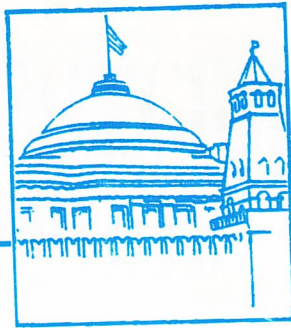


ПРЕЗИДЕНТСКИЙ КОНТРОЛЬ



ISSN 1560-0300

ИНФОРМАЦИОННЫЙ БЮЛЛЕТЕНЬ

7

2006

Издание Администрации Президента
Российской Федерации

Москва

ПРЕЗИДЕНТСКИЙ КОНТРОЛЬ

ИНФОРМАЦИОННЫЙ БЮЛЛЕТЕНЬ

№ 7, июль 2006 г.

ИЗДАНИЕ ОСНОВАНО В ЯНВАРЕ 1994 г.
ВЫХОДИТ ЕЖЕМЕСЯЧНО

СОДЕРЖАНИЕ

Горизонты президентского контроля

Подготовка и использование научных и научно-педагогических кадров.
Контрольное управление Президента Российской Федерации 3

От реформы права — к правовому государству

Система организации государственной гражданской службы в Рос-
товской области. По материалам круглого стола в Управлении Пре-
зидента Российской Федерации по вопросам государственной службы 12

Обратная связь

Работа с обращениями граждан на новом уровне нормативно-пра-
вового регулирования. М. Миронов, начальник Управления Президен-
та Российской Федерации по работе с обращениями граждан, доктор
юридических наук 22

Анализируя ситуацию

Управлять безопасностью продукции. А. Веселов, генеральный дирек-
тор Ассоциации юристов-экологов России, кандидат юридических наук 29

УПРАВЛЯТЬ БЕЗОПАСНОСТЬЮ ПРОДУКЦИИ

Безопасность продукции и процессов ее производства приобрела важнейшее значение во всем мире. Возросло и значение управления контрольно-надзорной деятельностью в сфере экологической безопасности и внедрения наилучших существующих технологий в производство.

О проблемах контроля и применения права в данной сфере рассказывается в публикуемом материале.

Техническое регулирование и экологическая безопасность

Технический прогресс как главную причину экологической опасности остановить невозможно, и есть лишь один реальный рычаг воздействия на ситуацию — жесткий контроль за разработкой и применением наиболее безопасных и совершенных технологий производства продукции, сводящих к минимуму отрицательное воздействие этой продукции на природу и человека.

Однако существует "дистанция огромного размера" между наличием соответствующих норм международного права, с одной стороны, и законодательством (практикой применения) в сфере экологической безопасности продукции и процессов ее производства, с другой стороны. Соотношение законодательства о техническом регулировании и экологического законодательства содержит много "белых пятен" и противоречий. В условиях России, стремящейся войти во Всемирную торговую организацию и придерживаться международных стандартов безопасности, эта проблема особенно актуальна.

Ярким примером указанного является модельный Закон "Об экологической безопасности", принятый на двадцать втором пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ 15 ноября 2003 г., так пока и не воплощенный в соответствующий федеральный закон. Модельный закон, в частности, дает следующее понятие: "управление экологической безопасностью — практическая реализация правовых, административных и эколого-экономических методов при планировании или осуществлении хозяйственной и иной деятельности с целью обеспечения гарантий экологической безопасности устойчивого социально-экономического развития государства".

При этом устанавливаются следующие принципы и механизмы: обязательность гарантий экологической безопасности товаров и услуг со стороны производителя;

обязательность государственного контроля, подтверждающего гарантии экологической безопасности товаров и услуг перед допуском их на рынок;

включение в цену товаров и услуг, которые в процессе реализации, использования и утилизации могут причинить вред природной среде и здоровью населения, квот экологической безопасности;

проведение экспертизы намечаемой хозяйственной деятельности и аудита (экспресс-оценки экологической безопасности) действующих производств;

подтверждение гарантий экологической безопасности произведенной или намеченной к выпуску продукции, реализуемых товаров и предлагаемых услуг в процессе сертификации экологической безопасности с проведением специальных испытаний и указанием их результатов с присвоением логотипов или этикеток экологической безопасности (сертификация экологической безопасности продукции может быть добровольной и обязательной);

доступность достоверной информации в области экологической безопасности;

предоставление налоговых и иных льгот при внедрении наилучших существующих технологий, нетрадиционных видов энергии, использовании вторичных ресурсов и переработке отходов, а также при осуществлении иных эффективных мер по охране окружающей среды;

поддержка предпринимательской, инновационной и иной деятельности в сфере охраны окружающей среды.

Федеральный закон "Об охране окружающей среды" дал понятие "наилучшая существующая технология" (далее — НСТ). Это технология, основанная на последних достижениях науки и техники, направленная на снижение негативного воздействия на окружающую среду и имеющая установленный срок практического применения с учетом экономических и социальных факторов.

Российский законодатель пока не спешит создавать конкретные правовые механизмы в сфере экологической безопасности. К примеру, Методические рекомендации по оценке эффективности инвестиционных проектов, утвержденные министерствами экономики и финансов РФ, Государственным комитетом по строительной, архитектурной и жилищной политике 21 июня 1999 г. № ВК 477, указывают лишь на такие показатели эффективности проекта в целом, которые характеризуют с экономической точки зрения технические, технологические и организационные проектные решения. Федеральный закон "О промышленной безопасности опасных производственных объектов" (с изменениями на 22 августа 2004 г.) ввел понятие "промышленная безопасность" и в числе требований ее обеспечения упоминает экологическую безопасность, но не содержит понятия НСТ.

Нестыковки в законодательстве приводят к казусам на практике. Приведем следующий пример. В соответствии с действующим законодательством 31 декабря 2001 г. ОАО "Уфанефтехим" была выдана лицензия на использование водного объекта — реки Белой для водопотребления и водоотведения. В качестве приложений к данной лицензии заключен договор на пользование водным объектом и утверждены нормативы предельно допустимого сброса (ПДС) загрязняющих веществ в реку.

Срок действия лицензии, договора и нормативов ПДС был установлен в три года. До его истечения как основного и первичного правоустанавливающего разрешительного документа Главное управление природных ресурсов Минприроды России по Республике Башкортостан в октябре 2003 г. письмом закрепило новые нормативы сброса сточных вод, превышающие ранее действовавшие в кратном размере, тем самым увеличив антропогенную нагрузку на водный объект при одновременном сниже-

нии для ОАО "Уфанефтехим" размеров платежей в бюджет на сверх-нормативный сброс. ОАО якобы внедрило НСТ.

При этом не учтено, что технология признается наилучшей в установленном порядке (который пока не разработан) на основании последних достижений науки и техники и должна иметь установленный срок практического применения. Кроме того, НСТ и проекты, предусматривающие их внедрение, должны быть научно обоснованы и иметь положительное заключение государственной экологической экспертизы федерального уровня. Материалы лицензирования не содержат ссылки на проведение экспертизы НСТ и проекта очистных сооружений и на наличие положительного заключения экспертизы по этим объектам. Кроме того, материалы лицензий на использование водных объектов (тем более связанных с загрязнением окружающей среды) подлежат обязательной экспертизе. То есть новые нормативы ПДС утверждены органом федеральной власти — ГУПР по Республике Башкортостан при отсутствии достаточных оснований и с нарушениями норм экологического права.

Аналогичная ситуация далеко не единична в российской действительности. Тем не менее "революционный" Федеральный закон "О техническом регулировании", реализация которого явно тормозится, все же создает основы для перехода правовой системы России на международные стандарты безопасности.

До принятия данного Закона вопрос об обязательных требованиях к продукции и другим объектам регулировался Законом РФ "О стандартизации" (1993 г.). Согласно этому Закону обязательные требования устанавливались в государственных стандартах, принимаемых федеральными органами исполнительной власти, причем не только на продукцию, но также на работы и услуги. Закон РФ "О стандартизации" с 1 июля 2003 г. утратил силу, но действие государственных стандартов сохраняется до вступления в силу соответствующих технических регламентов. К примеру, при введении в действие в 2006 году технического регламента по выбросам в атмосферу от двигателей автотранспортных средств (европейские стандарты "евро") соответствующие ГОСТы утратили силу.

Основным критерием безопасности, согласно Закону, является отсутствие или минимизация при производстве и использовании продукции недопустимого риска причинения вреда жизни и здоровью людей, их имуществу, имуществу организаций, государства и органов местного самоуправления, окружающей среде, животным и растениям.

Согласно требованиям Федерального закона "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения" производство, применение (использование) и реализация населению новых видов продукции (впервые разрабатываемых или внедряемых), новые технологические процессы производства продукции допускаются при наличии санитарно-эпидемиологических заключений о соответствии их санитарным правилам.

Однако общие государственные стандарты слабо отражают вопросы охраны окружающей среды при производстве продукции. Так, Правила разработки и оформления стандартов по безопасности не предусматривают в числе критериев оценки оборудования экологическую безопасность как собственно оборудования, так и процессов производства.

Но существует серия стандартов по управлению окружающей средой. В частности, ГОСТ Р ИСО 14042-2001 "Оценка воздействия жизненного цикла" (имеется в виду цикла продукции) достаточно подробно регламентирует процедуру оценки экологических показателей производства и его конечных результатов, но не содержит в себе процедуры признания технологии наилучшей.

Кто же должен относить технологии к категории "НСТ" и каков механизм признания обществом данной продукции и процессов ее производства безопасными?

На первый вопрос Правительство РФ, обязанное разработать и ввести в действие Порядок отнесения технологий к категории наилучших существующих, еще не ответило, что и является главным тормозом в решении этой важнейшей проблемы. Тогда как разработка этого документа достаточно проста при использовании положений ГОСТ Р ИСО 14031-2001 "Оценивание экологической эффективности".

На второй вопрос можно ответить, лишь обеспечив в единых нормативных документах соединение требований законодательства по техническому регулированию, по охране окружающей среды, по защите человека от неблагоприятных факторов и по промышленной безопасности. Основу для такой межотраслевой правовой системы может дать Федеральный закон "Об экологической безопасности", рассмотрение проекта которого неоправданно затягивается Государственной Думой.

А самое главное — законодатель должен создать стимулы для предприятий во внедрении НСТ. Пока же налоговые и иные льготы для экологического предпринимательства, предусмотренные Федеральным законом "Об охране окружающей среды", так и не нашли практического отражения в налоговом законодательстве. К тому же действующий механизм взимания платы за загрязнение окружающей среды не стимулирует внедрение НСТ: предприятию выгоднее платить символические деньги за сбросы, выбросы и размещение отходов, чем внедрять более экологичные технологии.

Экологический аудит и сертификация

Именно эти два направления природоохранной деятельности должны быть основными правовыми механизмами в обеспечении экологической безопасности продукции и процессов ее производства.

Общепринятый в европейском сообществе порядок предусматривает государственную экспертизу проекта внедрения технологии при ее патентной регистрации, контроль за соблюдением утвержденного проекта, оценку эффективности внедренной технологии путем проведения экологического аудита действующего производства, сертификацию безопасности самой продукции и сертификацию системы управления качеством продукции, системы экологического менеджмента и системы охраны труда и промышленной безопасности при ее производстве.

В российской действительности пока действует механизм выдачи сертификатов соответствия установленным требованиям лишь по отдельным видам продукции. Но сертификация всей продукции по экологическим требованиям в РФ не имеет правовых механизмов. Предусмотренный Федеральным законом "Об охране окружающей среды" порядок проведения обязательной экологической сертификации так и не утвержден Правительством. Сделаны лишь робкие попытки создания систем добровольной экологической сертификации в оборонной промышленности и сертификации по экологическим показателям продуктов питания и нескольких типов товаров в Москве и Санкт-Петербурге. Кстати, системы такой сертификации в российских столицах созданы в соответствии с региональными нормативными актами на базе коммерческих структур и присваиваемые этими системами знаки экологичности товаров пользуются все большим спросом у населения.

Примером может служить и распоряжение Правительства Республики Башкортостан от 26 ноября 2004 г., утвердившее республиканский знак "Экологически чистая продукция" и порядок его присвоения. Но в данном случае Министерство природных ресурсов РБ разработало положение без привлечения специалистов и не согласовало проект документа даже с органом технического регулирования. В результате указанный нормативный акт не содержит ни одной ссылки на действующее законодательство, противоречит ему даже в названии (маркировка со словами "экологически чистая" нормативно запрещена) и не имеет механизма реализации. В настоящее время Министерство обратилось за помощью в Союз экологов РБ, юристы которого и подготовили проект Регламента работы комиссии по присвоению знака чистоты. Но предстоит еще привести Положение о знаке в соответствие с Федеральным законом "О техническом регулировании" и действующими стандартами, предусмотрев, в частности, и ликвидацию созданного данным Положением монополизма государственной структуры в создании и конкурентной деятельности систем добровольной экологической сертификации.

Принцип недопустимости ограничения конкуренции при осуществлении аккредитации и сертификации предусматривает поддержание конкуренции между юридическими лицами, претендующими на аккредитацию в качестве органов по сертификации или испытательных лабораторий, в процессе их аккредитации и осуществления деятельности в процессе сертификации. Этот принцип подчеркивает коммерческий характер деятельности указанных органов, равенство прав и возможностей для лиц и организаций, намеренных проводить соответствующую работу, недопустимость монополизации деятельности со стороны каких-либо органов в этой области. Реализация данного принципа должна обеспечиваться в соответствии с требованиями Закона РСФСР от 22 марта 1991 г. № 948-1 "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках" (с изменениями, в том числе которое внесено Федеральным законом от 9 октября 2002 г. № 122-ФЗ). Кроме того, в данном случае нарушен принцип недопустимости совмещения полномочий органа госконтроля (надзора) и органа по сертификации.

Если добровольная сертификация систем качества продукции уже получила признание в России, то сертификация по системе управления охраной окружающей среды (СУОС) применяется крайне редко.

Для крупных предприятий и объединений, поставляющих свою продукцию (или услуги) на международный рынок, необходимость этого уже очевидна. Вслед за "ЛУКОЙЛом", "ЮКОСом", "Норильским никелем" потянулись к этому процессу и некоторые другие компании, трезво оценивающие для себя последствия вступления России в ВТО. Все более очевидной для крупных компаний становится целесообразность добровольной сертификации одновременно трех систем: по качеству продукции (ISO-9000), по экологическому менеджменту (ISO-14000), по охране труда и промышленной безопасности (OHSAS-18000), что позволяет обладателю таких сертификатов на равных возможностях конкурировать с признанными мировыми производителями аналогичной продукции.

Такой аудит по системам управления окружающей средой называется экологическим, и в России он регулируется лишь соответствующим определением в Федеральном законе "Об охране окружающей среды", оставшимся в общей части скорее всего по недосмотру юристов, поскольку иное упоминание про экологический аудит из текста закона исключено. Однако порядок проведения экологического аудита

(ЭА) и прочие процедуры в этой сфере регулируются стандартами серии ИСО-Р-14000, ИСО-Р-18011 и другими. Именно на основании этих добровольных стандартов (имеющих отношение только к производителям продукции и самим аудиторским фирмам) с 1998 года пошла волна проведения такого аудита в России. Причем без нормативно-методологической базы, опытных специалистов. Несколько учреждений как-то вдруг явили стране около 800 "экологических аудиторов", активно трудящихся большей частью на непонятной ниве под благородной вывеской добровольного внедрения международных стандартов в сфере безопасности производства.

К примеру, получили удостоверения экологических аудиторов (после двухнедельного "обучения" в Москве) педагоги, географы, геоморфологи и прочие специалисты, никогда не работавшие в сфере экологического менеджмента или контроля. Стали нередкими факты вымогательства у предприятий средств на проведение (под негласным давлением государственных органов) такими "спецами" экологических аудитов, и это ведет к полной дискредитации необходимого обществу инструмента экологической безопасности, поскольку получаемые аудиторские отчеты не всегда грамотны и не имеют ничего общего с профессиональным аудитом. Автору этой статьи приходилось читать "аудиторские" отчеты доморощенных фирм, состоящие из переписанных из проектов разделов "ОВОС" предприятия двухстраничных наивных заключений и одностраничных рекомендаций.

Некоторые российские ученые делают попытки подвести под ЭА действующую нормативную базу. Одна из таких попыток — интерпретирование экологического аудита как вида общего финансового аудита, который весьма подробно регламентирован в российском законодательстве. Увы, этот, казалось бы, самый простой путь приобретения нормативного регулирования заводит в неизбежный тупик, поскольку диффузию отраслей права (финансового и экологического) не допустят ни законодатель, ни министерства и ведомства экономического блока. К тому же общий аудит согласно законодательству является оценкой финансовых показателей, а потому может быть лишь частью экологического аудита, касающейся только экономической оценки природных ресурсов, расчета ущерба окружающей среде, экономической эффективности природоохранных мероприятий и т.д.

Нужно отметить, что попытки московских инициаторов экологического аудита создать нормативный акт федерального уровня по процедуре ЭА так и не привели к положительному результату вследствие сопротивления "промышленного лобби", но удалось скоординировать усилия в рамках некоммерческого партнерства "Экологическая аудиторская палата", которая и взялась за продвижение ЭА при поддержке соответствующего отдела экологического аудита в МПР РФ. Проведен ряд совещаний аудиторских фирм по обмену опытом, запущен процесс регионального нормативного регулирования аудита в Москве и Московской области, поддержаны уже созданные направления в Томской области, Санкт-Петербурге, централизован процесс подготовки и аттестации эоаудиторов.

Несмотря на то что российское законодательство еще не предусматривает передачу государственных полномочий саморегулируемым организациям, а действующий национальный стандарт ГОСТ Р ИСО

19011-2003 "Руководящие указания по аудиту систем менеджмента качества и/или систем экологического менеджмента" не содержит указания на полномочия каких-либо объединений экоаудиторских фирм, Аудиторская палата предприняла довольно успешную попытку централизации этого направления и в настоящее время продолжает эту деятельность уже в статусе "Национальной аудиторской экологической палаты", учредителем которой стал также Фонд им. Вернадского. При этом Палата фактически стала монополистом в ведении Реестра экоаудиторов, их обучения и аттестации, формирования методологической базы, аккредитации учебных центров. Эта инициатива заслуживает поддержки при условии экологической и экономической эффективности проведения аудитов.

Последнего можно достичь созданием при региональных филиалах Палаты экспертных комиссий, способных квалифицировать профессиональный уровень аудиторских оценок и регистрации этих заключений в Палате. Однако такой механизм войдет в противоречие с проблемой коммерческой тайны и должен быть прямо предусмотрен в законодательстве. А пока же десятки объектов, подлежащих пуску в эксплуатацию и не имеющих положительного заключения экологической экспертизы, в нарушение требований Федерального закона "Об экологической экспертизе" месяцами ждут таковой, поскольку органы государственной экологической экспертизы при малочисленности штатного персонала не в состоянии справиться с потоком проектов. И видимо, целесообразно в таких случаях создавать мощные некоммерческие объединения экспертов-экологов по разным отраслям промышленности и с их помощью, используя подробно расписанные федеральным законом процедуры общественной экологической экспертизы, сократить сроки экспертиз и повысить их профессиональный уровень.

Второй путь признания экологических аудитов — использование института внештатных экспертов органа государственной экологической экспертизы (ГЭЭ). В этом случае экоаудиторы в соответствии с Федеральным законом "Об экологической экспертизе" будут иметь права и нести ответственность за результаты ЭА, как и эксперты общественной экспертизы (в случае утверждения заключения общественной экспертизы) федеральным органом ГЭЭ. А заключения аудиторских фирм по строящимся или вводимым в эксплуатацию объектам можно использовать тому же Ростехнадзору как основание для принятия решения лишь в случае признания этого документа арбитражным судом в качестве экспертного заключения в рамках судебного процесса.

В число сторонников внедрения экоаудита (после ликвидации аналогичного отдела в МПР РФ) удалось заполучить Ростехнадзор и Комитет по экологии Государственной Думы. Причем думский Комитет даже принял собственное решение № 34-8 от 2 февраля 2005 г., которое в плане толкования природоохранного законодательства дает разъяснение, что в случае строительства или ввода объекта в эксплуатацию при отсутствии положительного заключения государственной экологической экспертизы целесообразно проводить процедуры экологического аудита.

Указанный внутренний документ Комитета, не имеющий сопроводительного письма и не направлявшийся для рассмотрения в органы государственного управления, получил широкое распространение в системе Ростехнадзора и послужил неким толчком для второй волны во внедрении ЭА в практику природоохранной работы. В ряде регионов сразу появилось множество желающих купить удостоверение эколога в Аудиторской палате уже за 50 000 рублей (хотя на сегодня такие удостоверения фактически может выдавать любая организация, объявившая себя объединением аудиторов).

Расплодилось карманные аудиторские фирмочки сомнительного профессионального уровня, действующие "под крышей" контролирующих органов. Экологический аудит крупных предприятий, проекты которых не проходят государственную экологическую экспертизу, запускаются в эксплуатацию, что обходится им в значительные суммы, выплачиваемые местным аудиторским фирмам.

Таким образом, необходимость развития ЭА как инструмента экологической безопасности очевидна и подтверждается действительностью международных стандартов, но сопротивление производственного сектора и неизбежные просчеты природоохранных органов создают искусственные преграды для перехода на международные стандарты безопасности производства. И даже созданная в Государственной Думе в 2005 году рабочая группа по разработке проекта закона "Об экологическом аудите" так и не собралась ни разу. В какой-то мере это оправдано ввиду необходимости первоочередного принятия проекта федерального закона "Об экологическом контроле", призванном упорядочить систему контроля в сфере охраны окружающей среды. Кстати, именно в этот законопроект и можно включить отдельные статьи по экологическому аудиту с отсылочными нормами на порядок проведения ЭА, утверждаемый Правительством РФ.

Контрольно-надзорная деятельность в сфере экологической безопасности

В ежегодном докладе по итогам 2005 года Генерального прокурора РФ проблеме эффективности прокурорского надзора за соблюдением законодательства об охране окружающей среды уделено первостепенное внимание. В январе 2006 г. в региональные прокуратуры поступило указание о повсеместном проведении прокурорских проверок, в частности, в сфере охраны и рационального использования водных ресурсов. Но если водные правоотношения имеют довольно широкую нормативную базу, то надзору за экоэффективностью НСТ будет препятствовать противоречивость законодательства в этой сфере.

Как видно из содержания Федерального закона "О техническом регулировании", целью принятия технических регламентов является установление общеобязательных требований к продукции и связанным с ней процессам, которые обеспечивают безопасность жизни и здоровья людей, имущества субъектов права, окружающей среды, животных и растений. Объектами государственного контроля (надзора) являются: продукция, процессы ее производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, на которые установлены требования в технических регламентах.

Согласно Закону государственный контроль за соблюдением требований технических регламентов осуществляется в порядке, установленном законодательством РФ. Действующая система государственного контроля за соблюдением обязательных требований к продукции, работам и услугам характеризуется множеством федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контроль, различием их полномочий, дублированием функций.

Важным шагом по устранению указанных недостатков стало введение в действие Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 134-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)".

Он предусматривает непрременное издание контролирующим органом распорядительного акта (приказа, распоряжения), в котором должны быть указаны, в частности: фамилия, имя, отчество и должность лица (лиц), уполномоченных на проведение мероприятия; наименование (фамилия) субъекта, подлежащего проверке; цели, задачи и предмет проводимого мероприятия; правовые основания проведения мероприятия, в том числе нормативные правовые акты, обязательные требования которых подлежат проверке; дата начала и окончания мероприятия.

Распорядительный акт либо его копия, заверенная печатью, предъявляется проверяющим должностным лицом руководителю проверяемого субъекта одновременно со служебным удостоверением. Проводимость любого мероприятия по контролю не может превышать, как правило, один месяц. Проводимые мероприятия по контролю разделяются на плановые и внеплановые.

Плановое мероприятие в отношении одного субъекта может быть проведено каждым контролирующим органом в пределах своей компетенции не более одного раза в два года. В системе природоохранных органов существуют несколько контролирующих органов, и каждый из них может проводить проверки по одному и тому же вопросу с привлечением физических и юридических лиц к ответственности. Поэтому указанное требование закона просто игнорируется либо делаются не всегда удачные и законные попытки заключения соглашений контролирующих органов о совместных проверках. Внеплановые мероприятия проводятся в ряде неотложных случаев.

К сожалению, многие формулировки дают большой простор для злоупотреблений. Допустим, проверки выполнения ранее выданных предписаний могут проводиться без ограничения повторяемости. Под угрозой загрязнения окружающей среды можно понимать любую производственную деятельность, имеющую сбросы, выбросы и иные виды негативного воздействия на окружающую среду. Поэтому данный Закон не создал реальных препятствий для ограничения бюрократии и произвола.

Приведем пример. Одна из лучших экологических фирм "Центр экологических технологий" подвергалась различным проверкам природоохранных органов 7 раз в течение полутора лет. В отличие от полного неприятия мер к предприятиям-загрязнителям Центр, перерабатывающий их отходы, лишился лицензий, а также был назван экологическим преступником и даже подвергся попытке привлечения к уголовной ответственности. Позже возбужденное уголовное дело было прекращено за отсутствием состава преступления, правительственная газета и контролирующие органы

признали свою ошибку, но положительное заключение государственной экологической экспертизы по разработанной Центром технологии переработки шламовых отходов было задержано на 12 месяцев, а сам Центр понес огромные, так и не возмещенные убытки.

Полномочия органов исполнительной власти субъектов РФ определены в ст. 5 Закона "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)" следующим образом:

реализация единой государственной политики и соблюдение федеральной законодательства на территории субъекта РФ;
организация государственного контроля (надзора) на соответствующей территории.

В соответствии со ст. 72 Конституции РФ в совместном ведении РФ и ее субъектов находится в числе прочего охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности. Поэтому весьма странно выглядят упорные попытки федерального законодателя разделить неделимое. Создается впечатление, что постоянные эксперименты над природоохранными контролирующими органами за последние 6 лет проводятся с целью перманентного развала системы контроля в этой сфере.

Если охрана окружающей среды является предметом совместного ведения, то необходимо не разграничивать полномочия федерации и регионов, а действительно осуществлять экологический контроль совместно, как это было в период существования Госкомэкологии РФ до 2000 года. В течение 8 лет Госкомэкологии РФ имел совместные с регионами территориальные органы и стройную систему управления природоохранной деятельностью.

В настоящее время в России экологическим контролем и надзором (кстати, эти понятия так и не разграничены) в той или иной мере занимается добрый десяток госорганов. Над ними (не объединенными в систему) призвана стоять прокуратура, в первую очередь межрегиональные и региональные природоохранные прокуроры.

Компетенции Ростехнадзора и Росприроднадзора до сих пор не разграничены. Оба органа занимаются контролем окружающей среды (в которую, естественно, входят и природные ресурсы), а также оба проводят государственную экологическую экспертизу (что прямо противоречит Федеральному закону "Об экологической экспертизе"). Более того, с 2007 года право проведения экологической экспертизы по подконтрольным объектам появится и у региональных природоохранных органов субъектов Федерации, что окончательно разрушит систему предупреждения негативных последствий при намечаемой хозяйственной деятельности. И вот почему.

Практика игнорирования местными властями общественных экологических интересов раскручивается с ужасающей быстротой параллельно процессу отстранения населения от участия в принятии государственных решений. К примеру, предусмотренные Градостроительным кодексом РФ и Федеральным законом "Об экологической экспертизе" публичные (общественные) слушания по проектам намечаемой хозяйственной деятельности все чаще заменяются фальшивыми справками о проведении сходов граждан либо о согласии с проектом от депутатской комиссии соответствующего органа местного самоуправления. Население же узнает о стройке под окнами своих домов чаще всего при уничтожении насаждений, появлении землеройной техники и огоражи-

вании участка забором. В результате уплотненной застройки жители лишаются внутридворовых территорий и получают новые экологические проблемы. То есть предусмотренный федеральным законодательством порядок учета общественного мнения и коррупционная зависимость местных чиновников от заказчиков строительства на региональном уровне незаконно уводятся под покров коммерческой тайны.

Поэтому передача функций государственной экологической экспертизы на региональный уровень в условиях полной изоляции населения от возможностей влиять на принятие решений и на самую местную власть приведет лишь к росту эколого-социальной напряженности в местных сообществах.

За последние годы резко усилена роль Ростехнадзора в обеспечении экологической безопасности, и это вполне оправданно. С 2006 года этот орган получил право надзора уже и в сфере строительства. Совмещая в себе функции пяти отраслей надзора, Ростехнадзор становится мощным рычагом воздействия государственной власти на экономику. Однако перед этим органом, Правительством РФ и законодателями стоит задача в экстренном порядке создать эффективную и работающую систему нормативного регулирования совместной деятельности малочисленных специалистов в сферах технологического, экологического, атомного, энергетического и строительного надзоров. При этом Ростехнадзор должен быть действительно надзорным органом по соблюдению законодательства всеми иными государственными органами в этих сферах. И естественно, должен взять на себя ответственность за состояние окружающей среды, обеспечение экологической безопасности населения.

Участь Росприроднадзора МПР РФ может быть решена в плане преобразования этого органа в управление ведомственного контроля за природопользованием Министерства природных ресурсов РФ с передачей государственных контрольных полномочий субъектам Федерации через создание совместных региональных министерств природных ресурсов двойного подчинения — региональному правительству и МПР РФ.

Подводя итоги сказанному, можно отметить, что существующая в России схема правоотношений в области обеспечения экологической безопасности не образует цельную работающую систему, неэффективна и затратна для государства, не имеет комплексного правового регулирования. А ситуация имеет все признаки экологической катастрофы: оскудение природных ресурсов и вымирание населения при прогрессирующем старении основных производственных фондов и технологическом отставании от развитого Запада. Все это осложняется фактическим отстранением активной части населения от общественного экологического контроля.

Для разработки концепции перехода России на международные стандарты безопасности продукции и процессов ее производства целесообразно восстановить в структуре государственного управления правительственную комиссию по экологической безопасности и создать единую систему государственного надзора в этой жизненно важной для страны сфере.

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