

## О РАЗВИТИИ САМОРЕГУЛИРОВАНИЯ В СФЕРЕ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ КАК ОДНОГО ИЗ ФАКТОРОВ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ<sup>1</sup>

**Аннотация.** В статье рассмотрены вопросы развития саморегулирования в сфере природопользования в России как одного из факторов обеспечения устойчивого развития территорий. Актуальность темы обусловлена недостаточной эффективностью российского природоресурсного законодательства, необходимостью поиска новых путей его совершенствования, повышенным вниманием государства к институту саморегулирования предпринимательской деятельности как альтернативе государственного регулирования в различных сферах деятельности, в том числе в сфере природопользования. Автором исследованы особенности и возможности сферы природопользования для развития саморегулирования, дана оценка действующему законодательству в сфере саморегулирования и природопользования, показано текущее состояние саморегулирования в сфере природопользования, сделаны выводы о возможных и перспективных формах и направлениях развития саморегулирования в сфере природопользования в Российской Федерации. Рассмотрены альтернативные формы саморегулирования в сфере природопользования, в том числе существующие в мире и в России системы добровольной экологической сертификации отдельных природных ресурсов, показана их эффективность для обеспечения рационального природопользования и перспективность их дальнейшего развития. Обоснован вывод о том, что саморегулирование в сфере природопользования с учетом специфики природоресурсных отношений может развиваться в различных формах и моделях, а не только в виде создания и деятельности саморегулируемых организаций в соответствии с действующим Федеральным законом «О саморегулируемых организациях».

**Ключевые слова:** природопользование, устойчивое развитие территорий, природоресурсное законодательство, саморегулирование предпринимательской деятельности, саморегулирование в сфере природопользования, саморегулируемые организации, некоммерческие организации, природные ресурсы, экологическая сертификация.

**DOI: 10.17803/1729-5920.2018.138.5.072-084**

Устойчивое развитие как всего государства, так и отдельных его территорий невозможно без обеспечения рационального природопользования. И хотя Российская Федерация относится к числу стран, наиболее богатых различными природными ресурсами, проблема

<sup>1</sup> Статья подготовлена в рамках государственного контракта № ГК-17/204 от 25 октября 2017 г.

© Романова О. А., 2018

\* Романова Ольга Александровна, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры экологического и природоресурсного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)  
romanova\_85@inbox.ru  
125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

обеспечения их рационального и неистощительного использования стабильно остается одной из самых актуальных. Причины этого многообразны, одной из них, по общему признанию, является недостаточная эффективность действующего организационно-правового механизма в сфере природопользования. Проблемы законодательства и правоприменительной практики в данной области приводят к необходимости поиска путей совершенствования правового регулирования отношений по использованию и охране природных ресурсов и объектов.

Вопросы развития природоресурсного законодательства постоянно находятся в зоне внимания органов власти и научного и профессионального сообщества, пытающихся найти оптимальные средства эффективного воздействия на поведение субъектов природопользования. Традиционным подходом является совершенствование правовых механизмов предоставления и условий использования природных ресурсов, которые за последние 10 лет претерпели значительные изменения. За исключением недропользования, почти во всех остальных сферах природопользования произошел отказ от лицензионной системы предоставления и использования природных ресурсов в пользу договорных отношений. Однако правоприменительная и правоохранительная практика в сфере природопользования свидетельствует о наличии нерешенных проблем в этой области, которые в том числе были подняты в апреле 2017 г. на заседании Комитета Госдумы по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям председателем Комитета Н. Николаевым в докладе «Природные ресурсы: эффективность и контроль». По мнению Комитета, одним из возможных направлений совершенствования организационно-правового механизма рационального использования природных ресурсов может стать использование механизмов саморегулирования. Предполагается, что внедрение форм саморегулирования в сфере природопользования может позволить создать эффективный механизм природопользования, который позволит оптимально распределить организационные и контрольно-надзорные полномочия между субъектами природопользования и государством в целях обеспечения рационального использования и охраны природных ресурсов.

Саморегулирование предпринимательской и профессиональной деятельности активно

развивается в России на протяжении последнего десятилетия наряду с государственным регулированием экономических отношений. Этому процессу способствовало принятие Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» и иных федеральных законов, определивших особенности саморегулирования отдельных видов предпринимательской и (или) профессиональной деятельности. Стратегическим документом для дальнейшего развития саморегулирования экономики явилась утвержденная распоряжением Правительства РФ от 30 декабря 2015 г. № 2776-р Концепция совершенствования механизмов саморегулирования, обобщившая предшествующий опыт саморегулируемых организаций в различных сферах и видах деятельности и предусмотревшая формирование единой эффективной общегосударственной модели саморегулирования, определяющей цели и задачи саморегулирования, а также позволяющей использовать потенциал саморегулирования для повышения качества товаров (работ, услуг) субъектов предпринимательской и профессиональной деятельности.

Сфера природопользования в целом является значительно более широкой сферой отношений, чем сфера экономических отношений, и поэтому, как представляется, сама по себе не может быть институциональной сферой саморегулирования. Однако, безусловно, многие виды природопользования являются одновременно видами предпринимательской деятельности, субъекты которых вполне могут устанавливать для себя определенные правила поведения, не урегулированные природоресурсным законодательством, но направленные на оптимизацию своей деятельности для достижения лучших результатов. Вопрос состоит только в выборе оптимальных форм и пределов саморегулирования в сфере именно природопользования с учетом особенностей каждого вида природопользования.

В связи с активным развитием института саморегулирования в России вопросы совершенствования правового регулирования отдельных видов природопользования с использованием института саморегулирования рассматривались в повестке ряда научно-практических мероприятий, проводимых профильными комитетами Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания РФ, а также обсуждались на некоторых конференциях и круглых столах, организованных органами

государственной власти и негосударственными организациями.

Впервые на высоком уровне проблемы саморегулирования природопользования были подняты на конференции «О возможности передачи ряда функций по государственному управлению в области природопользования и охраны окружающей среды саморегулируемым организациям», организованной Комитетом Совета Федерации по природным ресурсам и охране окружающей среды 21 декабря 2010 г. Участники конференции осторожно отнеслись к возможности введения механизмов саморегулирования в сфере природопользования, особенно к возможности передачи определенных управленческих и контрольно-надзорных функций саморегулируемым организациям, образованным природопользователями. Отметив противоречивость экспертных оценок последствий перехода ряда сфер и отраслей на саморегулирование, конференция рекомендовала поддержать движение по формированию саморегулируемых организаций на добровольной основе, которые могут заполнять ниши, возникающие в связи с недостаточно оперативной реакцией государства по осуществлению технического регулирования и стандартизации в сфере природопользования и охраны окружающей среды. По мнению участников конференции, в области природопользования сначала целесообразно подвергнуть испытанию саморегулированием менее рискованные области, такие как экологическое страхование, экологическое образование, консалтинг, экологический аудит, то есть виды деятельности, которые сами по себе не связаны с использованием природных ресурсов, что, на наш взгляд, представляется оправданным.

В дальнейшем, несмотря на попытки привлечь внимание общественности и органов власти к введению механизма саморегулирования в сферу природопользования, никакого развития они так и не получили ни в науке, ни на практике. При этом вопросы саморегулирования в других сферах предпринимательской и профессиональной деятельности активно обсуждаются научным и профессиональными сообществами.

С одной стороны, в литературе отмечается, что саморегулирование имеет ряд доказанных достоинств, таких как снижение государственного вмешательства в саморегулируемую деятельность и повышение предсказуемости по сравнению с государственным регулиро-

ванием, способность оперативно реагировать на изменения в соответствующей отрасли экономической деятельности, применение наиболее подходящего способа регулирования в случае изменения условий осуществления той или иной экономической деятельности, сокращение коммерческих и других рисков, повышение конкурентоспособности, эффективность при решении вопросов корпоративного поведения на рынках и т.д. Но с другой стороны, многие специалисты уже отмечают недостаточную эффективность института саморегулирования в России, в том числе в силу внедрения «сверху» механизма обязательного саморегулирования в отдельные виды предпринимательской и профессиональной деятельности, а не развития саморегулирования самими субъектами экономических отношений, что приводит к деформации реальных общественных правоотношений и снижению эффективности механизма саморегулирования.

Одним из условий развития саморегулирования в России упомянутая выше Концепция совершенствования механизмов саморегулирования определяет передачу отдельных государственных функций саморегулируемым организациям. Данное условие представляется наиболее дискуссионным и проблематичным по отношению к сфере природопользования, которая в большей степени является публичной сферой. Отношения в сфере природопользования имеют существенную специфику, затрудняющую внедрение механизмов саморегулирования, основанных на передаче определенных государственных полномочий на уровень саморегулируемых организаций. Данная специфика связана прежде всего с особенностями природных ресурсов как объектов общественных отношений, которые обусловлены их качественными и количественными характеристиками, местом и ролью природных ресурсов в жизни человека и общества.

Природные ресурсы, являясь объектом хозяйственной деятельности человека, остаются при этом частью окружающей среды и средой обитания человека и других представителей жизни на Земле. Поэтому правовое регулирование природопользования в первую очередь направлено на обеспечение охраны природных ресурсов и объектов от негативного антропогенного воздействия и на их неистощительное использование. В силу этого существенную часть правового регулирования использования природных ресурсов занимают правовые тре-

бования, направленные на охрану, защиту и воспроизводство природных ресурсов, а также на обеспечение экологической безопасности, то есть на защиту публичных интересов. Анализ контрольно-надзорных полномочий в сфере природопользования на данный момент не выявляет возможности передачи каких-либо контрольно-надзорных полномочий саморегулируемым организациям в сфере природопользования без риска ущемления публичных интересов.

Важнейшим фактором, ограничивающим передачу контрольно-надзорных функций в сфере природопользования, является установленная российским законодательством государственная, преимущественно федеральная, собственность на все природные ресурсы, за некоторым исключением, что является юридическим выражением особой публичной значимости природных ресурсов и что уже само по себе ограничивает потенциальную возможность перераспределения государственных полномочий негосударственным субъектам. Соответственно, природные ресурсы и объекты изъяты или ограничены в обороте и могут предоставляться различным субъектам только в пользование. При этом ограниченность самих природных ресурсов требует участия государства в упорядочении процессов их перераспределения независимо от того, изъяты эти ресурсы из оборота или нет.

Обязательным формам саморегулирования юридически препятствует и действующая в большинстве случаев аукционно-договорная система предоставления природных ресурсов в пользование, не предъявляющая в большинстве случаев каких-либо требований к претендентам на природопользование и связывающая субъектов природопользования взаимными правами и обязанностями, имеющими договорный характер. Последнее изменение лесного законодательства, произошедшее в конце 2017 г., в результате которого изменился порядок предоставления лесных участков для заготовки древесины с открытого аукциона на открытый конкурс, безусловно, расширяют возможности саморегулирования в сфере заготовки древесины, но принципиально ситуацию в сфере лесопользования пока не меняют.

К факторам, существенно сдерживающим развитие саморегулирования в сфере природопользования, несомненно, следует отнести весьма невысокий уровень эколого-правово-

го сознания российского общества в целом и субъектов предпринимательских отношений в частности.

Материалы правоохранительной практики в сфере природопользования свидетельствуют, что основными правонарушителями природоресурсного законодательства являются сами природопользователи, поэтому в настоящее время передача каких-либо контрольно-надзорных полномочий на уровень саморегулируемых организаций предпринимателей-природопользователей представляется преждевременной. Кроме того, по сведениям Росреестра, к наиболее типичным и распространенным нарушениям в деятельности зарегистрированных СРО, в отношении которых Росреестр осуществляет надзор за деятельностью, относятся нарушения обязательных требований к СРО при осуществлении контроля за деятельностью своих членов. Поэтому можно сделать вывод, что в настоящее время в России не сложились правовые и материальные предпосылки внедрения обязательных форм и моделей саморегулирования в сферу природопользования.

Что касается добровольного саморегулирования предпринимательской и профессиональной деятельности, связанной с природопользованием, то оно соответствующими субъектами может осуществляться в рамках действующего законодательства, однако массового развития создание СРО субъектами, осуществляющими природопользование, пока не получило.

По официальным сведениям Росреестра, на февраль 2018 г. зарегистрировано всего 3 саморегулируемые организации, созданные в соответствии с Федеральным законом «О саморегулируемых организациях», деятельность которых связана с природопользованием:

- союз «Объединение бурильщиков на воду и обеспечение недропользования»;
- некоммерческое партнерство по взаимодействию и сотрудничеству с арендаторами и лесными таксаторами в сфере лесоустройства, использования лесов, лесного планирования и проектирования «Лесной союз» (НП «Лесной союз»);
- ассоциация работников лесных отраслей «Псковский лес».

При этом анализ представленных в открытом доступе материалов, сведений и данных, в том числе на официальных сайтах указанных организаций, свидетельствует о том, что из них реально действующей СРО является толь-



ко союз «Объединение бурильщиков на воду и обеспечение недропользования».

Изложенное позволяет сделать вывод, что саморегулирование предпринимательской деятельности в Российской Федерации в сфере природопользования по модели, установленной Федеральным законом «О саморегулируемых организациях», не получила своего развития ни в одном из видов природопользования. Предпринятые попытки в сфере лесопользования пока оказались неудачными. Положительный пример союза «Объединение бурильщиков на воду и обеспечение недропользования», с одной стороны, свидетельствует о возможности создания и деятельности СРО в сфере, связанной с природопользованием, в соответствии с действующим законодательством, но, с другой стороны, показывает неостребованность такой формы саморегулирования среди предпринимателей-природопользователей.

При этом в России существует большое количество различных объединений однородных коммерческих субъектов, работающих в том числе и в сфере природопользования, в форме некоммерческих организаций, созданных в соответствии с Федеральным законом от 12 января 1996 г. № 7 «О некоммерческих организациях», в основном в виде некоммерческих партнерств, союзов и ассоциаций, которые в той или иной степени осуществляют определенные саморегулирующие функции и которые сами себя позиционируют как саморегулируемые организации.

Например, Союз недропользователей, созданный в Санкт-Петербурге и объединяющий добывающие и производственные предприятия, проектные, изыскательские и экспертные организации, транспортно-логистические и сервисные компании, производителей техники и иные юридические лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность в сфере недропользования. Как сказано на сайте, *стратегической задачей* создания Союза недропользователей является образование *сильной саморегулируемой организации в сфере недропользования*, которая сможет обеспечить равный доступ на рынок всем своим членам, всестороннюю поддержку в вопросах текущей деятельности, защиту их прав и законных интересов, а также поддержание высоких стандартов качества работы и предпринимательской деятельности.

В сфере водопользования в качестве примера можно привести Союз водопользователей Амурского бассейнового округа — созданная в организационно-правовой форме ассоциации (союза), основанная на добровольном членстве некоммерческая корпоративная организация, объединяющая юридических лиц и граждан на принципах *саморегулирования*. Членами Союза могут быть юридические лица и граждане, являющиеся собственниками гидротехнических сооружений или осуществляющие эксплуатацию гидротехнических сооружений, пользователи земельных участков, расположенных в береговой полосе водных объектов и предназначенных для осуществления водопользования, юридические лица и граждане, имеющие оформленные права пользования водными объектами и (или) осуществляющие использование водных объектов для целей, предусмотренных Водным кодексом Российской Федерации.

Отличительной особенностью данной организации является его бассейновый характер деятельности, что представляет особый интерес с точки зрения развития саморегулирования в сфере водопользования. Как сказано на сайте, территориальная сфера деятельности Союза — Амурский бассейновый округ (Приморский край, Хабаровский край, Сахалинская область, Еврейская автономная область, Амурская область, Забайкальский край). То есть данная организация объединяет водопользователей не по принципу однородности осуществляемой деятельности, а по принципу осуществления водопользования в границах одного речного бассейна, что позволяет учесть особенности водных отношений в пределах конкретного бассейнового округа с учетом существующих гидрологических условий. Такой бассейновый подход к саморегулированию в сфере водопользования представляется очень правильным и перспективным, отражающим объективные особенности водных отношений.

Большое количество некоммерческих объединений бизнес-субъектов в виде ассоциаций и союзов существует в сфере рыбного хозяйства и лесной промышленности; они решают сходные задачи разнообразной взаимной помощи в своей сфере деятельности и для продвижения на рынке. Анализ документов и материалов деятельности данных организаций свидетельствует о фактическом осуществлении ими многих функций саморегулирования,

в том числе по установлению отраслевых стандартов и правил.

Изложенное позволяет сделать вывод, что саморегулирование предпринимательской деятельности в сфере природопользования в России существует и развивается, но не в форме деятельности саморегулируемых организаций, созданных в соответствии с Федеральным законом «О саморегулируемых организациях», а в форме некоммерческих объединений бизнес-субъектов, созданных и действующих в соответствии с Федеральным законом «О некоммерческих организациях», в сфере охоты — в соответствии с отраслевым законом.

Очевидно нежелание бизнес-сообществ брать на себя дополнительные обязанности и обязательства, отличающие СРО от обычных некоммерческих организаций, в том числе по формированию компенсационного фонда, распределению ответственности, организации контроля за действиями членов СРО и др., при отсутствии необходимости и явных потенциальных выгод от вступления в СРО.

Основная цель предпринимательской деятельности — получение прибыли, поэтому все действия предпринимателей направлены прежде всего на достижение этой цели и минимизацию своих расходов. При этом добросовестное природопользование само по себе связано с ограничениями деятельности и существенными дополнительными расходами на проведение природоохранных и восстановительных мероприятий.

Исходя из природы предпринимательской деятельности любое ее реальное ограничение в пользу публичных интересов возможно только либо при наличии экономической заинтересованности, либо в силу прямых законодательных указаний при установлении эффективного механизма ответственности за их невыполнение. Как показывает отечественная и зарубежная практика, наиболее эффективным механизмом воздействия на поведение субъектов предпринимательской деятельности является оптимальное сочетание экономического механизма с механизмом юридической ответственности. Субъекту предпринимательской деятельности должно быть выгоднее соблюдать требования законодательства, чем платить штрафы и возмещать ущерб или терпеть другие негативные последствия, например в виде прекращения права пользования природным ресурсом. Это действует при наличии эффективного механизма ответственности, включа-

ющего механизм выявления правонарушений и привлечения к ответственности (организация контроля, надзора) и адекватной экономической оценки ответственности в виде размеров штрафных санкций и методик подсчета ущерба (законодательное регулирование). Поэтому совершенствование надзорной деятельности и института юридической ответственности в сфере природопользования остается актуальным направлением развития законодательства и практики его применения.

Саморегулирование предпринимательской деятельности пока является для России достаточно новым институтом рыночной экономики. Развитие саморегулирования предполагает переход на принципиально новый этап взаимодействия государства и бизнес-субъектов и выработку наиболее эффективного механизма работы рынка путем формирования новых гражданско-правовых институтов, деятельность которых с точки зрения публичных интересов должна быть направлена на повышение ответственности и добросовестности бизнеса. Поэтому саморегулирование как один из элементов сформировавшегося гражданского общества предполагает наличие социально ответственного менталитета субъектов саморегулирования, который в российском обществе находится только в процессе своего становления, что, безусловно, препятствует развитию саморегулирования, основанного на добровольном волеизъявлении и ответственном самосознании. Особенно это касается сферы использования и охраны природных ресурсов, являющихся общенациональным достоянием.

Саморегулирование профессиональной и предпринимательской деятельности — опыт, позаимствованный из зарубежной практики, где формы саморегулирования сложились естественным образом в ходе исторического развития в целях лучшего продвижения на рынке. Формирование механизмов саморегулирования в зарубежных странах проходило вместе со становлением и развитием бизнеса в условиях непрекращающихся рыночных отношений, существования права частной собственности, в том числе на природные ресурсы. В России все происходит наоборот — саморегулирование в конкретных формах иницируется «сверху» в отсутствие объективных предпосылок.

В настоящее время в открытом доступе отсутствуют какие-либо материалы и данные, свидетельствующие об очевидной эффектив-

ности деятельности саморегулируемых организаций с точки зрения обеспечения публичных интересов, что уже отмечается специалистами, тем более нет никаких данных, свидетельствующих о положительном воздействии деятельности саморегулируемых организаций на повышение эффективности природопользования.

Однако если рассматривать саморегулирование предпринимательской деятельности в более широком смысле, чем это предусматривает Федеральный закон «О саморегулируемых организациях», то есть осуществление саморегулирования не только в форме создания СРО, но и в других формах, в том числе уже существующих в различных странах и на мировом рынке, то здесь есть перспективные направления для развития.

Уместно вспомнить, что вопрос внедрения механизма саморегулирования приобрел в России особую актуальность в связи с подписанием 16 декабря 2011 г. протокола о вступлении России во Всемирную торговую организацию и расширением возможности для наших предпринимателей выйти на международный и зарубежные рынки, которые предъявляют повышенные экологические требования к продукции, например о подтверждении законности ее происхождения и соответствия стандартам безопасности.

Изначально, прежде всего в странах с развитой экономикой, основным стимулом для коммерческих субъектов заниматься саморегулированием и устанавливать повышенные природоохранные требования явилось мощное общественное экологическое движение. Оно стало развиваться в Европе и Северной Америке после Второй мировой войны в связи с существенным возрастанием экологических проблем на региональном и глобальном уровне. Именно под воздействием общественных экологических организаций, в том числе под эгидой ООН, в законодательстве США, Канады и Европейского сообщества были установлены экологические требования к осуществлению хозяйственной и иной деятельности, включая жесткие меры ответственности, что стало понуждать хозяйствующих субъектов искать пути снижения негативного воздействия путем оптимизации и экологизации своей деятельности.

Существенным фактором развития в странах Европейского сообщества экологического саморегулирования в сфере природопользования, направленного на обеспечение устойчивого и неистощительного природопользо-

вания, является ограниченность территории и природных ресурсов, невозможность расширения природопользования в пространстве, что вынуждает государства, муниципальных и хозяйствующих субъектов искать пути ведения устойчивого природопользования на своих территориях. Дополнительным, но важным фактором обеспечения рационального природопользования с помощью механизмов саморегулирования в странах с развитой экономикой являются сложившиеся отношения собственности на природные ресурсы, нахождение отдельных их видов в частной собственности, что ограничивает возможности государства воздействовать на субъектов природопользования и повышает роль собственников природных объектов и ресурсов в обеспечении устойчивого природопользования.

Постепенное развитие экологического движения в развитых странах на протяжении второй половины XX в. привело к формированию эколого-ориентированных рынков продукции и услуг, что повлияло на поведение различных субъектов рыночных отношений. В ответ на это возникли и стали развиваться разнообразные формы саморегулирования в виде добровольной сертификации продукции, специальной экологической маркировки продукции, добровольного экологического аудита, которые существенно повышают конкурентоспособность компаний, участвующих в таких формах саморегулирования.

В России же в силу ее обширной территории, огромных природных запасов, отсутствия в течение длительного периода предпринимательских и рыночных отношений сформировался совершенно противоположный менталитет по отношению к природе и ее ресурсам — представление об их нескончаемости, неисчерпаемости, бесплатности, безнаказанности за несоблюдение требований законодательства и т.п. Следствием этого является экстенсивный подход к осуществлению природопользования, обусловленный недостаточной заинтересованностью государства и общества в обеспечении своего действительно устойчивого и эколого-ориентированного развития.

Тем не менее и в России уже активно развиваются некоторые эффективные экологорыночные формы саморегулирования, такие как добровольная сертификация и маркировка продукции.

Наибольшее развитие в России на сегодняшний день получила так называемая лесная

сертификация. Сертификация — это добровольная деятельность участников рынка, поэтому ее можно отнести к механизмам саморегулирования.

Сертификация лесов — эколого-рыночный механизм, который позволяет определить, отвечает ли уход и использование лесов согласованным требованиям. Важно, что проверку осуществляет третья, независимая сторона, которая подтверждает соответствие деятельности компании требованиям сертификата. Главная цель сертификации — дать потребителям лесопромышленной продукции информацию о том, что уход за лесами и их использование основаны на принципах устойчивого развития и осуществляются с соблюдением установленных требований. Сертификат также свидетельствует, что в лесу не заготавливается древесины больше, чем имеется прирост, и что виды животных и растительного мира сохраняются, а также подтверждает легальность происхождения древесины.

Потребность в лесной сертификации возникла тогда, когда потребители стали предъявлять требования к происхождению древесины и продуктов из нее, то есть экологические и социальные требования к такой продукции. Зарождение лесной сертификации тесно связано с международными процессами по обеспечению устойчивого управления лесами, интерес к которому возник в результате нарастания проблемы обезлесения из-за масштабной вырубки, в частности, тропических лесов.

Важнейшей вехой в развитии устойчивого использования лесных ресурсов стала конференция ООН по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро в 1992 г., которая провозгласила необходимость перехода мирового сообщества от модели развития, основанной на избыточной эксплуатации природных, в частности лесных, ресурсов, к устойчивому развитию. Результатом этой конференции для Российской Федерации является ее участие в Конвенции о биологическом разнообразии, Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (СИТЕС), в международных процессах в области устойчивого управления лесными ресурсами — Монреальском процессе по умеренным и бореальным лесам и Хельсинском процессе по лесам Европы.

В мире процесс сертификации лесов начался более 20 лет назад. Следует подчеркнуть, что первыми идею отделения «хорошей», то есть

легальной, древесины от иной (добытой незаконно) в конце 1980-х гг. выдвинули крупные торговые сети, заботящиеся о своем реноме. Именно они предложили идею сертификации и маркировки лесной продукции, заготовленной в соответствии с определенными экологическими, социальными и лесохозяйственными критериями.

В 1993 г. на конференции в Монреале (Канада) видные общественные экологические и социальные организации, а также торговые сети США и Европы, представители государств, на территориях которых расположена основная часть тропических лесов, основали Лесной попечительский совет (Forest Stewardship Council, FSC). FSC с самого начала рассматривалась как независимая неправительственная организация, которая призвана путем сертификации обеспечить решение экологических и социальных проблем лесного сектора.

Первые леса были сертифицированы в 1996 г. В июле 2009 г. было сертифицировано около 340 млн га лесов, что составляет свыше 14 % всей площади управляемых лесов в мире. Темпы прироста сертифицированных лесов в мире составляют в последние годы примерно 30—40 млн га в год.

Система сертификации лесов FSC не является единственной. Например, союзы лесовладельцев ряда европейских стран, в которых преобладает мелкое лесовладение, сочли сертификационные требования FSC завышенными, что привело к возникновению альтернативных национальных схем лесной сертификации, на основании которых в 1997 г. создана Пан-Европейская схема сертификации (PEFC). Главной функцией PEFC стало взаимное признание национальных схем лесной сертификации. В 2003 г. Пан-Европейская схема сертификации переименована в Программу признания схем сертификации. Так, в Финляндии в 1996—1999 гг. была разработана национальная сертификационная система FFCS (Finnish Forest Certification System), включающая 37 сертификационных критериев. Финская лесная сертификационная система основана на областной групповой сертификации, она использовала общеевропейские показатели устойчивости лесов, разработанные в 1993—1998 гг. К групповой сертификации прибегли из-за наличия в Финляндии небольших частных лесохозяйств, так как выполнение высоких экологических требований возможно только на больших территориях, которые мож-



но организовать лишь на территориях, простирающихся через границы частных мелких лесовладений. Финская лесная система сертификации получила международное признание и была принята в сертификационную систему, Пан-Европейскую схему сертификации. В систему PEFC вступили все важнейшие лесопромышленные страны Европы, где преобладает мелкое частное лесовладение. В соответствии с требованиями PEFC к концу 2001 г. были сертифицированы в Европе, помимо Финляндии, леса Норвегии, Германии, Швеции, Швейцарии и Австрии — всего свыше 38 млн га. Площади сертифицированных по системе PEFC лесов постоянно растут в связи с присоединением новых стран. Из финских лесов на основании системы сертификата FFCS сертифицировано 95 % (22 млн га). Всего свыше 350 000 частных лесовладельцев обязались выполнять критерии лесного сертификата.

FSC и PEFC — наиболее применяемые схемы лесной сертификации в мире, но существуют и другие, например MTCC и LEI — Малайзийская и Индонезийская схемы сертификации тропических лесов соответственно.

В России развитие лесной сертификации началось в конце 1990-х гг. В 1998—2000 гг. схема сертификации лесов разрабатывалась Федеральной службой лесного хозяйства, но в конечном счете не была зарегистрирована Министерством юстиции из-за противоречия действующему российскому сертификационному законодательству.

Одновременно были созданы две региональные группы в Республике Коми и Хабаровском крае для развития региональных стандартов лесной сертификации.

В мае 1998 г. такими экологическими организациями, как «WWF России», «Гринпис», Центр охраны дикой природы, была создана российская инициативная группа по добровольной лесной сертификации на основании схемы FSC. В 2000 г. на базе российской инициативной группы была сформирована Национальная рабочая группа по добровольной лесной сертификации, целью которой стала разработка Национального стандарта лесной сертификации, а также координация процесса лесной сертификации по схеме FSC в России. Первый сертификат по схеме FSC был выдан в 2000 г. Косихинскому сельскому лесхозу в Алтайском крае.

С другой стороны, Союз лесопромышленников и лесозэкспортеров России и ряд органи-

заций, подведомственных и связанных с Федеральной службой лесного хозяйства, в 2009 г. создали Российский национальный совет по лесной сертификации (РНСЛС). Он разработал свою схему сертификации, которая была аккредитована PEFC. Таким образом, в настоящее время в России две системы сертификации лесов.

Система сертификации лесов непосредственно связана с рынком лесной продукции. В развитых странах уже сформировались так называемые экологически чувствительные рынки. Это значит, что там растет спрос на товары, произведенные без ущерба природе, из легальной древесины. В Европе и Северной Америке покупатель, прежде чем приобрести древесину или товар из нее, ищет на нем знак FSC.

Международный спрос на сертифицированную древесину уже убедил многие российские компании, работающие на экспорт, пройти сертификацию FSC. На сегодняшний день в России сертифицировано более 42 млн га лесов. С недавних пор интерес к использованию зеленой продукции начали проявлять государство и экологически и социально ответственный бизнес.

В нашей стране «WWF России» в партнерстве с FSC ведет работу по продвижению сертифицированной лесной продукции среди потребителей, что способствует формированию экологически чувствительного рынка лесной продукции. В результате такой работы все больше жителей России могут узнать о наличии лесной сертификации и иметь возможность убедиться, легальна ли продукция из древесины, которую они покупают. Для повышения эффективности механизма добровольной сертификации необходимо развивать экологическое просвещение и образование среди населения и субъектов предпринимательской деятельности, способствовать продвижению рекламы сертифицированной продукции.

Российский национальный офис FSC представлен ассоциацией «Национальная рабочая группа по добровольной лесной сертификации» («НРГ»), являющейся некоммерческой организацией. Ассоциация «НРГ» имеет договор о сотрудничестве с FSC International, согласно которому она представляет интересы и является национальным партнером FSC в России. Как указано на сайте ассоциации «НРГ», фактически она является российской саморегулируемой организацией, работающей на основе устава и правил FSC.

Представляется весьма перспективным для совершенствования контрольно-надзорной деятельности в сфере лесопользования законодательно установить порядок взаимодействия FSC и органов лесного надзора в части обмена и использования информации, полученной в результате аудиторских проверок сертифицированных компаний. В рамках внедрения риск-ориентированного подхода при надзоре в сфере лесопользования представляется оправданным установление минимального уровня риска для компаний, имеющих сертификаты FSC.

Несомненно, что система добровольной сертификации имеет большой потенциал для решения проблем обеспечения рационального лесопользования и вполне может быть распространена на другие виды природопользования, где возможно формирование экологически чувствительных рынков, в том числе в сфере производства сельскохозяйственной продукции, рыболовства, аквакультуры и др.

Например, в целях обеспечения устойчивого рыболовства по аналогии с FSC также по инициативе WWF и транснациональной англо-голландской компании Unilever в 1997 г. была создана система морской рыболовной сертификации, осуществляемой Морским попечительским советом — Marine Stewardship Council (MSC). Обе организации согласились, что глобальный рыночный подход может в значительной мере содействовать реализации программы для оценки и сертификации устойчивого рыболовства с последующей маркировкой продукции из этих промыслов. Такая программа будет способствовать признанию и вознаграждать компании за ответственное управление морскими ресурсами и привлечение покупателей.

Таким образом, MSC — международная некоммерческая организация, образованная для решения проблемы неустойчивого рыболовства и поощрения реализации морепродуктов из сертифицированных промыслов. В 1998 г. был разработан экологический стандарт MSC для устойчивого рыболовства, который согласуется с Кодексом ведения ответственного рыболовства, разработанным Продовольственной и сельскохозяйственной организацией Объединенных Наций (FAO).

Программа MSC по оценке рыболовства была внедрена в полном объеме согласно разработанному стандарту в 1999 г. В 2003 г. английский гипермаркет Sainsbury's стал пер-

вым ритейлером, взявшим на себя обязательство продавать рыбу и морепродукты из 100 % устойчивых источников. К 2015 г. по системе MSC сертифицировано 256 промыслов в 36 странах, осуществляющих вылов 8,8 млн т морепродуктов ежегодно, что эквивалентно 10 % от общих поставок морепродуктов глобального улова. Насчитывается 17 000 продуктов с эколейблом MSC, доступных потребителям. За период 2014—2015 гг. население потратило на покупку продукции с маркировкой MSC 4,5 млрд долл.

MSC внедрила в практику стандарты устойчивого рыболовства и цепи прослеживаемости морепродуктов. Они базируются на независимом аналитическом оценивании третьей стороной — органами сертификации. Стандарты соответствуют мировым критериям и способствуют трансформации глобальных торговых рынков.

Стандарт MSC экологически рационального рыболовства представляет перечень требований, норм, правил, которым должно отвечать рыбопромысловое предприятие, получившее сертификат и право маркировать продукцию синим эколейблом MSC. Этот перечень соответствует трем главным принципам:

1. *Поддержание устойчивых рыбных запасов:* промысел должен вестись в объемах, зависящих от размера популяции рыбы.
2. *Приведение к минимальному уровню влияние промысла на морскую среду:* промысловый вылов рыбы должен осуществляться при условии поддержки структуры, производительности, жизнеспособности и биологического разнообразия морской системы, от которой напрямую зависит рыбопромышленная отрасль.
3. *Результативный менеджмент:* компаниям, осуществляющим промысловый вылов рыбы, необходимо внедрить систему менеджмента качества, способную реагировать на меняющиеся позиции на рынке, не препятствуя устойчивому развитию, а их деятельность должна отвечать требованиям территориального, национального и международного законодательства.

Российские рыболовные компании уже участвуют в программе сертификации MSC. В частности, Союз рыбопромышленников Севера (СРПС) получил 25 июня 2013 г. сертификат MSC, подтверждающий, что его промыслы трески и пикши в Баренцевом море отвечают стандарту MSC для экологически устойчиво-

го рыболовства. Продукты из трески и пикши, вылавливаемой судами СРПС, могут теперь полноправно нести международно признанную голубую экомаркировку MSC. Ряд компаний прошли предварительную оценку и ждут решения MSC. То есть процесс международной рыболовной морской сертификации начал развиваться и в России, что вызывает сдержанный оптимизм.

## ВЫВОДЫ

Саморегулирование в сфере природопользования в России находится в стадии становления. Действующий механизм саморегулирования предпринимательской и профессиональной деятельности, установленный Федеральным законом от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях», среди предпринимателей-природопользователей остается пока невостребованным. Основной причиной этого, как представляется, является отсутствие каких-либо очевидных преференций от членства в СРО и, наоборот, необходимость принятия на себя дополнительных обязанностей и обязательств финансового и организационного характера, которые не приводят с очевидностью к реальным выгодам. К наибольшим проблемам создания СРО в сфере природопользования можно отнести необходимость создания компенсационного фонда и установления взаимной ответственности за нарушение законодательства и прав третьих лиц, проблему организации и осуществления контроля за действиями членов СРО, недостаток кадров с достаточной квалификацией для разработки внутренних норм и правил осуществления деятельности. Многими представителями предпринимательского сообщества СРО рассматриваются как лишняя бюрократическая структура, создающая дополнительные препятствия. Поэтому объединение субъектов предпринимательской деятельности в сфере природопользования для решения общих вопросов и задач осуществляется в форме обычных некоммерческих организаций, фактически выполняющих ряд функций саморегулирования своей деятельности.

При этом отсутствуют какие-либо аналитические материалы, показывающие результаты реальной деятельности некоммерческих объединений предпринимателей-природополь-

зователей и позволяющие оценить степень эффективности их деятельности по саморегулированию и положительному воздействию на состояние природных объектов. Поэтому на данном этапе в целях развития саморегулирования в сфере природопользования представляется целесообразным организовать мониторинг деятельности существующих объединений бизнес-субъектов в различных отраслях природопользования, регулярный обмен опытом и координацию их деятельности между собой и уполномоченными органами власти для последующей выработки оптимальной модели саморегулирования в каждой сфере природопользования и распределения полномочий с учетом наработанного опыта и полученных результатов.

Такой подход не исключает возможности развития саморегулирования в сфере природопользования и в других формах, не предусмотренных законодательством о саморегулируемых организациях. Представляется, что особенности каждого вида природопользования, обусловленные естественными свойствами соответствующего природного объекта, дают возможность создавать формы саморегулирования в своей сфере, основанные не на однородности вида деятельности, а на специфике каждого вида природопользования, но такие вопросы требуют дальнейшего изучения, широкого обсуждения профессиональным и научным сообществами и тщательной проработки.

В настоящее время наиболее перспективным в силу доказанной эффективности для обеспечения устойчивого природопользования представляется развитие форм саморегулирования с участием независимых экспертов и аудиторов в виде добровольной сертификации, маркировки, проведения экологического аудита, поскольку эти механизмы непосредственно связаны с рынком сбыта, существенно повышают конкурентоспособность продукции на рынке, обязательны для выхода на внешний рынок и потому привлекательны для субъектов бизнеса.

Немаловажное значение для обеспечения устойчивого и рационального природопользования и развития саморегулирования в сфере природопользования имеет и уровень экологического правосознания и экологической культуры, который в нашем государстве еще, мягко говоря, невысок. Поэтому государству и обществу необходимо принимать меры по

воспитанию у граждан Российской Федерации ответственного экологического поведения путем развития экологического образования, пропаганды экологической культуры, формирования эколого-ориентированной модели потребления.

#### БИБЛИОГРАФИЯ

1. Булгакова Л. И. Саморегулирование бизнеса и свобода экономической деятельности // Предпринимательское право. — 2016. — № 3. — С. 7—10.
2. Добровольная лесная сертификация : справочное пособие / Представительство Лесного попечительского совета для России и стран СНГ ; под ред. А. В. Птичникова. — М., Представительство Лесного попечительского совета, 2010. — 304 с.
3. Кванина В. В. Системные недостатки института саморегулирования // Закон. — 2014. — № 8. — С. 141—149.
4. Петров Д. А. «Приватизация» публичных функций и саморегулирование в сфере предпринимательства: проблемы сопряжения // Гражданское право. — 2017. — № 5. — С. 36—39.
5. Природоресурсное законодательство в условиях модернизации экономики России: современные проблемы развития : монография / В. Б. Агафонов, В. К. Быковский, Г. В. Выпханова [и др.] ; под ред. Н. Г. Жаворонковой. — М. : Норма, Инфра-М, 2014.
6. Саморегулирование предпринимательской и профессиональной деятельности: единство и дифференциация : монография / отв. ред. И. В. Ершова. — М. : Норма: Инфра-М, 2015.
7. Суров А. Ф. Роль системы саморегулирования при реализации публично-правовых функций // Законы России: опыт, анализ, практика. — 2016. — № 10.

Материал поступил в редакцию 27 марта 2018 г.

#### ON DEVELOPMENT OF SELF-REGULATION IN ENVIRONMENTAL MANAGEMENT AS A FACTOR OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF TERRITORIES IN THE RUSSIAN FEDERATION

**ROMANOVA Olga Aleksandrovna** — PhD in Law, Docent, Associate Professor of the Department of Environmental and Natural Resources Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)  
romanova\_85@inbox.ru  
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9

**Abstract.** The article describes the development of self-regulation in environmental management in Russia as a factor of sustainable development of its territories. The urgency is due to the lack of efficiency of the Russian natural resources legislation, the need to find new ways of its improvement, the increased attention of the State towards the institution of self-regulation of business activities as an alternative to government regulation in various fields, including the sphere of nature. The author examines peculiarities and possibilities of the environmental management for the development of self-regulation, assesses the current legislation in the sphere of self-regulation and environmental management, shows the current status of self-regulation in the sphere of nature. The conclusions about possible and prospective forms and directions of self-regulation development in the environmental management in the Russian Federation are made. The article considers alternative forms of self-regulation in environmental management, including specific natural resources existing in the world and in the Russian system of voluntary environmental certification, and shows their efficiency to ensure sustainable natural resource use and prospects for their further development. It is justified that taking into account the specifics of natural resource relationships, self-regulation in environmental management may develop in different forms and models, not only in the form of creation and actions of self-regulatory organizations in accordance with the Federal law "On Self-Regulating Organizations".

**Keywords:** environmental management, sustainable development of territories, natural resource legislation, self-regulation of business activity, self-regulation in the sphere of environmental management, self-regulatory organizations, nonprofit organizations, natural resources, environmental certification.



## REFERENCES

1. *Bulgakova L. I.* Samoregulirovanie biznesa i svoboda ekonomicheskoi deiatelnosti. 2016. Predprinimatelskoe pravo. No. 3. P. 7—10.
2. Dobrovolnaia lesnaia sertifikatsiia: spravochnoe posobie. Predstavitelstvo lesnogo popechitelskogo soveta dlia Rossii i stran SNG. Ptichnikov A.V. (ed.). 2010. Moscow. Predstavitelstvo lesnogo popechitelskogo soveta. 304 p.
3. *Kvanina V. V.* Sistemnye nedostatki instituta samoregulirovaniia. 2014. Zakon. No. 8. P. 141—149.
4. *Petrov D. A.* «Privatizatsiia» publicnykh funktsii i samoregulirovanie v sfere predprinimatelstva : problemy sopriazheniia. 2017. Grazhdanskoe pravo. No. 5. P. 36—39.
5. Prirodoresursnoe zakonodatelstvo v usloviakh modernizatsii ekonomiki Rossii : sovremennye problemy razvitiia : monograph. V. B. Agafonov, V. K. Bykovsky, G. V. Vypkhanova [et al.]; N. G. Zhavoronkova (ed.). 2014. Moscow : Norma, Infra-M.
6. Samoregulirovanie predprinimatelskoi i professionalnoi deiatelnosti : edinstvo i differentsiatsiia : monograph / I. V. Ershov (ed.). 2015. Moscow : Norma : Infra-M.
7. *Surov A. F.* Rol sistemy samoregulirovaniia pri realizatsii publichnopravovykh funktsii. 2016. Zakony Rossii : opyt, analiz, praktika. No. 10.