: base.garant.ru/2570739 (дата обращения 10.03.2021).
- 2 Рио-де-Жанейрская декларация по окружающей среде и развитию от 14 июня 1992 г. URL: <http://docs.cntd.ru/document/8308082> (дата обращения 10.03.2021).
- 3 Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Финляндия, 25 февраля 1991 г.). URL: dokipedia.ru/document/5168680 (дата обращения 10.03.2021).
- 4 Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета. 1993. № 237.
- 5 Гражданский кодекс Российской Федерации часть 2 от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 5. Ст. 410.
- 6 Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ // СЗ РФ. 2020. № 31 (часть I). Ст. 5007.
- 7 Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 21 июля 2014 г. № 219-ФЗ // СЗ РФ. 2014. № 30 (часть 1). Ст. 4220.
- 8 Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ // СЗ РФ. 2008. № 52 (часть 1). Ст. 6249.

- 9 Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.
- 10 Федеральный закон «Об экологической экспертизе» от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4556.
- 11 Указ Президента Российской Федерации «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» от 31 декабря 2015 г. № 683 // СЗ РФ. 2016. № 1 (часть II). Ст. 212.
- 12 Указ Президента Российской Федерации «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» от 19 апреля 2017 г. № 176 // СЗ РФ. 2017. № 17. Ст. 2546.
- 13 Постановление Правительства Российской Федерации «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» от 17 августа 2016 г. № 806 // СЗ РФ. 2016. № 35. Ст. 5326.
- 14 Постановление Правительства Российской Федерации «О федеральном государственном экологическом надзоре» от 08 мая 2014 г. № 426 // СЗ РФ. 2014. № 20. Ст. 2535.
- 15 Приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации «Об утверждении Административного регламента исполнения федеральной службой по надзору в сфере природопользования государственной функции по осуществлению федерального государственного экологического надзора» от 29 июня 2012 г. № 191. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_138055/ (дата обращения 29.04.2021).
- 16 Приказ ФАС России «О системе внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства в ФАС России (антимонопольном комплаенсе)» от 27 ноября 2018 г. № 1646/18. URL: base.garant.ru/72116560?_utl_t=vk (дата обращения 10.03.2021).

- 17 ГОСТ Р 54135-2010. Экологический менеджмент. Руководство по применению организационных мер безопасности и оценки рисков. Защита экологических природных зон. Общие аспекты и мониторинг, утв. Приказом Росстандарта от 21 декабря 2010 г. № 881-ст. URL: base.garant.ru/70461546 (дата обращения: 10.03.2021).
- 18 Приказ Госкомэкологии РФ «Об утверждении Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации» от 16 мая 2000 г. № 372. URL: <http://base.garant.ru/12120191/> (дата обращения: 10.03.2021).
- 19 Указание Банка России «О порядке осуществления внутреннего контроля за соответствием деятельности на финансовых рынках законодательству о финансовых рынках в кредитных организациях» от 07 июля 1999 г. № 603-У. URL: base.garant.ru/580532 (дата обращения 10.03.2021).
- 20 Постановление Правительства Челябинской области «Об утверждении Порядка осуществления регионального государственного экологического надзора на территории Челябинской области» от 23 мая 2012 г. № 235-П. URL: base.garant.ru/8821323 (дата обращения 29.04.2021).
- 21 Постановление Правительства Челябинской области «Об утверждении Административного регламента исполнения государственной функции «Осуществление регионального государственного экологического надзора при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, за исключением деятельности с использованием объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому надзору»» от 25 января 2012 г. № 20-П. URL: <http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?base=RLAW169&dst=&n=76484&req=doc#05301897526379882> (дата обращения 29.04.2021).
- 22 Постановление Губернатора Челябинской области «Об утверждении Положения, структуры и штатной численности Министерства экологии

Челябинской области» 20 июля 2004 г. № 366. URL: base.garant.ru/19877455 (дата обращения 29.04.2021).

- 23 Закон Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» от 26 ноября 1992 г. № 1982-ХІІ. URL: Ведомости Верхов. Совета Респ. Беларусь. 1993. № 1. Ст. 1.

РАЗДЕЛ II ИСПОЛЬЗОВАННАЯ ЛИТЕРАТУРА

- 1 Аверина, К.Н. Экологические риски при проведении государственной экологической экспертизы / К.Н. Аверина // Юридическая техника. 2019. № 1. С. 29 – 34.
- 2 Анисимов, А.П. Эколога-правовая ответственность за причинение вреда окружающей среде: проблемы обоснования / А.П. Анисимов // Труды института государства и права РАН. 2017. Том 12. № 4. С. 103 – 114.
- 3 Бандорин, Л.Е. Проблемы применения оценки воздействия на окружающую среду / Л.Е. Бандорин // Экологическое право. 2017. № 4. С. 101 – 106.
- 4 Бондаренко, Ю.А. Эффективное управление compliance-рисками: системный подход и критический анализ / Ю.А. Бондаренко // Корпоративный юрист. 2008. № 6. С. 29 – 34.
- 5 Бринчук, М.М. Эколога-правовая ответственность – самостоятельный вид ответственности / М.М. Бринчук // LEX RUSSICA. 2016. № 6 (115). С. 26 – 39.
- 6 Бринчук, М.М. Экологическое право: учебник / М.М. Бринчук. М.: Проспект, 2011. 498 с.
- 7 Власов, А.А. Комплаенс и оказание юридической помощи компаниям в соблюдении законодательства (зарубежный и российский опыт) / А.А. Власов // Ученые труды РАН. 2019. № 8. С. 103 – 110.

- 8 Волков, Г.А. Предупреждение и минимизация экологического вреда // Законодательное обеспечение охраны животного мира: монография / Е.Л. Минина, С.А. Боголюбов, Ю.А. Тихомиров; отв. ред. Н.А. Духно, С.А. Боголюбов. М., 2016. 218 с.
- 9 Гаджиев, Н.Г. Организационно-методологические механизмы осуществления экологического аудита в Российской Федерации / Н.Г. Гаджиев // Юг России: экология, развитие. 2020. Т. 15. № 2. С. 6 – 17.
- 10 Галанов, А.С. Категория «риск» в экологическом праве / А.С. Галанов // Юридическая техника. 2019. № 13. С. 452 – 455.
- 11 Казанцев, С.Я. Эколого-правовая ответственность по законодательству Российской Федерации: к истории становления и развития / С.Я. Казанцев // Вестник экономической безопасности. 2021. № 1. С. 96 – 100.
- 12 Кванина, В.В., Макарова, Т.И. Публичные и частно-правовые средства минимизации экологических рисков: теоретико-инструментальный анализ / В.В. Кванина, Т.И. Макарова // Вестник Томского государственного университета. 2020. № 36. С. 174 – 189.
- 13 Кванина, В.В. Макарова, Т.И. Экологический комплаенс в системе правовой охраны окружающей среды / В.В. Кванина, Т.И. Макарова // Журнал Белорусского государственного университета. Право. 2020. № 1. С. 95 – 101.
- 14 Кванина, В.В. Антимонопольный комплаенс и его правовая природа / В.В. Кванина // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия «Право». 2019. Т. 19. № 1. С. 46 – 52.
- 15 Кванина, В.В. О принципе осуществления недобросовестной конкуренции / В.В. Кванина // Актуальные вопросы современного конкурентного права: сборник научных трудов. Вып. 1. Москва: Юстицинформ. 2017. С. 68 – 73.
- 16 Кеворкина, Ж.А., Сапожникова, Н.Г. Концептуальные положения комплаенс как формы внутреннего контроля в экономических

- субъектах / Ж.А. Кеворкина, Н.Г. Сапожникова // Учет. Аудит. Анализ. 2020. № 7(2). С. 6 – 16.
- 17 Кичигин, Н.В. Минимизация и предупреждение эколого-правовых рисков / Н.В. Кичигин // Журнал российского права. 2018. № 8. С. 145 – 153.
- 18 Кичигин, Н.В. Правовое регулирование оценки воздействия на окружающую среду в России и за рубежом / Н.В. Кичигин // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2016. № 5. С. 117 – 123.
- 19 Коваленко, Е.И., Пушкарев, И.П. Экологический комплаенс как часть корпоративной политики / Е.И. Коваленко, И.П. Пушкарев // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». 2020. Т. 20. № 1. С. 46 – 50.
- 20 Конюкова, О.Л. Развитие экологического страхования в России / О.Л. Конюкова // Журнал экономики и бизнеса. 2021. № 2-1 (72). С. 108 – 111.
- 21 Кохан, Н.В. Комплаенс-контроль как инструмент решения проблемы криминализации и тенизации экономических отношений / Н.В. Кохан // Вопросы экономики и права. 2018. № 10. С. 218 – 224.
- 22 Крючков, Р.А. Риск в праве: генезис, понятие и управление: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Р.А. Крючков. Н. Новгород, 2011. 214 с.
- 23 Макарова, Т.И., Балашенко, С.А., Лизгаро, В.Е., Мороз, О.В. Правовые механизмы охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности. Минск: БГУ. 2016. 191 с.
- 24 Мансурова, О.С. Эколого-правовая ответственность как отдельный вид юридической ответственности / О.С. Мансурова // Охрана окружающей среды: прошлое, настоящее, будущее: материалы Международной научно-практической видеоконференции для студентов, аспирантов, магистрантов и молодых ученых. Ответственный редактор А.В. Захаров. 2017. С. 102 – 106.

- 25 Николаева, А.А. Комплаенс-функция в управлении рисками промышленного предприятия / А.А. Николаева // Вопросы экономики и права. 2016. № 1(12). С. 10 – 14.
- 26 Пичугин, Е.А. Экологическое страхование как механизм снижения экологического риска / Е.А. Пичугин // Экология урбанизированных территорий. 2020. № 7. С. 192 – 197.
- 27 Попондопуло, В.Ф. Комплаенс как правовой инструмент минимизации рисков и профилактики правонарушений / В.Ф. Попондопуло // Вестник СПбГУ. Право. 2020. Т. 11. Вып. 1. С. 102 – 115.
- 28 Рубцова, Н.В. Модель комплаенса у нормативном регулировании предпринимательской деятельности / Н.В. Рубцова // Бизнес, менеджмент и право. 2018. № 3. С. 77 – 83.
- 29 Силицкая, И.В. Проблемы экологического аудита в России / И.В. Силицкая // Наука и образование. 2019. № 2. С. 104 – 112.
- 30 Тихомиров, Ю.А. Риск в праве: природа и причины / Ю.А. Тихомиров // Право и современные государства. 2016. № 6. С. 13 – 20.
- 31 Хлуденева, Н.И. Эффективность правового регулирования охраны окружающей среды в России: от «конфликта целей» к экологическому правопорядку / Н.И. Хлуденева // Журнал российского права. 2017. № 12. С. 141 – 150.

РАЗДЕЛ 3 ПОСТАНОВЛЕНИЯ ВЫСШИХ СУДЕБНЫХ ИНСТАНЦИЙ И МАТЕРИАЛЫ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПРАКТИКИ

- 1 Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования» от 18 октября 2012 г. № 21 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2012. № 28.
- 2 Решение Арбитражного суда Челябинской области от 25 августа 2020 г. по делу № А76-4715/2020. URL:

- <https://sudact.ru/arbitral/doc/DiyDqiYVpgWh/> (дата обращения: 29.04.2021).
- 3 Решение Арбитражного суда Челябинской области от 10 июля 2020 г. по делу № А76-24374/2019. URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/2lkMq10chrVu/> (дата обращения: 29.04.2021).
- 4 Решение Арбитражного суда Челябинской области от 23 мая 2019 г. по делу № А76-30297/2018. URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/lpT9ZmDJ0ZdJ/> (дата обращения: 29.04.2021).