

Экологический комплаенс как инструмент развития «зеленого» предпринимательства

Дубовик Дмитрий Михайлович, Уральский государственный юридический университет (Екатеринбург, Российская Федерация)
преподаватель кафедры земельного, градостроительного и экологического права;
e-mail: dubovikgr@yandex.ru.
ORCHID: 0000-0001-7240-6630

Аннотация

В статье анализируются вопросы внедрения хозяйствующими субъектами института экологического комплаенса как необходимого и важного процесса в развитии «зеленого» предпринимательства.

В качестве проблемы автор выделяет недостаточное количество правовых средств и институтов, направленных на формирование, развитие экологического предпринимательства.

При обращении к вопросу правового регулирования экологического комплаенса уделено внимание правовой природе этого института, определены возможные законодательные меры стимулирования предприятий, осуществляющих разработку, внедрение и функционирование экологического комплаенса.

В процессе рассмотрения вопроса о правовом регулировании экологического комплаенса отдельное внимание уделяется внедрению данного института в рамках реформы контрольно-надзорной деятельности, процессу развития этого института с точки зрения смещения фокуса с надзорных мероприятий на профилактические мероприятия.

Ключевые слова: экологический комплаенс; экологическое предпринимательство; зеленая экономика; охрана окружающей среды; обеспечение экологической безопасности; реформа контрольной (надзорной) деятельности.

Compliance as a Necessary Element of Legal Regulation of Environmental Relations

Dmitry M. Dubovik, Ural State Law University (Ekaterinburg, Russian Federation)
lecturer of the Department of Land, Urban Planning and Environmental Law; e-mail: dubovikgr@yandex.ru.
ORCHID: 0000-0001-7240-6630

Abstract

The article analyzes the issues of introducing the institution of environmental compliance by business entities as a necessary and important process in the development of green entrepreneurship.

As a problem, the author highlights the lack of a system of legal incentives for enterprises that rationally use natural resources in their economic activities (environmental entrepreneurship).

Turning to the issue of legal regulation of environmental compliance, the author paid attention to the legal nature of this institution, identified possible legislative measures to stimulate enterprises that develop, implement and operate environmental compliance.

Considering the issue of legal regulation of environmental compliance, special attention is paid to the introduction of this institution within the framework of the reform of control and supervisory activities, the process of its development in terms of shifting the focus from supervisory measures to preventive measures.

Keywords: environmental compliance, environmental entrepreneurship; "green" economy; environmental protection; ensuring environmental safety; reform of control (supervisory) activities.

В эпоху глобализации и мирового промышленного подъема вопросы экологической безопасности, охраны окружающей среды и правового регулирования природоресурсных отношений приобретают всё большую значимость и актуальность.

Основы природоохранных отношений закреплены в ст. 9 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой земля и другие природные ресурсы используются и охраняются как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

Согласно ст. 3 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» одним из принципов охраны окружающей среды является научно обоснованное сочетание экологических, экономических и социальных интересов человека, общества и государства в целях обеспечения устойчивого развития и благоприятной окружающей среды.

Согласно Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ от 02.07.2021 № 400, экология живых систем и рациональное природопользование является стратегическим национальным приоритетом, реализация которого должна обеспечиваться за счет сохранения и восстановления природных систем, повышения качества окружающей среды, необходимого для жизни человека и устойчивого развития экономик, ликвидации экологического ущерба от хозяйственной деятельности в условиях возрастающей экономической активности и глобальных изменений климата.

Таким образом, одной из главных целей, определенных вышеуказанной Стратегией, в сфере экологической безопасности и рационального природопользования является развитие зеленой экономики.

Анализ приведенных нормативных положений позволяет сформулировать бесспорный тезис: развитие зеленой экономики должно обеспечиваться посредством правового регулирования, сочетающего в себе как интересы хозяйствующих субъектов, так и общества и государства.

В этой связи проблемы определения баланса в правовом регулировании экологических отношений, соотношения публичных и частных интересов в сфере охраны окружающей среды до сих пор являются актуальными и вызывают многочисленные дискуссии в научно-правовой среде.

Ряд исследователей проблему правового регулирования экологических отношений предлагают рассматривать через примат интересов государства и общества.

К примеру, В. Н. Харьков отмечает, что конституционная характеристика природных ресурсов представляет собой основанное на принципе приоритета публичных интересов требование организации рационального и эффективного использования и охраны земель и других природных ресурсов и предполагает как природно-ресурсное обеспечение текущих потребностей социального и экономического развития, так и сохранение природного потенциала для будущих поколений народов России, а также в качестве значимой составляющей экологического благополучия всего человечества¹.

Однако, по мнению автора, публичные интересы не должны ассоциироваться только с государством, публично-правовыми образованиями или обществом в целом. Сохранение природного потенциала, рациональное использование природных ресурсов одновременно являются и частным экономическим интересом хозяйственной деятельности любого общества.

Следовательно, размышляя о балансе интересов в рассматриваемой сфере, предлагается применять подход, при котором будет происходить сочетание частных и публичных интересов, а не их противопоставление друг другу.

Именно такой подход будет способствовать развитию зеленой экономики и экологически ориентированного бизнеса.

Так, об экологически ориентированном бизнесе пишет В. Г. Ларионов, который определяет его цель через трансформацию «потребительской отрицательной ценности в потребительскую положительную ценность»².

При этом обозначенная «качественная» трансформация в современном обществе невозможна без сбалансированного правового регулирования. В этом направлении главной задачей законодателя является не только применение порицающих мер воздействия, но и создание правовых «поощрительных инструментов и механизмов», способствующих развитию экологически ориентированного бизнеса.

В настоящее время понятие «экологически ориентированный бизнес» отождествляется с понятием экологического предпринимательства, легальная дефиниция которого в российском законодательстве отсутствует.

Однако рассматриваемое понятие нашло отражение в Модельном законе «Об основах экологического предпринимательства» (принят на XV пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ постановлением от 13 июня 2000 г. № 15-6).

Согласно ст. 1 названного Модельного закона под экологическим предпринимательством понимается производственная, научно-исследовательская, кредитно-финансовая деятельность по производству товаров, выполнению работ и оказанию услуг, имеющая целевым назначением обеспечение сохранения и восстановления окружающей среды и охрану природных ресурсов.

Исходя из данного понятия, характерными чертами такого вида предпринимательства является его целевое назначение — сохранение и восстановление окружающей среды.

В научной среде ряд авторов выделяют дополнительные характеристики указанного вида экономической деятельности. К примеру, С. Н. Новоселов экологическое предпринимательство определяет через принцип экологич-

¹ Харьков В. Н. Приоритетное обеспечение публичных экологических интересов как конституционный принцип охраны окружающей среды и природопользования. Актуальные проблемы российского права, 2020. Т. 15. № 10. С. 193.

² Ларионов В. Г. Экологически ориентированная модель интегрированного управления российскими компаниями / В. Г. Ларионов, С. Г. Фалько, А. В. Демидов. Вестник АГТУ. Серия: Экономика. 2018. № 4. С. 7.

ности хозяйственной деятельности, который раскрывается через обязанность осуществлять предпринимательскую деятельность в соответствии с требованиями законодательства³.

Однако, на взгляд автора, «осуществление предпринимательской деятельности, в соответствии с требованиями законодательства», в целом является обязанностью любого субъекта коммерческой деятельности, и, следуя такой логике, любая хозяйственная деятельность априори должна являться экологическим предпринимательством, что в корне является неверным.

Необходимо отметить, что не все виды предпринимательской деятельности, связанные с использованием природных ресурсов, являются экологичными.

К примеру, предпринимательская деятельность по лесозаготовке или недропользованию не ставит своей целью решение эколого-социальных задач, однако является одним из видов деятельности в области использования природных ресурсов. Кроме того, осуществление такого вида деятельности может оказывать большее негативное воздействие на окружающую среду, чем бизнес, не связанный с природопользованием⁴.

Учитывая изложенное, автор солидарен с мнением С. В. Злобина по определению экологического предпринимательства через характер хозяйственной деятельности, связанной с «осознанным принятием на себя потенциального риска наступления невыгодных последствий в сфере производства продукции природоохранного назначения, заключающейся в проведении научно-исследовательской, кредитно-финансовой деятельности, выполнении экологически значимых работ и оказании услуг, направленных на получение прибыли (дохода)»⁵.

Рассуждая о стимулировании экологического предпринимательства, можно констатировать тот факт, что существующих правовых средств и институтов, направленных на его формирование и развитие, на сегодняшний день недостаточно.

К видам экологического предпринимательства традиционно относят только экологический аудит и экологическое страхование, поскольку они прямо упомянуты в Федеральном законе от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»⁶.

Однако, по мнению автора, к виду экологического предпринимательства можно отнести и экологический комплаенс, как современный институт, который может быть использован хозяйствующим субъектом в целях развития зеленой экономики.

В российском законодательстве легальное закрепление термина «комплаенс» можно найти 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)» под антимонопольным комплаенсом понимается совокупность правовых и организационных мер, направленных на соблюдение антимонопольного законодательства и предупреждение его нарушения.

В научной среде ряд авторов определяют комплаенс как неотъемлемую 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 деятельности⁷.

Другие исследователи, напротив, определяют комплаенс как систему механизмов и рычагов, с помощью которых снижается вероятность нарушения законодательства в целом⁸.

Общим в подходе определения понятия комплаенса является его цель — минимизация правовых и репутационных рисков, возникающих вследствие нарушения установленных стандартов поведения.

На взгляд автора, экологический комплаенс можно определить как самостоятельное направление в системе корпоративного управления предприятием-природопользователем, которое в целом предполагает самостоятельный контроль за соблюдением экологического законодательства с целью минимизации правовых и репутационных рисков.

Именно в предупреждении экологических правонарушений и проявляется правовая природа экологического комплаенса, поскольку, как уже отмечалось выше, одна из основных его целей заключается в предотвращении вовлечения компании в совершение экологических преступлений и правонарушений.

³ Новоселов С. Н. Экологические услуги: зарубежный опыт и проблемы становления отечественного рынка. Статистика и экономика, 2012. № 3 (2). С. 243.

⁴ Рыженков А. Я. Правовые проблемы развития экологического предпринимательства в Российской Федерации. Законы России: опыт, анализ, практика. 2018. № 1. С. 66.

⁵ Злобин С. В. Правовое регулирование экологического предпринимательства в РФ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2011. С. 7.

⁶ Вафин В. В., Золотова О. А. Теоретико-правовые аспекты развития экологического предпринимательства в регионе. Гражданское право, 2019. № 2. С. 16.

⁷ Бондаренко Ю. Эффективное управление compliance-рисками: системный подход и критический анализ. Корпоративный юрист. М.: Волтерс Клувер, 2008. № 6. С. 31.

⁸ Михненко Т. Н. Влияние антимонопольного комплаенса на эффективность функционирования хозяйствующих субъектов и экономики в целом. Интернет-журнал «Мир науки», 2015. № 2. С. 1–5.

Важно отметить, что реализация экологического комплаенса, являющегося по своей сути публично-частным институтом⁹, совпадает с поставленными законодателем целями в сфере охраны окружающей среды (ст. 1, 3 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»).

При этом в Федеральном законе от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» уже содержатся предпосылки правового регулирования такого института, как экологический комплаенс.

Правовая конструкция экологического комплаенса схожа с производственным экологическим контролем. Основной целью указанных институтов выступает выполнение мероприятий по пресечению экологических нарушений и охране окружающей среды.

Вместе с тем производственный экологический контроль является в большей степени публичным институтом, поскольку для отдельных категорий объектов его реализация является обязательной в соответствии с определенными правилами и нормативами, установленными Правительством РФ и Министерством природных ресурсов и экологии РФ, а в ряде случаев выявление нарушений его проведения влечет административное преследование (к примеру, сокрытие, умышленное искажение или несвоевременное сообщение полной и достоверной информации о радиационной обстановке данных, полученных при осуществлении производственного экологического контроля, образует состав административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 8.5 КоАП РФ).

Экологический комплаенс, напротив, носит добровольный (дополнительный) характер, то есть может быть внедрен и использован любым субъектом предпринимательской деятельности.

На наш взгляд, экологический комплаенс в системе корпоративного управления предприятием должен содержать:

- 1) требования к порядку проведения оценки соблюдения законодательства об охране окружающей среды при выполнении работ (оказании услуг) в ходе осуществления предпринимательской деятельности;
- 2) меры, направленные на снижение рисков нарушения законодательства об охране окружающей среды при выполнении работ (оказании услуг), производстве продукции;
- 3) меры, направленные на осуществление контроля за соблюдением об охране окружающей среды при выполнении работ (оказании услуг), производстве продукции;
- 4) информацию о лице, ответственном за функционирование указанной системы в целом и на определенных этапах деятельности;
- 5) порядок ознакомления работников с указанной системой.

Исходя из изложенного, представляется необходимым доказать тезис о важности законодательного регулирования института экологического комплаенса и механизмов стимулирования хозяйствующих субъектов, его применяющих.

Представляется, что бесспорность данного тезиса обусловлена несколькими ключевыми моментами: внедрение комплаенса в деятельность хозяйствующих субъектов, с одной стороны, позволит органам государственного экологического контроля (надзора) предупредить нарушения законодательства об охране окружающей среды, снизить количество контрольных мероприятий, а с другой — хозяйствующим субъектам — минимизировать риски экологических нарушений и, как следствие, снизить возможность получения штрафных, репутационных санкций, а периодичность осуществляемых в отношении них проверок увеличить.

Таким образом, законодательное регулирование института экологического комплаенса приведет к уменьшению административного давления на бизнес без снижения должного уровня охраны окружающей среды, что в свою очередь является оптимальным соотношением контроля со стороны государства к добросовестному поведению хозяйствующих субъектов.

Как следствие, по мнению автора, экологический комплаенс может получить активное развитие в рамках реформы контрольно-надзорной деятельности государственных органов.

Как справедливо отмечают Л. К. Невидайло и А. А. Рябов, построение надлежащей системы охраны и защиты прав предпринимателей в рамках контрольно-надзорной деятельности государственных и муниципальных органов — необходимое условие для поступательного развития экономики страны, повышения ее эффективности и инвестиционной привлекательности. При этом система охраны прав не будет успешной без эффективной системы защиты, и наоборот¹⁰.

В рамках проводимой реформы принят Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» от 31.07.2020 № 248-ФЗ (далее — Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ), одним из принципов которого является соразмерность контрольных (надзорных) мероприятий к характеру выявленных правонарушений.

Федеральным законом от 31.07.2020 № 248-ФЗ все мероприятия, проводимые соответствующими органами контроля (надзора), подразделяются на «контрольные (надзорные) мероприятия» и «профилактические мероприятия», из

⁹ Кванина В. В. Антимонопольный комплаенс и его правовая природа. Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. 2019. Т. 19. № 1. С. 46.

¹⁰ Невидайло Л. К., Рябов А. А. Охрана и защита прав предпринимателей в контрольно-надзорной сфере. Закон, 2021. № 5. С. 40.

числа которых необходимо обратить особое внимание на «меры стимулирования добросовестности», представляющие собой нематериальное поощрение добросовестных контролируемых лиц.

В связи с чем внедрение и применение института экологического комплаенса должно рассматриваться как добросовестное поведение хозяйствующего субъекта, и такое поведение должно поощряться со стороны государства.

Таким образом, автор находит целесообразным закрепить данный институт на законодательном уровне. При этом внедрение института комплаенса в экологическое законодательство и внесение соответствующих изменений должно быть сопряжено с созданием базовой модели комплаенс-системы, включающей в себя ряд основных элементов, в соответствии с которыми каждая компания сможет составлять индивидуальную систему комплаенса, исходя из собственного размера прибыли, оборота денежных средств и опыта.

В целях стимулирования хозяйствующих субъектов к внедрению экологического комплаенса в систему управления предлагается: увеличить период, в течение которого не допускается назначение и проведение плановых проверок; снизить размеры штрафов за нарушение законодательства об охране окружающей среды при наличии комплаенс-программы; предоставить преимущество в торгах посредством введения в конкурсную документацию критерия «экологический комплаенс», который при равенстве других показателей позволит заказчику отдать предпочтение такому участнику.

Внесение обозначенных изменений, в том числе норм поощрений, будет стимулировать бизнес-структуры внедрять комплаенс-систему, что в целом приведет к увеличению экологической ориентированности бизнеса, правовой осознанности и необходимости охраны окружающей среды и, как следствие, будет способствовать активному развитию «зеленой» экономики.

Литература

1. *Бондаренко Ю.* Эффективное управление compliance-рисками: системный подход и критический анализ. Корпоративный юрист. М.: Волтерс Клувер, 2008. № 6. С. 31–34.
2. *Вафин В. В., Золотова О. А.* Теоретико-правовые аспекты развития экологического предпринимательства в регионе. Гражданское право, 2019. № 2. С. 16–20.
3. *Злобин С. В.* Правовое регулирование экологического предпринимательства в РФ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2011. С. 7–8.
4. *Кванина В. В.* Антимонопольный комплаенс и его правовая природа. Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия «Право». 2019. Т. 19. № 1. С. 46–52.
5. *Ларионов В. Г.* Экологически ориентированная модель интегрированного управления российскими компаниями / В. Г. Ларионов, С. Г. Фалько, А. В. Демидов. Вестник АГТУ. Серия: Экономика. 2018. № 4. С. 7–18.
6. *Михненко Т. Н.* Влияние антимонопольного комплаенса на эффективность функционирования хозяйствующих субъектов и экономики в целом. Интернет-журнал «Мир науки», 2015. № 2. С. 1–5.
7. *Невидайло Л. К., Рябов А. А.* Охрана и защита прав предпринимателей в контрольно-надзорной сфере. Закон, 2021. № 5. С. 40–48.
8. *Новоселов С. Н.* Экологические услуги: зарубежный опыт и проблемы становления отечественного рынка. Статистика и экономика, 2012. № 3 (2). С. 243–244.
9. *Рыженков А. Я.* Правовые проблемы развития экологического предпринимательства в Российской Федерации. Законы России: опыт, анализ, практика, 2018. № 1. С. 66–70.
10. *Харьков В. Н.* Приоритетное обеспечение публичных экологических интересов как конституционный принцип охраны окружающей среды и природопользования. Актуальные проблемы российского права, 2020. Т. 15. № 10. С. 193–199.

References

1. Bondarenko, Yu. Effective Compliance Risk Management: A Systematic Approach and Critical Analysis [Effektivnoe upravlenie compliance-riskami: sistemnyi podkhod i kriticheskii analiz]. Corporate lawyer [Korporativnyi yurist]. 2008. No. 6. P. 31–34. (In Rus.)
2. Vafin, V. V., Zolotova, O. A. Theoretical and Legal Aspects of the Development of Environmental Entrepreneurship in the Region [Teoretiko-pravovye aspekty razvitiya ekologicheskogo predprinimatel'stva v regione]. Grazhdanskoe pravo, 2019. No. 2. P. 16–20. (In Rus.)
3. Zlobin, S. V. Legal Regulation of Environmental Entrepreneurship in the Russian Federation: A Summary of a PhD Thesis in Law [Pravovoe regulirovanie ekologicheskogo predprinimatel'stva v RF: avtoref. dis. kand. jurid. nauk]. Volgograd, 2011. P. 7–8. (In Rus.)
4. Kvanina, V. V. Antimonopoly Compliance and Its Legal Nature [Antimonopol'nyi komplaens i ego pravovaya priroda]. Bulletin of the South Ural State University. Series "Right" [Vestnik Yuzhno-Ural'skogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya "Pravo"]. 2019. T. 19. No. 1. P. 46–52. (In Rus.)

5. Larionov, V. G. Environmentally Oriented Model of Integrated Management of Russian Companies [Ekologicheski orientirovannaya model' integririvannogo upravleniya rossiiskimi kompaniyami]. Bulletin of ASTU. Series: Economy [Vestnik AGTU. Seriya: Ekonomika]. 2018. No. 4. P. 7–18. (In Rus.)
6. Mikhnenko, T. N. The Impact of Antimonopoly Compliance on the Efficiency of Business Entities and the Economy as a Whole [Vliyanie antimonopol'nogo komplaensa na effektivnost' funktsionirovaniya khozyaistvuyushchikh sub"ektov i ekonomiki v tselom]. Internet journal "World of Science" [Internet-zhurnal "Mir nauki"]. 2015. No. 2. P. 1–5. (In Rus.)
7. Nevidailo, L. K., Ryabov, A. A. Entrepreneurs Rights Protection in the Control and Supervision Sphere [Okhrana i zashchita prav predprinimatelei v kontrol'no-nadzornoj sfere]. Zakon, 2021. No. 5. P. 40–48. (In Rus.)
8. Novoselov, S. N. Ecological Services: Foreign Experience and Problems of the Formation of the Domestic Market [Ekologicheskie uslugi: zarubezhnyi opyt i problemy stanovleniya otechestvennogo rynka]. Statistics and economics [Statistika i ekonomika]. 2012. No. 3-2. P. 243–244. (In Rus.)
9. Ryzhenkov, A. Ya. Legal Problems of the Development of Environmental Entrepreneurship in the Russian Federation [Pravovye problemy razvitiya ekologicheskogo predprinimatel'stva v Rossiiskoi Federatsii]. Laws of Russia: experience, analysis, practice [Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika]. 2018. No. 1. P. 66–70. (In Rus.)
10. Khar'kov, V. N. Priority Provision of Public Environmental Interests as a Constitutional Principle of Environmental Protection and Nature Management [Prioritetnoe obespechenie publicznykh ekologicheskikh interesov kak konstitutsionnyi printsip okhrany okruzhayushchei sredy i prirodoopol'zovaniya]. Actual Problems of Russian Law [Aktual'nye problemy rossijskogo prava]. 2020. No. 10. P. 193–199. (In Rus.)