

УДК 349.6**Экологический аудит в системе особо охраняемых природных территорий****Стригунков Максим Дмитриевич**

Первый заместитель директора,
Информационно-аналитический центр поддержки заповедного дела,
117628, Российская Федерация, Москва, 36-й километр МКАД, 1/4;
e-mail: strmd@yandex.ru

Аннотация

В статье предлагается усилить экологический надзор государства путем введения дополнительного предупредительного механизма совершения правонарушений в области особо охраняемых природных территорий в виде получения заключения экологического аудита, предметом которого и будет являться соответствие деятельности предприятий и природопользователей требованиям законодательства в области охраны окружающей среды и особо охраняемых природных территорий. Ужесточение правового регулирования в сфере особо охраняемых природных территорий минимизирует количество потенциальных правонарушений в данной области и создаст предпосылки для снижения рисков причинения вреда природным объектам, располагающимся в границах особо охраняемых природных территорий. Заключение экологического аудита будет являться основным документом, подтверждающим соответствие намечаемой деятельности принципам сохранения природы и соблюдению ограничений и требований режима территории.

Для цитирования в научных исследованиях

Стригунков М.Д. Экологический аудит в системе особо охраняемых природных территорий // Вопросы российского и международного права. 2018. Том 8. № 8А. С. 125-130.

Ключевые слова

Экологический аудит, особо охраняемые природные территории, государственный экологический надзор, экологическое правонарушение, режим территории, сохранение природы, природопользователи, вред природным объектам, правовое регулирование охраны природы.

Введение

Особо охраняемые природные территории (далее – ООПТ) – участки земли, водной поверхности и воздушного пространства над ними, где располагаются природные комплексы и объекты, которые имеют особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение, которые изъяты решениями органов государственной власти полностью или частично из хозяйственного использования и для которых установлен режим особой охраны (см. Федеральный закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»).

Основные принципы осуществления деятельности на ООПТ, правовой режим этих территорий и их охрана регламентированы Федеральными законами от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее – Закон № 7) и от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (далее – Закон № 33).

Экологический аудит

Свое начало экологический аудит берет приблизительно в 1970-х гг. в ряде стран Европы и США. Связано это было с тем, что многие хозяйствующие субъекты оказались привлечены к юридической ответственности по причине нанесения ущерба окружающей среде. Безусловно, это привело к дополнительным экономическим потерям. В результате данных процессов приблизительно в середине 1980-х гг. в большинстве стран Европы сформировалось направление экологического аудита как инструмента управления, используемого для усиления контроля за природоохранной деятельностью. В зарубежной практике он стал применяться и в таких сферах деятельности, как решение проблемы отходов производства и потребления, обеспечение безопасности производимых продуктов, борьба с профессиональными болезнями, контроль загрязнения природных сред. Экологический аудит получил широкое распространение в промышленно развитых странах: Канаде, Великобритании, Швеции и др.

В национальном законодательстве Российской Федерации термин «экологический аудит», несмотря на растущую актуальность проблем в области охраны окружающей среды и большое внимание государства и общества к данной проблематике, раскрыт не в полной мере, не ясна правовая природа его существования как одного из главных факторов развития не только системы особо охраняемых природных территорий, но и государства в целом. В настоящее время роль и место экологического аудита в системе государственного управления охраной окружающей среды законодательно не установлены [Чхутиашвили, 2015].

Понятийный аппарат, изложенный в Законе № 7, вступившем в силу 12 января 2002 г., т. е. 16 лет назад, уже содержал такое понятие, как «экологический аудит», который представляет собой независимую комплексную, документированную оценку соблюдения субъектом хозяйственной и иной деятельности требований, в том числе нормативов и нормативных документов, в области охраны окружающей среды, требований международных стандартов и подготовку рекомендаций по улучшению такой деятельности.

Существующее правовое регулирование организации, использования и охраны особо охраняемых природных территорий, включая специальный Закон № 33, также не уточняет данное понятие и не конкретизирует механизм реализации в системе ООПТ, не содержит ни предмета, ни целей, ни задач экологического аудита, не определяет круг субъектов хозяйственной и иной деятельности, которые должны проводить экологический аудит, и критерии к ним, отсутствуют правила осуществления экологического аудита, отсутствует

форма заключений экологического аудита и т. д. Действующим законодательством Российской Федерации не установлены требования по обязательному экологическому страхованию и экологическому аудиту [Гамидуллаева, 2015].

Институт экологического аудита остается одним из самых малоизученных в теории экологического права [Пономарев, 2010]. Учитывая правовую неопределенность в толковании данного термина и его невостребованность на практике в области особо охраняемых природных территорий, говорить о нем как о факторе предупреждения правонарушений и развития системы ООПТ не приходится.

Однако подзаконные нормативные акты Российской Федерации содержат отдельные тезисы и направления развития такого института, как «экологический аудит». Так, Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 г., утвержденные 30 апреля 2012 г. Президентом Российской Федерации, предписывают поэтапно внедрять систему проведения экологического аудита при решении задач развития рыночных инструментов охраны окружающей среды (п. 17). Вместе с этим Правительство Российской Федерации утвердило Прогноз научно-технологического развития Российской Федерации на период до 2030 г., являющийся одним из основных документов системы стратегического планирования развития Российской Федерации. Данный прогноз определил экологический консалтинг и экологический аудит в качестве интеллектуальной экологической услуги и перспективного рынка.

Более того, понимая важную роль экологического аудита в развитии рынка в области охраны окружающей среды, Правительство Российской Федерации Распоряжением от 17 ноября 2008 г. № 1662-р утвердило Концепцию долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., которая прямо предусматривает экологический бизнес как отдельное направление социально-экономического развития Российской Федерации. Роль государства состоит в том числе и в формировании правил осуществления экологического аудита и внедрения экологического менеджмента. Также Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 г., утвержденная Указом Президента от 19 апреля 2017 г. № 176, рассматривает в качестве одного из основных механизмов реализации государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности создание системы экологического аудита.

Хотя Закон № 33, как было указано выше, и не предусматривает правового регулирования механизма реализации экологического аудита в системе ООПТ, однако Концепция развития системы особо охраняемых природных территорий федерального значения на период до 2020 г., утвержденная Распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 декабря 2011 г. № 2322-р (далее – Концепция ООПТ), указывает, что в целях совершенствования государственного управления системой ООПТ необходимо внедрить систему аудита, проводимого по специально разработанной методике, с привлечением экспертов из природоохранных и научных государственных и общественных организаций для каждого заповедника и национального парка.

Организация и проведение экологического аудита в системе ООПТ может иметь ключевое значение при рассмотрении вопроса о соблюдении хозяйствующим субъектом режима ООПТ при получении согласования в Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации (далее – Минприроды России) социально-экономической деятельности (см. Постановление Правительства РФ от 11 ноября 2015 г. № 1219 «Об утверждении Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации и об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации»).

В целях сохранения ООПТ предлагается, наряду с проведением плановых и (или) внеплановых проверок деятельности хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность в системе ООПТ, предусмотреть получение юридическими лицами в обязательном порядке заключения экологического аудита в федеральном государственном бюджетном учреждении, которое в силу требований Закона № 33 осуществляет управление конкретной ООПТ. Порядок получения данного заключения экологического аудита может быть утвержден Минприроды России в целях реализации Концепции ООПТ.

Заключение

Введение обязанности для природопользователей системы ООПТ получать заключение экологического аудита будет соответствовать принципам охраны окружающей среды и создаст превентивный механизм для борьбы с совершением правонарушений и усилит государственный надзор в области ООПТ. Правонарушений в данной области достаточно. Так, согласно информации, озвученной 31 октября 2017 г., в г. Москве на заседании коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации по вопросам исполнения законодательства об ООПТ, сохранении объектов животного мира и среды их обитания по итогам проведенных органами прокуратуры в 2015 г. – первом полугодии 2017 г. проверок исполнения законодательства об ООПТ, охране животных и объектов животного мира прокурорами выявлено 30 000 нарушений, на незаконные правовые акты принесено 1600 протестов, внесено 5100 представлений, в суды предъявлено свыше 4900 заявлений (исков) на сумму более 132 млн руб. По требованиям прокуроров к дисциплинарной и административной ответственности привлечено 5500 лиц. По материалам прокурорских проверок возбуждено 180 уголовных дел. Обеспечение законности в деятельности ООПТ является одной из первостепенных задач прокурорского надзора в экологической сфере. По результатам рассмотрения мер прокурорского реагирования органами государственной власти, местного самоуправления определены границы 356 ООПТ и их охранных зон, утверждены и приведены в соответствие с федеральным законодательством положения о 360 охраняемых природных территориях.

Конечно, внедрить систему экологического аудита в области организации и использования ООПТ в полной мере невозможно без полноценного правового акта в виде отдельного федерального закона, который предусмотрел бы в том числе и предлагаемые нововведения, тем более что Модельный закон об экологическом аудите принят в г. Санкт-Петербурге 29 ноября 2013 г. Постановлением 39-5 на 39-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ.

Библиография

1. Гамидуллаева Л.С. Повышение эффективности государственного экологического надзора на федеральном и региональном уровне // Ленинградский юридический журнал. 2015. № 4. С. 163-175.
2. О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года: распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_82134/
3. О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года: указ Президента РФ от 19.04.2017 № 176. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_215668/
4. Об особо охраняемых природных территориях: федер. закон Рос. Федерации от 14.03.1995 № 33-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 15.02.1995. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_6072/

5. Об охране окружающей среды: федер. закон Рос. Федерации от 10.01.2002 № 7-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 20.12.2001; одобрен Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 26.12.2001. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34823/
6. Об утверждении Концепции развития системы особо охраняемых природных территорий федерального значения на период до 2020 года: распоряжение Правительства РФ от 22.12.2011 № 2322-р. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_124870/
7. Об утверждении Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации и об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 11.11.2015 № 1219. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_188947/
8. Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года: утв. Президентом РФ 30.04.2012. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_129117/
9. Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации. URL: <https://genproc.gov.ru>
10. Пономарев М.В. Правовой механизм экологического аудита // Журнал российского права. 2010. № 8. С. 106-110.
11. Прогноз научно-технологического развития Российской Федерации на период до 2030 года: утв. Правительством РФ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_157978/
12. Чхутиашвили Л.В. Роль и место экологического аудита в системе государственного управления охраной окружающей среды Российской Федерации // Экологическое право. 2015. № 3. С. 24-26.

Environmental auditing in the system of specially protected natural areas

Maksim D. Strigunkov

Senior Deputy Director,
Information and Analytical Centre for Support for Protected Areas,
117628, 1/4, 36th kilometre of MKAD, Moscow, Russian Federation;
e-mail: strmd@yandex.ru

Abstract

The article deals with environmental auditing in the system of specially protected natural areas. It analyses the legislation of the Russian Federation on environmental protection, in particular specially protected natural areas, and makes an attempt to describe measures that can be taken with a view to strengthening state environmental supervision by introducing an additional mechanism aimed at preventing the commission of offences in the sphere of specially protected natural areas in the form of obtaining an environmental audit report, whose subject matter will be the compliance of the activities of enterprises and natural resource users with the requirements of the legislation in the sphere of environmental protection and specially protected natural areas. The author of the article points out that the tightening of legal regulation in the sphere of specially protected natural areas will minimise the number of potential violations in this sphere and will contribute to creating conditions for reducing the risk of damage to natural objects located within the boundaries of specially protected natural areas. The environmental audit report will be viewed as the main document confirming the compliance of the planned activity with the principles of nature conservation and the observance of the restrictions and requirements of the area regime.

For citation

Strigunkov M.D. (2018) *Ekologicheskii audit v sisteme osobo okhranyaemykh prirodnykh territorii* [Environmental auditing in the system of specially protected natural areas]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 8 (8A), pp. 125-130.

Keywords

Environmental auditing, specially protected natural areas, state environmental supervision, environmental offence, area regime, nature conservation, natural resource users, damage to natural objects, legal regulation of nature protection.

References

1. Chkhutiashvili L.V. (2015) Rol' i mesto ekologicheskogo audita v sisteme gosudarstvennogo upravleniya okhranoi okruzhayushchei srede Rossiiskoi Federatsii [The role and place of environmental auditing in the system of state management of environmental protection in the Russian Federation]. *Ekologicheskoe pravo* [Environmental law], 3, pp. 24-26.
2. Gamidullaeva L.S. (2015) Povyshenie effektivnosti gosudarstvennogo ekologicheskogo nadzora na federal'nom i regional'nom urovne [Improving the efficiency of state environmental supervision at the federal and regional levels]. *Leningradskii yuridicheskii zhurnal* [Leningrad law journal], 4, pp. 163-175.
3. *O Kontseptsii dolgosrochnogo sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya Rossiiskoi Federatsii na period do 2020 goda: rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 17.11.2008 № 1662-r* [On the Conception of long-term socioeconomic development of the Russian Federation for the period until 2020: Order of the Russian Government No. 1662-r of November 17, 2008]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_82134/ [Accessed 17/07/18].
4. *O Strategii ekologicheskoi bezopasnosti Rossiiskoi Federatsii na period do 2025 goda: ukaz Prezidenta RF ot 19.04.2017 № 176* [On the Strategy on the ecological safety of the Russian Federation for the period until 2025: Decree of the President of the Russian Federation No. 176 of April 19, 2017]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_215668/ [Accessed 17/07/18].
5. *Ob okhrane okruzhayushchei srede: feder. zakon Ros. Federatsii ot 10.01.2002 № 7-FZ: prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 20.12.2001: odobr. Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Ros. Federatsii 26.12.2001* [On environmental protection: Federal Law of the Russian Federation No. 7-FZ of January 10, 2002]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34823/ [Accessed 17/07/18].
6. *Ob osobo okhranyaemykh prirodnykh territoriyakh: feder. zakon Ros. Federatsii ot 14.03.1995 № 33-FZ: prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 15.02.1995* [On specially protected natural areas: Federal Law of the Russian Federation No. 33-FZ of March 14, 1995]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_6072/ [Accessed 17/07/18].
7. *Ob utverzhdenii Kontseptsii razvitiya sistemy osobo okhranyaemykh prirodnykh territorii federal'nogo znacheniya na period do 2020 goda: rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 22.12.2011 № 2322-r* [On the approval of the Conception of the development of the system of specially protected natural areas of federal significance for the period until 2020: Order of the Russian Government No. 2322-r of December 22, 2011]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_124870/ [Accessed 17/07/18].
8. *Ob utverzhdenii Polozheniya o Ministerstve prirodnykh resursov i ekologii Rossiiskoi Federatsii i ob izmenenii i priznanii utrativshimi silu nekotorykh aktov Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii: postanovlenie Pravitel'stva RF ot 11.11.2015 № 1219* [On the approval of the Regulations on the Ministry of Natural Resources and Environment of the Russian Federation and on amending and invalidating certain acts of the Russian Government: Decree of the Russian Government No. 1219 of November 11, 2015]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_188947/ [Accessed 17/07/18].
9. *Ofitsial'nyi sait General'noi prokuratury Rossiiskoi Federatsii* [The official website of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation]. Available at: <https://genproc.gov.ru> [Accessed 17/07/18].
10. *Osnovy gosudarstvennoi politiki v oblasti ekologicheskogo razvitiya Rossiiskoi Federatsii na period do 2030 goda: utv. Prezidentom RF 30.04.2012* [The fundamentals of state policy in the sphere of environmental development of the Russian Federation for the period until 2030: approved by the President of the Russian Federation on April 30, 2012]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_129117/ [Accessed 17/07/18].
11. Ponomarev M.V. (2010) Pravovoi mekhanizm ekologicheskogo audita [A legal mechanism for environmental auditing]. *Zhurnal rossiiskogo prava* [Journal of Russian law], 8, pp. 106-110.
12. *Prognoz nauchno-tekhnologicheskogo razvitiya Rossiiskoi Federatsii na period do 2030 goda: utv. Pravitel'stvom RF* [The forecast of the scientific and technological development of the Russian Federation for the period until 2030: approved by the Russian Government]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_157978/ [Accessed 17/07/18].