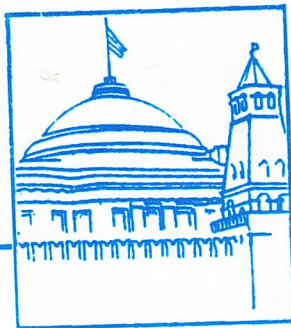


ПРЕЗИДЕНТСКИЙ КОНТРОЛЬ



ISSN 1560-0300

ИНФОРМАЦИОННЫЙ БЮЛЛЕТЕНЬ

6

2005

Издание Администрации Президента
Российской Федерации

Москва

ПРЕЗИДЕНТСКИЙ КОНТРОЛЬ

ИНФОРМАЦИОННЫЙ БЮЛЛЕТЕНЬ

№ 6, июнь 2005 г.

ИЗДАНИЕ ОСНОВАНО В ЯНВАРЕ 1994 г.
ВЫХОДИТ ЕЖЕМЕСЯЧНО

СОДЕРЖАНИЕ

Горизонты президентского контроля

Устранить диспропорции в социально-экономическом развитии регионов. По материалам Контрольного управления Президента Российской Федерации 3

Федеральный округ

На поверке Юг России. По материалам контрольного департамента аппарата полномочного представителя Президента Российской Федерации в Южном федеральном округе 9

Анализируя ситуацию

Экологический контроль в России: состояние и перспективы. А. Веселов, генеральный директор Ассоциации юристов-экологов России, кандидат юридических наук 27

Есть мнение

Старые проблемы в новом законе о местном самоуправлении. Н. Модин, председатель районного Совета депутатов муниципального образования "Монастырщинский район" Смоленской области, кандидат юридических наук 33

ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ КОНТРОЛЬ В РОССИИ: СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ

На пресс-конференции в Кремле в декабре прошлого года, отвечая на вопрос: "Правильно ли, по науке ли идет использование недр, а не по принципу: сейчас схватить, получить прибыль, а дальше трава не расти?", Президент РФ В.В. Путин заявил: "Компании, с одной стороны, а государственные контролирующие организации — с другой, должны следить за тем, чтобы применяемые способы добычи не были так называемыми колониальными, когда, как Вы справедливо заметили, можно вершки схватить, а корешки оставить. Но в значительной степени эта ответственность лежит на государстве, повторяю еще раз, прежде всего на контролирующих правительственных органах".

Официальные данные позволяют утверждать, что социально-экологическая ситуация в России продолжает ухудшаться.

В этих условиях одной из эффективных мер может стать организация действенного, экономически подкрепленного, поддержанного населением экологического контроля.

Европа давно поняла важность лозунга о соблюдении триединого приоритета "Человек, общество, природа", и Всемирная торговая организация, в которую входят ныне 145 стран-членов и 30 стран-наблюдателей, вывела вопрос безопасности продукции на первый план.

В Европейской комиссии действуют 70 директив и 20 постановлений по безопасности продукции, в том числе директива "О комплексном контроле предотвращения загрязнений". 18% продукции в ЕС проходят через процедуру обязательной сертификации. При этом не допускается перемещение отходов из одной среды в другую, учитывается уровень загрязнения окружающей среды, снижение энергоемкости и материалоемкости при основном показателе — наилучшей модели организации производства.

Природопользование и охрана окружающей среды стали одной из важнейших сфер взаимодействия между Европейским Союзом и Россией.

В Соглашении о партнерстве и сотрудничестве между Россией и ЕС 1997 года указывается: "Стороны признают, что важным условием укрепления экономических связей между Россией и Сообществом является аппроксимация законодательства. Россия будет стремиться сделать так, чтобы ее законодательство постепенно стало совместимым с законодательством Сообщества. Аппроксимация законов будет распространяться на следующие области, и, в частности, ... на охрану окружающей среды". А ст. 69 Соглашения устанавливает, что "Стороны будут развивать и укреплять свое сотрудничество в сфере охраны

окружающей среды и здоровья человека... Сотрудничество будет осуществляться, в частности, через: ... совершенствование законов в направлении стандартов Сообщества".

В соответствии с Соглашением о партнерстве и сотрудничестве стороны обязаны форсировать взаимодействие в области защиты окружающей среды и здоровья людей, для чего требуется гармонизация законодательной базы РФ со стандартами Европейского Сообщества. Данное намерение получило подтверждение Совета ЕС в Кельне 3—4 июня 1999 г., на котором в целях реализации Соглашения была принята Коллективная Стратегия ЕС по отношению к России первоначально сроком на четыре года.

В связи с желанием России вступить в ВТО экономическое регулирование в области охраны окружающей среды и рационального природопользования приобретает важнейшее значение в достижении ее устойчивого развития. При этом страна в соответствии с Федеральным законом "О техническом регулировании" в скором времени обязалась перейти на европейские стандарты.

Итак, Россия в течение ближайших 5 лет должна закончить перестройку своей правовой системы, в том числе в вопросах охраны окружающей среды и экологической безопасности в соответствии с Директивой по комплексному контролю и предупреждению загрязнения окружающей среды (ККПЗ) и сопутствующими документами ЕС. Сроки очень жесткие, необходимо провести огромную работу по реконструкции экономики, поскольку сообщество не допустит, чтобы российская птица-тройка влетела на полном скаку в экономическое европейское пространство.

Истекает второй год действия Федерального закона "О техническом регулировании", но кроме нескольких процедурных ведомственных документов ничего нового в национальном правовом поле по вопросам стандартов безопасности не появилось. Так, постановление Госстандарта России от 30 января 2004 г. № 4 "О национальных стандартах Российской Федерации", повторяя требования закона, лишь признает национальными стандартами государственные и межгосударственные стандарты, принятые Госстандартом России до 1 июля 2003 г. А также устанавливает, что до вступления в силу соответствующих технических регламентов требования к продукции, процессам производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации подлежат обязательному исполнению только в части, соответствующей целям защиты жизни и здоровья граждан, имущества, охраны окружающей среды, жизни и здоровья животных и растений.

Однако административные методы управления природоохранной деятельностью сами по себе не обеспечат экологической безопасности. Экономический же механизм рационального природопользования и охраны окружающей среды пока слабо стимулирует природоохранную деятельность предприятий, природные ресурсы имеют незначительную стоимость (или не имеют ее вообще, как атмосферный воздух), и экология все еще затратна.

Система экологического контроля в настоящее время в России разрушена почти до основания, а строительство новой идет медленными темпами с неизбежными ошибками и просчетами. Стремление построить четкую, простую и эффективную схему взаимодействия государственного, производственного, муниципального и общественного экологического контроля приводит лишь к усложнению действу-

ющего природоохранного законодательства, усилению его несоответствия другим отраслям права и степени его декларативности, резкому снижению эффективности правоприменения.

Эксперименты, проводимые ранее в этой сфере, показывают, что реформаторы в очередной раз "наступают на грабли".

В 1985 году в СССР проводился общесоюзный эксперимент по созданию единой системы государственного контроля. В 26 городах страны в нем участвовали по несколько промышленных предприятий разных отраслей, в деятельность которых не вправе был вмешиваться ни один из 22 существующих в то время государственных контролирующих органов. Автор этой статьи, кстати, выполнял функции руководителя группы экологического самоконтроля нефтегазодобывающего управления "Белозернефть" в г. Нижневартовске. Как и следовало ожидать, экономические интересы предприятий и отраслей промышленности пришли в некоторое противоречие с государственными интересами и этот эксперимент тихо умер, не оставив заметного следа в истории.

Еще один подобный эксперимент, в котором пришлось принять участие, — соединение функций предупреждения чрезвычайных ситуаций и функций управления природоохранной деятельностью в едином органе — Министерстве по чрезвычайным ситуациям и экологической безопасности Республики Башкортостан (1996—1999 гг.), финансируемом из федерального и республиканского бюджетов. Соединение в одном органе военизированной силовой организации и Госкомэкологии РБ должно было по замыслу инициаторов привести к слиянию их функций с работой на единый результат — предупреждение и ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, которые, как правило, имеют прямое воздействие на окружающую среду и здоровье человека. Однако при едином руководстве этого нового органа в Положении о нем указанные управленческие и контрольные функции оказались разделенными, и само новообразование получилось искусственным. И, хотя за эти годы появились положительные тенденции и наработки совместной деятельности этих двух сведенных вместе органов, эксперимент все же закончился их разделением.

Всем известны постоянные эксперименты с Госкомэкологией, созданной в 1988 году историческим постановлением № 32 с символическим названием "О коренной перестройке дела охраны природы в стране". Этот комитет несколько раз преобразовывался, то сливаясь с природноресурсными ведомствами, Госкомгидрометом и иными государственными структурами, то разделяясь, в итоге все равно оставаясь самостоятельным комитетом, но теряя при этом некоторые свои контрольные и управленческие функции. История показала, что за 11 лет существования Госкомэкологии России этот государственный орган, несмотря на постоянные реорганизации и сокращения штатов, сумел создать более или менее работоспособную систему управления охраной окружающей среды в стране.

В мае 2000 г. эта система была разрушена, и ее реанимация началась уже с уклоном под цели природопользования и интересы частного капитала.

Министерство природных ресурсов РФ, которому было поручено осуществлять экологический контроль в России, вплоть до 2004 года добросовестно пыталось совместить несовместимое — обеспечивать

безоглядную эксплуатацию природных ресурсов с заботой о сохранении качества окружающей среды. При этом следует отметить, что, получив резкое снижение эффективности государственного экологического контроля, руководство МПР все же понимало необходимость привлечения к решению проблем окружающей среды населения и общественных организаций.

В системе министерства действовали 5 общественных советов, а при главных управлениях природных ресурсов и охраны окружающей среды в субъектах Федерации были созданы консультативные общественные советы во главе с руководителями местных общественных организаций. Минприроды провело ряд массовых экологических мероприятий федерального масштаба, в том числе Всероссийскую конференцию по экологической безопасности и 3-й Всероссийский съезд по охране природы. Причем на съезде, несмотря на жесткое курирование секций заместителями министра, 6 секций приняли резолюцию о восстановлении самостоятельного государственного органа по охране окружающей среды.

Эти и другие требования общественности были услышаны Президентом РФ. Проблемы экологии стали в 2003 году темой очередного заседания Государственного Совета при Президенте России.

Приказом министра природных ресурсов России была создана Государственная служба охраны окружающей среды как подразделение в составе самого министерства, руководили которой в разное время три заместителя министра.

2004 год ознаменовался очередной структурной перестройкой государственного аппарата в этой и других сферах управления, в результате которой функции управления природопользованием и охраны окружающей среды снова разделены. В структуре Правительства созданы управление по социальным вопросам и охране окружающей среды и управление по природопользованию. В новом составе Государственной Думы Федерального Собрания РФ сохранены самостоятельные Комитет по экологии и Комитет по природным ресурсам.

Министерство природных ресурсов РФ, лишившись функций контроля, получило на правах юридически самостоятельных структур управление по контролю за природопользователями (Росприроднадзор) и три агентства по природным сферам: водным ресурсам, лесам, недрам. При этом функции лицензирования (выдачи, контроля и аннулирования лицензий на использование природных ресурсов), как один из основных рычагов воздействия на нарушителей природоохранного законодательства, оказались у агентств, а не у контролирующего управления.

Но самое серьезное нововведение — появление в России новой Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор), подчиненной напрямую Правительству и соединяющей в себе полномочия четырех контролирующих ведомств: горного и промышленного надзора — Госгортехнадзора, экологического контроля МПР, надзора в сфере ядерной и радиационной безопасности — Госатомнадзора РФ и энергетического надзора Минэнерго. Причем Положение об этой службе, утвержденное постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 401, содержит в себе загадочную фразу, дающую новому ведомству право "осуществлять контроль и надзор в сфере охраны окружающей среды в части, касающейся ограничения негативного техногенного воздействия...".

Идея соединения полномочий таких мощных надзорных органов, диффузии функций обеспечения промышленной и экологической безопасности, безусловно, заслуживает самой высокой оценки. Тем более, что в России, как показала многолетняя практика, чем больше контролирующих служб, тем меньше эффективность их контроля, и есть проблема сокращения их числа и проблема снижения расходов бюджета на содержание последних.

Но по старой российской традиции приоритета полумер положения об МПР, о Росприроднадзоре и о Ростехнадзоре содержат одинаковые функции правового регулирования и контроля в сфере охраны окружающей среды, обеспечения рационального природопользования и экологической безопасности. Единый объект государственного контроля — окружающую среду (в которую, естественно, входят и природные ресурсы и сам человек) искусственно разделили по нескольким не связанным в систему органам, ни один из которых не несет ответственности за состояние окружающей среды и обеспечение экологической безопасности в стране. Парадокс, но сегодня Ростехнадзор и Росприроднадзор дублируют функции экологического надзора, которые невозможно разграничить в принципе, если мы хотим достичь положительной динамики в состоянии окружающей среды и здоровья населения. При этом два органа получили возможность проведения государственной экологической экспертизы, что еще более усилило хаос в сфере экологического контроля.

Возникает вопрос: может ли федеральная служба, имеющая 40 человек в центральном аппарате и по 20 штатных единиц в субъектах Федерации, справиться с тенденцией ухудшения экологической обстановки в стране? К тому же необходимо работать в условиях межведомственных конфликтов, противоречивости, декларативности и аморфности действующего законодательства. Не проще ли и не надежнее создать на ее базе действительно мощную федеральную независимую службу, передав ей все полномочия по государственному экологическому надзору, контролю и управлению природоохранной деятельностью, передав ей функции и штатную численность (2740 чел.) Росприроднадзора МПР РФ?

Но самый главный вывод из вышеизложенного: исполнительная власть РФ в своих экспериментах опять поставила "телегу впереди лошади". Учитывая исторический опыт, приходится обоснованно опасаться, что этот очередной эксперимент с благими намерениями создания эффективной надзорной службы опять закончится неудачей.

Проблема здесь заключается в том, что для успешной перестройки системы государственного управления требуется предварительно создать правовое поле для этого, а потом уже менять систему фактических правоотношений в обществе. В нашем случае необходимо принять федеральный закон "Об экологической безопасности", установить срок его введения минимум в 2 года, в течение которых разработать и привести в действие сотни нормативных актов, регулирующих вопросы совместного надзора в указанных областях. То есть требуется обеспечить корреляцию отраслей права по экологическому, технологическому, атомному и энергетическому надзору.

При фактическом отсутствии такового в настоящее время уже пошел процесс взаимного отталкивания этих направлений государственного надзора. В частности, территориальные управления Ростехнадзора вопреки наименованию федеральной службы исключили из

своей вывески слова "атомный надзор" и переставили на второе место надзор экологический. Каждая из искусственно сведенных вместе служб осуществляет свою самостоятельную кадровую политику, правовое регулирование контрольной деятельности. И они правы, поскольку действуют в полном соответствии с отраслевыми федеральными законами и сотнями федеральных подзаконных актов, которые невозможно быстро изменить. А это означает, что стагнация данного органа может продлиться не один год.

Впрочем, возможен и более простой выход. **Окружающая среда — это понятие всеобъемлющее, вмещающее все области общественных отношений от социальных до экономических и как объект контроля требует самостоятельного государственного органа управления и контроля.** Биосфера является единым субъектом контроля, единым материальным и социальным полем для развития всех отраслей экономики и потому требует самостоятельного правового регулирования по принципу приоритета экологической безопасности перед экономикой, как это было заложено в ранее действовавшем федеральном законе "Об охране окружающей природной среды". Учитывая положительный опыт Госкомэкологии РФ, есть смысл рассмотреть вопрос о создании Федеральной службы экологического контроля, придав ей все необходимые функции управления природоохранной деятельности и установив ее ответственность за состояние окружающей среды в России.

Целесообразно признать нерациональным и дестабилизирующим искусственное разделение функций в области экологической экспертизы и государственного экологического контроля между различными федеральными органами. Стоит отметить также невозможность разграничения функций экологического контроля между федеральным центром и субъектами Федерации, что, кстати, противоречит требованиям Конституции РФ.

И, самое главное, — необходимо прекратить на этом всякие эксперименты над государственным органом, предоставив ему возможность стабильной работы на протяжении хотя бы 10 лет с ежегодной оценкой ее эффективности.

А. ВЕСЕЛОВ,
генеральный директор Ассоциации юристов-экологов России,
кандидат юридических наук