

УДК 346.9+349.6

DOI: 10.17223/22253513/36/16

В.В. Кванина, Т.И. Макарова

ПУБЛИЧНЫЕ И ЧАСТНОПРАВОВЫЕ СРЕДСТВА МИНИМИЗАЦИИ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ РИСКОВ: ТЕОРЕТИКО-ИНСТРУМЕНТАЛЬНЫЙ АНАЛИЗ

Изучены публичные институты экологического права для выявления их эффективности в деле предупреждения экологических рисков. Предлагается расширить меры минимизации таких рисков за счет внедрения экологического комплаенса и негосударственных форм контроля, предусмотренных законопроектом о контрольно-надзорной деятельности. Установлены дефекты экологического законодательства в виде отсутствия единого подхода к систематизации природоохранных мер и наличия не показавших свою эффективность средств.

Ключевые слова: государственный экологический надзор, экологический контроль, экологический риск, экологический комплаенс, реформа контрольно-надзорной деятельности, правовой механизм охраны окружающей среды.

Сырьевой характер экономики Российской Федерации, изношенность производственных мощностей хозяйствующих субъектов неизбежно приводят к возрастанию экологических рисков. В Федеральном законе «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ (далее – Закон об охране окружающей среды) под экологическим риском понимается вероятность наступления события, имеющего неблагоприятные последствия для природной среды и вызванного негативным воздействием хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера. Наряду с экологическим риском в юридической литературе выделяют также и эколого-правовой риск, под которым предложено понимать вероятность наступления негативных юридических последствий для субъекта права (государства, юридических и физических лиц) в процессе планирования и осуществления хозяйственной деятельности [1]. Признавая значимость для лиц, ведущих хозяйственную деятельность, правовых последствий несоблюдения экологического законодательства в виде, например, возмещения вреда, уплаты штрафов и даже прекращения деятельности в порядке положений гл. XIV Закона об охране окружающей среды, мы видим *приоритет минимизации экологических рисков*, в силу того что их предупреждение ведет к неоявлению и рисков эколого-правовых.

Наличие такого рода рисков неизбежно ставит вопрос об их минимизации, которая в условиях действующего законодательства возможна при использовании различных видов правовых средств, а значит, и об их эффективности в деле охраны окружающей среды. В системе природоохранных мер выделяют, например, такие административно-правовые механизмы,

как экологический контроль, лицензирование, экспертиза, нормирование, мониторинг, а также оценка воздействия на окружающую среду и др. [2].

В рамках данной статьи остановимся на таких эколого-правовых инструментах, сочетание которых, на наш взгляд, в большей мере способствует минимизации экологических рисков, а именно – государственном экологическом надзоре и производственном экологическом контроле, а также иных, связанных с ними, средствах охраны окружающей среды, имеющих, как нам представляется, инновационный характер. Мы предлагаем взгляд на проблему минимизации экологических рисков с позиции теории правового инструментализма, которая предлагает рассмотрение научных правовых категорий и отдельных институтов в качестве инструментов понимания и толкования права [3; 4], что позволяет выявлять «формальные и структурные требования к законодательству и минимизировать возможные несовершенства создаваемых норм и институтов, выделять приоритетные направления совершенствования национального законодательства, используя для этого наиболее подходящие соответствующие нормотворческие инструменты и методы» [5. С. 11]. Применительно к настоящему исследованию мы используем эту методологию как в ее традиционном понимании – для анализа и толкования институтов права, так и по принципу «от обратного» – для выявления на основе знания о способах охраны окружающей среды инновационных природоохранных форм [6]. В данном исследовании инструментальному анализу подлежат наиболее значимые природоохранные меры, которые, как представляется, составляют основу того, что в доктрине экологического права принято определять категорией «правовой механизм охраны окружающей среды» [7].

Охрана окружающей среды согласно ст. 1 Закона об охране окружающей среды представляет собой деятельность, направленную на сохранение и восстановление природной среды, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов, предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидацию ее последствий. Предотвращение, предупреждение и выявление вредного воздействия на окружающую среду – это цель государственного экологического надзора. Его формами выступают организация и проведение проверок, принятие мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, систематическое наблюдение за исполнением обязательных требований, анализ и прогнозирование состояния обязательных требований при осуществлении подконтрольными лицами своей деятельности (ст. 65 Закона об охране окружающей среды). Экологический контроль законодатель предлагает рассматривать в качестве *системы мер*, также направленной на предотвращение, выявление и пресечение нарушения законодательства в области охраны окружающей среды (ст. 1 Закона об охране окружающей среды).

В научной литературе эколого-правового содержания понятия «экологический контроль» и «экологический надзор» зачастую рассматриваются как синонимичные [8]. Однако Закон об охране окружающей среды демон-

стрирует четкое разграничение данных природоохранных инструментов, принимая в качестве критерия *круг субъектов, уполномоченных на их проведение*. Так, государственный экологический надзор в порядке п. 4 ст. 65 Закона об охране окружающей среды «осуществляется уполномоченными федеральными органами исполнительной власти (федеральный государственный экологический надзор) и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (региональный государственный экологический надзор). В отношении экологического контроля его вид (производственный или общественный) также обусловлен кругом субъектов, которые либо вправе (общественный контроль), либо обязаны (производственный контроль) его осуществлять. Для производственного контроля такими субъектами являются юридические лица и индивидуальные предприниматели (ст. 67 Закона об охране окружающей среды), для общественного экологического контроля – общественные объединения и иные некоммерческие организации, а также граждане, «изъявившие желание оказывать органам государственного надзора содействие в природоохранной деятельности на добровольной и безвозмездной основе» в качестве *общественных инспекторов по охране окружающей среды* (ст. 68 Закона об охране окружающей среды).

При этом мы полагаем неслучайным размещение в одном разделе Закона об охране окружающей среды (гл. XI) и государственного экологического надзора, и экологического контроля в формах производственного и общественного. Сходство между этими эколого-правовыми инструментами состоит в том, что они нацелены на *сопоставление разрешенного формата*, установленного техническим нормативным правовым актом либо документом разрешительного характера (например, комплексным экологическим разрешением) *с фактическим результатом в виде реального воздействия на окружающую среду*. Такого рода задача среди иных природоохранных мер возлагается только на контрольно-надзорную деятельность. Понимание этого, а также анализ содержания гл. XI Закона об охране окружающей среды позволяют представить экологическую контрольно-надзорную деятельность в широком и узком содержании термина. В широком смысле эта деятельность образует *систему мер, направленную на предотвращение, выявление и пресечение нарушения законодательства об охране окружающей среды*, которая включает государственный экологический надзор (ст. 65), производственный экологический контроль (ст. 67) и общественный экологический контроль (ст. 68); в узком понимании каждый их названных элементов обеспечивает соответствующую его содержанию задачу.

Так, согласно ч. 5 ст. 65 Закона об охране окружающей среды к отношениям, связанным с осуществлением государственного экологического надзора, организацией и проведением проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (далее – хозяйствующих субъектов), применяются положения Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государ-

ственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ (далее – Закон о государственном надзоре) с учетом особенностей организации и проведения проверок, установленных данным законом. Данная оговорка в полной мере соответствует положениям ч. 4 ст. 1 Закона о государственном надзоре, где закреплено, что особенности организации и проведения проверок в части, касающейся вида, предмета, оснований проведения проверок, сроков и периодичности их проведения, уведомлений о проведении внеплановых выездных проверок и согласования проведения внеплановых выездных проверок с органами прокуратуры могут устанавливаться другими федеральными законами при осуществлении в том числе государственного экологического надзора. В то же время анализ норм Закона об охране окружающей среды свидетельствует об отсутствии в нем каких-либо положений, посвященных организации и проведению проверок. Исключение составляет ст. 66, посвященная полномочиям должностных лиц органов государственного экологического надзора при осуществлении проверок.

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, утвержденное постановлением Правительства РФ от 8 мая 2014 г. № 426, и Административный регламент исполнения федеральной службой по надзору в сфере природопользования государственной функции по осуществлению федерального государственного экологического надзора, утвержденный приказом Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 29 июня 2012 г. № 191. Региональный уровень представим на примере Челябинской области: Положение о Министерстве экологии Челябинской области, утвержденное Губернатором Челябинской области 20 июля 2004 г. № 366; 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», утвержденный постановлением Правительства Челябинской области от 25 января 2012 г. № 20-П; Порядок осуществления регионального государственного экологического надзора на территории Челябинской области, утвержденный постановлением Правительства Челябинской области от 23 мая 2012 г. № 235-П.

Положение о федеральном государственном экологическом надзоре по вопросам об организации и проведении проверок отсылает нас к ст.ст. 9–14 Закона о государственном надзоре (п.п. 8–9), не оговаривая при этом каких-либо исключений и особенностей. Административный регламент исполнения федеральной службой по надзору в сфере природопользования государственной функции по осуществлению федерального государственного экологического надзора также содержит ссылку на Закон о государ-

ственном надзоре (п. 6). Аналогично данный вопрос представлен и на региональном уровне (п. 11 Порядка осуществления регионального государственного экологического надзора на территории Челябинской области, п. 1 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»).

С позиции минимизации экологических рисков государственный экологический надзор нас интересует в аспектах видов проверок, предмета проверки, оснований и периодичности проведения проверок. Учитывая однотипность регулирования этих вопросов на уровне федерального законодательства, а также в силу того, что в региональных актах указанные выше нормы либо продублированы из федеральных актов, либо вообще отсутствуют, в качестве соответствующего источника далее мы рассмотрим названный закон.

Статьями 9–10 Закона о государственном надзоре предусмотрены плановые и внеплановые проверки. Предмет плановой проверки – соблюдение хозяйствующим субъектом обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами (ч. 1 ст. 9 Закона о государственном надзоре). Предмет внеплановой проверки – соблюдение хозяйствующим субъектом обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, выполнение предписаний органов контроля, проведение мероприятий по предотвращению причинения вреда... по обеспечению безопасности государства, по предупреждению возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, по ликвидации последствий причинения такого вреда (ч. 1 ст. 10 Закона о государственном надзоре).

Основание проведения плановой проверки – истечение трех лет со дня государственной регистрации хозяйствующего субъекта либо окончания последней плановой проверки хозяйствующего субъекта (ч. 8 ст. 9 Закона о государственном надзоре). Основания проведения внеплановой проверки: истечение срока исполнения хозяйствующим субъектом предписания об устранении выявленного нарушения обязательных требований и (или) требований, установленных муниципальными правовыми актами; поступление в орган контроля заявления от хозяйствующего субъекта о предоставлении специального правового статуса, разрешения (лицензии) на право осуществления отдельных видов деятельности; мотивированное представление должностного лица органа контроля по результатам анализа результатов мероприятий по контролю без взаимодействия с хозяйствующими лицами, рассмотрения или предварительной проверки поступивших в органы контроля обращения и заявления граждан, хозяйствующих субъектов, информации от органов власти, из средств массовой информации о фактах возникновения угрозы причинения вреда... и причинения вреда... и др. (ч. 2 ст. 10 Закона о государственном надзоре; п.п. 47.1–47.3 Административного

регламента исполнения федеральной службой по надзору в сфере природопользования государственной функции по осуществлению федерального государственного экологического надзора).

Периодичность проведения плановых проверок – один раз в три года; иная периодичность установлена с учетом риск-ориентированного подхода (ч. 8 и ч. 9.3 ст. 9 Закона о государственном надзоре). Данный инструмент является следствием осуществляемой реформы контрольно-надзорной деятельности и направлен на снижение административных барьеров при ведении бизнеса через снижение периодичности проведения плановых проверок.

Периодичность плановых проверок при осуществлении федерального экологического надзора при риск-ориентированном подходе предусмотрена п. 18 постановления Правительства РФ «О федеральном государственном экологическом надзоре», при осуществлении регионального экологического надзора – п. 2 постановления Правительства РФ «О критериях отнесения производственных объектов, используемых юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к определенной категории риска для регионального государственного экологического надзора и об особенностях осуществления указанного надзора» от 22 ноября 2017 г. № 1410. В соответствии с указанными постановлениями Правительства РФ проведение плановых проверок в отношении объектов государственного надзора в зависимости от присвоенной категории риска осуществляется со следующей периодичностью: категории чрезвычайного высокого риска – один раз в год; категории высокого риска – один раз в 2 года; категории значительного риска – один раз в 3 года; категории среднего риска – не чаще чем один раз в 4 года; категории умеренного риска – не чаще чем один раз в 5 лет. В отношении объектов государственного надзора, отнесенных к категории низкого риска, плановые проверки не проводятся.

Ранее мы показали, что с точки зрения своей природоохранной функции экологический надзор близок *производственному контролю*, который при этом выступает самостоятельным средством охраны окружающей среды. Обе контрольно-надзорные формы нацелены на сопоставление разрешенного негативного воздействия на окружающую среду с фактическим результатом такого воздействия. При этом производственный контроль осуществляется в рамках программы, структура которой предусмотрена приказом Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 28 февраля 2018 г. № 74 «Об утверждении требований к содержанию программы производственного экологического контроля, порядка и сроков представления отчета об организации и о результатах осуществления производственного экологического контроля» (далее – Приказ № 74). Из данного документа следует, что в программе должна быть указана периодичность проведения контроля (более конкретно она предусмотрена только для производственного контроля в области охраны и использования водных объектов). Программа производственного контроля для объектов I категории, на которых в результате эксплуатации технических устройств и оборудования стацио-

нарных источников, виды которых устанавливаются Правительством РФ, образуются выбросы и сбросы загрязняющих веществ, должна также содержать программу создания системы автоматического контроля за изменением и учетом показателей выбросов или сбросов загрязняющих веществ.

В научной литературе высказывается мнение, что требования к содержанию программы производственного экологического надзора носят весьма неопределенный характер [9]. Тем не менее содержательно она в обязательном порядке должна включать сведения: об инвентаризации выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух и их источников; об инвентаризации сбросов загрязняющих веществ в окружающую среду и их источников; об инвентаризации отходов производства и потребления и объектов их размещения; о подразделениях и (или) должностных лицах, отвечающих за осуществление производственного экологического контроля; о собственных и (или) привлекаемых испытательных аккредитованных лабораториях (центрах); о периодичности и методах осуществления производственного экологического контроля, местах проб и методиках (методах) измерений (ч. 3 ст. 67 Закона об окружающей среде). В Приказе № 74 представлены элементы данных разделов программы производственного экологического контроля. Хозяйствующие субъекты обязаны ежегодно представлять отчет об организации и результатах производственного экологического контроля в орган экологического надзора. Из ч. 6 ст. 67 Закона об охране окружающей среды следует, что в отчет должна входить документированная информация о технологических процессах, технологиях, оборудовании для производства продукции, выполненных работах и оказанных услугах, применяемых топливе, сырье и материалах, об образовании отходов и обращении с ними, фактическом объеме выбросов (сбросов) загрязняющих веществ, уровне физического воздействия и методах измерения, местах отбора проб. Соблюдение обязательных требований, входящих в структуру программы производственного экологического контроля, а также фиксация его результатов, являются предметом плановых проверок¹.

Согласно ч. 1 ст. 67 Закона об охране окружающей среды целями производственного экологического контроля являются: обеспечение выполнения в процессе хозяйственной и иной деятельности *мероприятий по охране окружающей среды, рациональному использованию и восстановлению природных ресурсов*; соблюдение экологических требований. При этом структура программы такого контроля, установленная Приказом № 74, показывает, что в его рамках осуществляются лишь контроль за соблюдением хозяйствующим субъектом обязательных экологических требований и фиксация его результатов. Технические мероприятия, направленные на минимизацию экологических рисков, содержатся в программах производ-

¹ См., напр.: Решение Московского областного суда от 25.06.2019 по делу № 21-1205/2019; Решение Тверского областного суда от 26.06.2019 по делу № 21-243/2019 // СПС «Гарант».

ственного контроля и обусловлены видом вредного воздействия на окружающую среду. Так, например, подраздел 9.1 программы «Производственный контроль в области охраны атмосферного воздуха» (Приказ № 74) включает такие мероприятия, как контроль стационарных источников выбросов и наблюдения за загрязнением атмосферного воздуха; подраздел 9.2 этого же документа «Производственный контроль в области охраны и использования водных объектов» определяет как мероприятия учет объема забора (изъятия) водных ресурсов, измерения качества сточных и дренажных вод, проверку работы очистных сооружений, регулярные наблюдения за водным объектом и его водоохранной зоной; мероприятия в области обращения с отходами (подраздел 9.3 Приказа № 74) – мониторинг состояния и загрязнения окружающей среды на территориях объектов размещения отходов и в пределах их воздействия на окружающую среду. Такой подход можно было бы признать действенным при понимании того, что сам производственный экологический контроль представляет собой одну из природоохранных мер, действующих в системе иных эколого-правовых инструментов, определенных в Законе об охране окружающей среды.

Однако анализ основных характеристик государственного экологического надзора и производственного экологического контроля не позволяет прийти к выводу, что данные правовые средства 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.

Свидетельством тому, что система государственного экологического надзора и производственного экологического контроля не приносит ожидаемых результатов, являются неутешительные статистические данные [10], а также данные Государственного доклада Министерства природных ресурсов и экологии РФ «О состоянии и охране окружающей среды Российской Федерации в 2018 году»¹. Так, например, в докладе отмечено, что общее количество хозяйствующих субъектов, в отношении которых в ходе проведения проверок выявлены правонарушения, в 2018 г. составило 4 853, что сопоставимо с данными 2017 г.; число лиц, в деятельности которых выявлены нарушения обязательных требований, явившиеся причиной причинения вреда жизни и здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде и др., возросло с 68 в 2015 г. до 105 в 2018 г. Аналогичный вывод следует и из Стратегии экологической безопасности Российской Фе-

¹ О состоянии и охране окружающей среды Российской Федерации в 2018 году : Государственный доклад Министерства природных ресурсов и экологии РФ. URL: http://www.mnr.gov.ru/docs/o_sostoyanii_i_ob_okhrane_okruzhayushchey_sredy_rossiyskoy_federatsii/gosudarstvennyy_doklad_o_sostoyanii_i_ob_okhrane_okruzhayushchey_sredy_rossiyskoy_federatsii_v_2018_/ (дата обращения: 25.03.2020).

дерации на период до 2025 года, утвержденной Указом Президента РФ 19 апреля 2017 г. № 176, в которой констатируется, что состояние окружающей среды на территории Российской Федерации, где сосредоточены большая часть населения страны, производственных мощностей и наиболее продуктивные сельскохозяйственные угодья (составляет около 15% территории страны), оценивается как неблагоприятное по экологическим параметрам.

По этой причине мы обращаем внимание на такие «инновационные» правовые средства, как «план мероприятий по охране окружающей среды» и «программа повышения экологической эффективности», введенные в Закон «Об охране окружающей среды» Федеральным законом от 21 июля 2014 г. № 219-ФЗ. Логика законодателя здесь очевидна: в случае *невозможности соблюдения экологических нормативов* хозяйствующими субъектами на объектах II и III категорий на период поэтапного достижения таких нормативов принимается план мероприятий по охране окружающей среды; на объектах I категории - программа повышения экологической эффективности. Срок реализации такого рода «природоохранных» мер согласно п.п. 5, 6 ст. 67.1 Закона об охране окружающей среды может достигать семи и даже четырнадцати лет. Обращает на себя внимание и то обстоятельство, что как в план, так и в программу повышения экологической эффективности включаются мероприятия, *подлежащие финансированию за счет средств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации, в рамках государственной поддержки* хозяйственной и (или) иной деятельности, осуществляемой юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями в целях охраны окружающей среды (п. 5 ст. 17, п. 4 ст. 67.1 Закона об охране окружающей среды). Полагаем, что такого рода особые меры должны применяться, скорее, как исключение, а не правило. С подходом, изложенным в ст. 67.1, можно согласиться только в случаях, указанных в п. 6, т.е. когда речь идет о так называемых градообразующих предприятиях. В настоящее же время в категорию производств, в отношении которых установлен такой особый экологический подход, попадают также объекты, хозяйственная и (или) иная деятельность на которых осуществляется федеральными государственными унитарными предприятиями или открытыми акционерными обществами, акции которых находятся в федеральной собственности и которые осуществляют производство продукции (товаров), выполнение работ, оказание услуг и имеют стратегическое значение для обеспечения обороноспособности и безопасности государства.

В юридической литературе справедливо отмечается, что правовое регулирование в сфере природоохранной деятельности в России в основном носит публично-правовой характер, что объясняется значимостью целей данной социально полезной деятельности [9]. Однако публично-правовой арсенал, как следует из вышеприведенной статистики правонарушений в сфере экологии, не в состоянии решить все назревшие проблемы по минимизации экологических рисков, а следовательно, он должен либо совершенствоваться, либо дополняться новыми правовыми инструментами.

Однако меры, установленные ст. 67.1 Закона об охране окружающей среды, опять влекут расходование бюджетных средств и мало способствуют повышению заинтересованности хозяйствующих субъектов в охране окружающей среды. Такого рода меры вступают в противоречие с такими принципами охраны окружающей среды, как *соблюдение права человека на благоприятную окружающую среду и обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности человека, допустимость воздействия хозяйственной и иной деятельности на природную среду, исходя из требований в области охраны окружающей среды, обеспечение снижения негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду на основе использования наилучших доступных технологий с учетом экономических и социальных факторов* (ст. 3 Закона об охране окружающей среды), и являются очевидной уступкой бизнесу, в обмен на которую государство и общество получит разработку за счет средств государственного бюджета очередных плана и программы сроком на семь (и даже четырнадцать) лет, в течение которых нормативы допустимых выбросов и сбросов загрязняющих веществ на законном основании соблюдаться не будут.

На наш взгляд, не только снизить экологические риски, но и создать условия для повышения эффективности природоохранной деятельности хозяйствующих субъектов возможно на принципиально иной основе, а именно при помощи имеющих преимущественно экономический характер инструментов охраны окружающей среды и применения их в комплексе с публично-правовыми мерами, в частности такими, как государственный экологический надзор. Основу такого подхода составляет принцип научно обоснованного сочетания экологических, экономических и социальных интересов человека, общества и государства в целях обеспечения устойчивого развития и благоприятной окружающей среды (ст. 3 Закона об охране окружающей среды). 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 [11, 12]. Тем не менее из Закона Российской Федерации «Об охране окружающей среды» ст. 14, устанавливавшая систему мер экономического регулирования, была исключена Федеральным законом от 21 июля 2014 г. № 219-ФЗ. Ученые обращают внимание на то, что при отсутствии системного подхода не представляется возможным проанализировать эффективность всего экономического механизма как важнейшего, самостоятельного направления природоохранной деятельности [7. С. 59–76; 13] и фактора реализации целого ряда природоохранных принципов, таких как принципы «зеленой» экономики», «загрязнитель платит» и иных.

На минимизацию экологических рисков, в том числе рисков гражданско-правовой ответственности за негативное воздействие на окружающую среду, направлена программа экологического комплаенса. Комплаенс как средство предотвращения нарушения обязательных требований широко

используется как зарубежными, так и российскими компаниями. Например, под антимонопольным комплаенсом понимается совокупность правовых и организационных мер, направленных на соблюдение требований антимонопольного законодательства и предупреждение его нарушения (п. 24 ст. 4 Федерального закона «О защите конкуренции» от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ). Принятие программы антимонопольного комплаенса для хозяйствующего субъекта носит добровольный характер (п. 1 ст. 9.1 Федерального закона «О защите конкуренции»). Однако ее функционирование в течение не менее одного года является одним из условий для понижения категории риска у хозяйствующего субъекта в рамках риск-ориентированного подхода (п. 2 Критериев отнесения деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих экономическую деятельность, к категориям риска при осуществлении государственного контроля за соблюдением антимонопольного законодательства Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства РФ от 1 марта 2018 г. № 213).

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 рисков¹. 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 паспортизацию и сертификацию, локальный мониторинг окружающей среды, экологический аудит, направленные на предупреждение причинения экологического вреда, а также экологическое страхование², посредством которого можно минимизировать финансовые потери хозяйствующего субъекта.

Большой потенциал в плане содержания программы экологического комплаенса несет в себе законопроект «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», внесенный 3 декабря 2019 г. Правительством РФ в Государственную Думу Федерального Собрания РФ³. Проект закона содержит ряд средств частноправо-

¹ См., напр.: Единая отраслевая экологическая политика Росатом. URL: <https://rosatom.ru/social-respons/environmental-management/> (дата обращения: 26.03.2020); Политика группы «ЛУКОЙЛ» в области промышленной безопасности, охраны труда и окружающей среды в XXI веке. URL: <https://lukoil.ru/Responsibility/SafetyAndEnvironment/HSEManagementSystem> (дата обращения: 26.03.2020).

² Следует отметить, что в ст. 18 Закона об охране окружающей среды прямо указано, что экологическое страхование осуществляется в целях защиты имущественных интересов юридических и физических лиц на случай экологических рисков.

³ О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации : проект федерального закона. URL: <https://sozd.duma.gov.ru> (дата обращения: 07.03.2020).

вого характера, которые могут привести к сокращению публично-правовых мер – плановых проверок. В качестве таковых выступает, например, самообследование контролируемого лица, являющееся видом профилактического мероприятия. Суть его заключается в том, что контролируемое лицо, получившее высокую оценку соблюдения им обязательных требований, вправе принять декларацию соблюдения обязательных требований. Самообследование осуществляется в автоматизированном режиме с помощью информационной системы контрольно-надзорного органа. В этом случае плановые контрольно-надзорные мероприятия в отношении данного контролируемого лица не проводятся на протяжении всего срока действия декларации (ст. 65).

Другим инструментом является институт независимой оценки соблюдения обязательных требований, осуществляемой третьими лицами. Если в отношении контролируемого лица проведен негосударственный контроль, то в этом случае плановые и внеплановые контрольно-надзорные мероприятия по соответствующему предмету контроля не проводятся (ст. 67). К данному институту отнесены: независимая оценка контролируемого лица аккредитованными организациями (ст. 68); членство в саморегулируемой организации (ст. 69); страхование рисков причинения вреда (ст. 70).

Данные правовые средства также могли бы быть включены в программу экологического комплаенса. 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 интересам.

Таким образом, теоретико-инструментальный анализ правовых средств предупреждения и минимизации экологических рисков позволяет продемонстрировать необходимость сочетания при осуществлении охраны окружающей среды публично-правовых (организационных) и частноправовых (экономических) природоохранных мер. К числу первых, безусловно, относится государственный экологический надзор. Инструментом, имеющими преимущественно экономический характер, является экологический комплаенс, при помощи которого становится возможным объединение в единую программу разрозненных эколого-правовых инструментов, в том числе производственного контроля, экологических сертификации и паспортизации, аудита и страхования, локального мониторинга окружающей среды и иных для совокупного повышения их эффективности.

Приведенная нами статистика позволяет констатировать, что введенные Федеральным законом от 21 июля 2014 г. № 219-ФЗ в Закон «Об охране окружающей среды» меры, такие как «план мероприятий по охране окру-

жающей среды» и «программа повышения экологической эффективности», не показали высокой эффективности, мало способствуют оптимизации природоохранной деятельности и, став очевидной уступкой бизнесу, ведут к расходованию средств государственного бюджета.

Научный взгляд на содержание правового механизма охраны окружающей среды позволяет определить как дефект экологического законодательства исключение из Закона «Об охране окружающей среды» тем же Федеральным законом от 21 июля 2014 г. № 219-ФЗ ст. 14, которая закрепляла систему мер экономического регулирования, поскольку при отсутствии такого системного подхода проанализировать эффективность экономических средств в рамках экономического механизма как целостной структуры не представляется возможным.

Определенный потенциал с точки зрения предупреждения и минимизации экологических рисков содержится в правовых средствах, предлагаемых законопроектом «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», внесенным 3 декабря 2019 г. Правительством РФ в Государственную Думу Федерального Собрания РФ. Речь идет о таких мерах, 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.

Литература

1. Кичигин Н.В. Минимизация и предупреждение эколого-правовых рисков // Журнал российского права. 2018. № 8. С. 144–154.
2. Бучакова М.А., Вершило Н.Д. О повышении эффективности контроля (надзора) в сфере охраны окружающей среды // Российский юридический журнал. 2017. № 4. С. 191–197.
3. Шундилов К.В. Инструментальный подход и инструментальная теория в современном правоведении: методологический аспект // Ленинградский юридический журнал. 2005. № 3. С. 167–175.
4. Сапун В.А., Шундилов К.В. Инструментальная теория права и человеческая деятельность // Правоведение. 2013. № 1. С. 14–32.
5. Гарбузова Е.В. Инструментальный подход в совершенствовании национального законодательства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Минск, 2012. 24 с.
6. Макарова Т.И. Юридический инструментализм как метод формирования эколого-правового пространства // Экологічне право України. 2017. № 1-2. С. 40–46.
7. Правовые механизмы охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности / Т.И. Макарова [и др.]; под науч. ред. Т.И. Макаровой. Минск : Беларус. гос. ун-т, 2016. 191 с.
8. Кичигин Н.В. Правовые проблемы публичного экологического контроля (надзора). М. : Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2012. 327 с.
9. Хлуденева Н.И. Эффективность правового регулирования охраны окружающей среды в России: от «конфликта целей» к экологическому правопорядку // Журнал российского права. 2017. № 12. С. 141–150.

10. Мелехин А.В. Административно-правовой механизм обеспечения законности в сфере экологии // *Lex Russica*. 2016. № 11. С. 33–45.

11. Бринчук М.М. Экологическое право : учебник. М. : МПСИ; Воронеж : МОДЭК, 2011. 624 с.

12. Петрова Т.В. Правовые проблемы экономического механизма охраны окружающей природной среды. М. : Зерцало, 2000. 185 с.

13. 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. 371–379.*

Kvanina Valentina V., Makarova Tamara I., South Ural State University (Chelyabinsk, Russian Federation)

PUBLIC AND PRIVATE LEGAL MEANS OF MINIMIZING ENVIRONMENTAL RISKS: THEORETICAL AND INSTRUMENTAL ANALYSIS

Keywords: state environmental supervision, environmental control, environmental risk, environmental compliance, reform of control and supervision activities, legal mechanism for environmental protection.

DOI: 10.17223/22253513/36/16

The article analyzes the institutions of environmental law based on the theory of legal instrumentalism in order to identify their effectiveness in solving problems of preventing and minimizing environmental risks. It is concluded that traditional public-law environmental measures, such as state environmental supervision, industrial environmental control, environmental protection action plan, and environmental efficiency improvement program are limited and insufficient. It is proposed to expand the range of legal tools aimed at minimizing these risks through innovative private-law measures, including the introduction of environmental compliance programs and non-state forms of control by economic entities, as stipulated in the draft law on control and Supervisory activities (for example, independent assessment of a controlled person by accredited organizations, membership in a self-regulatory organization, and insurance of risks of harm). These legal tools could also be included in the environmental compliance program. The implementation of such a program will require additional financial costs on the part of economic entities, and therefore they should have a convincing incentive to do so by providing them with preferences.

The analysis of environmental protection tools also allowed us to see the defects of environmental legislation in the form of the absence of norms that systematize the elements of the legal mechanism for environmental protection, as well as the presence of tools that have not shown their effectiveness in environmental protection.

References

1. Kichigin, N.V. (2018) Minimization and Prevention of Environmental-Legal Risks. *Zhurnal rossiyskogo prava – Journal of Russian Law*. 8. pp. 144–154. (In Russian). DOI: 10.12737/art_2018_8_14

2. Buchakova, M.A. & Vershilo, N.D. (2017) On improving the efficiency of environmental control (supervision). *Rossiyskiy yuridicheskiy zhurnal – Russian Juridical Journal*. 4. pp. 191–197. (In Russian).

3. Shundikov, K.V. (2005) Instrumental'nyy podkhod i instrumental'naya teoriya v sovremennoy pravovedenii: metodologicheskii aspekt [The instrumental approach and instrumental theory in modern jurisprudence: a methodological aspect]. *Leningradskiy yuridicheskiy zhurnal*. 3. pp. 167–175.

4. Sapun, V.A. & Shundikov, K.V. (2013) Instrumental'naya teoriya prava i chelovecheskaya deyatel'nost' [The instrumental theory of law and human activity]. *Pravovedenie*. 1. pp. 14–32.
5. Garbuzova, E.V. (2012) *Instrumental'nyy podkhod v sovershenstvovanii natsional'nogo zakonodatel'stva* [An instrumental approach to improving national legislation]. Abstract of Law Cand. Diss. Minsk.
6. Makarova, T.I. (2017) Yuridicheskiy instrumentalizm kak metod formirovaniya ekologo-pravovogo prostranstva [Legal instrumentalism as a method of forming an environmental-legal space]. *Ekologichne pravo Ukraini*. 1-2. pp. 40–46.
7. Makarova, T.I. (ed.) (2016) *Pravovye mekhanizmy okhrany okruzhayushchey sredy i obespecheniya ekologicheskoy bezopasnosti* [Legal mechanisms of environmental protection and safety]. Minsk: Belarus State University.
8. Kichigin, N.V. (2012) *Pravovye problemy publichnogo ekologicheskogo kontrolya (nadzora)* [Legal problems of public environmental control (supervision)]. Moscow: Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation.
9. Khludeneva, N.I. (2017) Effectiveness of the Environmental Protection Legal Regulation in Russia: from “Conflict of Goals” to Environmental Legal Order. *Zhurnal rossiyskogo prava – Journal of Russian Law*. 12. pp. 141–150. (In Russian). DOI: 10.12737/article_5a200507a06e72.56464834
10. Melekhin, A.V. (2016) Administrative Law Mechanism Applied to Ensure Legitimacy in the Sphere of Ecology. *Lex Russica*. 11. pp. 33–45. (In Russian). DOI: 10.17803/1729-5920.2016.120.11.033-045
11. Brinchuk, M.M. (2011) *Ekologicheskoe pravo* [Environmental Law]. Moscow: MPSI; Voronezh: MODEK.
12. Petrova, T.V. (2000) *Pravovye problemy ekonomicheskogo mekhanizma okhrany okru-zhayushchey prirodnoy sredy* [Legal problems of the economic mechanism of environmental protection]. Moscow: Zertsalo.
13. Makarova, T.I. & Lizgaro, V.E. (2016) Pravovye problemy effektivnosti ekonomicheskogo mekhanizma okhrany okruzhayushchey sredy kak instrumenta “zelenoy” ekonomiki [Legal problems of the effective economic mechanism for environmental protection as a “green” economy instrument]. In: Karpovich, N.A. et al. (eds) *Pravo v sovremennom belorusskom obshchestve* [Law in the modern Belarusian society]. Issue 11. Minsk: StroyMediaProekt. pp. 371–379.