

АНАЛИЗ природоохранного законодательства и прогноз его изменений

*З.А. Кучкаров
НП «Центр инноваций
и высоких технологий “КОНЦЕПТ”»*

*Ю.Л. Максименко
Комитет по экологии
и природопользованию РСПП*

*Т.В. Сокорнова
НП «Экологическая Аудиторская Палата»*

О несовершенстве экологического законодательства говорится давно. Чтобы изменить ситуацию, делаются различные шаги как государственными уполномоченными органами, так и представителями бизнес-сообщества.

В 2010–2011 гг. Центром инноваций и высоких технологий «Концепт» была выполнена полная систематизация нормативных правовых актов в области природопользования и охраны окружающей среды. В том числе:

- ♦ были проанализированы нормативные правовые акты, регулирующие отношения в сфере промышленной экологии, и впервые составлен полный реестр нормативных правовых актов;

- ♦ были опрошены наиболее авторитетные эксперты (более 50 человек) – работники промышленных предприятий, Минэкономразвития России, Минприроды России, Ростехнадзора, Росприроднадзора, МГУ, WWF, GREENPEACE, Общественной палаты РФ;

- ♦ был создан полный реестр понятий из нормативных правовых актов (с логической и концептуальной экспертизой) и методических инструментов для регулирования в сфере промышленной экологии.

В результате работ были выявлены примеры необоснованных нормативных правовых актов и примеры некорректных и не имеющих определений понятий.

Например, достаточно долго действовал приказ Минприроды России от 02.12.2002 № 785 «Об утверждении паспорта опасного отхода» (утратил силу после издания приказа Минприроды России от 14.08.2014 № 363). Приказом была утверждена форма паспорта опасного отхода, тогда как определение типовых форм паспортов в соответ-

ствии с п. 3 ст. 14 Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» было возложено на Правительство РФ и делегирование этого полномочия федеральным органам исполнительной власти законом не предусматривалось. Следовательно, приказ, устанавливающий обязательные правила поведения, был принят с нарушением, и это, в частности, является коррупциогенным фактором.

При анализе нормативных правовых актов было выделено всего 396 понятий, в том числе понятий, не имеющих определений, – 218. Например, не имеет определения понятие «ущерб». Понятий, определения которых замкнуты в циклы, насчитали 19.

Пример логического цикла можно обнаружить уже в ст. 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды»:

- ♦ *природный объект – естественная экологическая система, природный ландшафт и составляющие их элементы, сохранившие свои природные свойства;*

- ♦ *естественная экологическая система – объективно существующая часть природной среды, которая имеет пространственно-территориальные границы и в которой живые (растения, животные и другие организмы) и неживые её элементы взаимодействуют как единое функциональное целое и связаны между собой обменом веществом и энергией;*

- ♦ *природная среда (природа) – совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов.*

Ряд определений можно квалифицировать как тавтологию (их 12), в качестве примера можно привести «использование водных объектов (водопользование) – использование различными способами водных объектов...» (Водный кодекс РФ, гл. 1, ст. 1).

Также выделены пары и тройки терминов, имеющих разную семантику

(омонимы). Например, в Федеральном законе «Об отходах производства и потребления» содержание понятия «захоронение отходов» задано атрибутивно (захоронение отходов – изоляция отходов, не подлежащих дальнейшей утилизации, в специальных хранилищах в целях предотвращения попадания вредных веществ в окружающую среду). В Федеральном законе от 30.11.1995 № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации» содержание понятия «захоронение» задано перечислением (захоронение – любое преднамеренное удаление отходов или других материалов с судов и иных плавучих средств, летательных аппаратов, искусственных островов, установок и сооружений, а также любое преднамеренное уничтожение судов и иных плавучих средств, летательных аппаратов, искусственных островов, установок и сооружений; захоронением не считается удаление отходов или других материалов, являющихся результатом нормальной эксплуатации судов, летательных аппаратов, искусственных островов, установок и сооружений, за исключением отходов или других материалов, транспортируемых судами, летательными аппаратами, установками или сооружениями, которые эксплуатируются в целях удаления таких материалов, или подвозимых к таким судам, летательным аппаратам, искусственным островам, установкам или сооружениям, а также за исключением тех, что являются результатом обработки таких отходов или других материалов на таких судах, летательных аппаратах, искусственных островах, установках и сооружениях; помещение материалов для иных целей, чем их простое удаление).

Результаты работы были ошеломляющими: из 396 понятий, определения которых введены федеральными законами, только 60 понятий определены удов-

летворительно. Этого явно недостаточно для регулирования отношений в сфере охраны окружающей среды. Количество коллизий, вызываемых порочностью системы понятий, вызывает недоумение: как вообще можно работать в условиях такой неопределённости? Понятно, почему баланс интересов вырабатывается преимущественно не институциональными методами: зачастую «договориться» – единственно возможное решение.

Также в ходе работ было выполнено построение реестра проблем правового регулирования, выявление противоречивости как целей, так и нормоприменения в отношении промышленных предприятий. Всего было сформулировано более 200 проблем, которые сгруппированы в 23 группы и выстроены в иерархию соподчиненности и обусловленности – до 5 уровней иерархии.

Была проведена реконструкция отношений в области охраны окружающей среды, проверка на достаточность и целесообразность регулирования со стороны госорганов и подготовка структуры необходимого комплекта нормативных правовых актов (Экологического кодекса в части регулирования отношений в сфере промэкологии – цели, порядок регулирования, разработка понятий). Результаты работы были доложены на совещании 07.02.2012 в Минприроды России.

Таким образом, к 2012 г. была сформирована характеристика действовавшей системы законодательства в сфере промэкологии, которую составили: реестр нормативных правовых актов; система понятий; система проблем; система субъектов; система органов управления; финансовая характеристика; оценка единичных попыток усовершенствования системы (на примере законопроекта под условным названием «О наилучших доступных технологиях», который в итоге был принят как Федеральный закон от 21.07.2014 № 219-ФЗ).

Проведённый анализ системы нормативно-правового регулирования показал:

- ♦ достижение предела сложности системы управления;
- ♦ несоответствие системы управления объекту управления;
- ♦ отсутствие целеполагания в сфере промэкологии;
- ♦ невыполнение принципа баланса экономики, экологии и социальной сферы.

К главным причинам экологических проблем были отнесены несоответствующее определение экологических отношений и незавершённое реформирование.

В результате были предложены действия: организационные, институциональные, законотворческие (экологическая реформа).

В 2012–2013 гг. была выполнена научная работа по пересмотру основ природоохранного законодательства, выявлению примеров противоречащей здравому смыслу правоприменительной практики («абсурдов») и подготовке комплексной экологической реформы.

С одной стороны, в ней принимали участие: Российский союз промышленников и предпринимателей (РСПП); Общероссийское общественное объединение «Деловая Россия»; Общероссийское общественное объединение «Опора России»; Ассоциация европейского бизнеса (АЕБ); НП «Центр инноваций и высоких технологий "Концепт"».

С другой стороны, большую работу проделало Минэкономразвития России, выявляя избыточные функции органов исполнительной власти с учётом обоснования сохранения таких функций либо их отмены или передачи негосударственным организациям (во исполнение поручений Президента РФ от 10.04.2012 № Пр-910).

В 2014 г. произошли серьёзные изменения в законодательстве. Появился



новый Федеральный классификационный каталог отходов (ФККО), были приняты два реформаторских федеральных закона: от 21.07.2014 № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об охране окружающей среды" и отдельные законодательные акты Российской Федерации», от 29.12.2014 № 458-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об отходах производства и потребления", отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации», которые предусматривают принятие большого количества подзаконных актов.

Таким образом, к началу 2015 г. были созданы предпосылки для дальнейшего реформирования законодательства в области охраны окружающей среды.

Реформа может быть реализована в три этапа. На первом этапе следует устранить накопленные в природоохранном законодательстве пробелы и противоречия, приводящие к конфликтам в правоприменении («абсурды»). Это позволит снять избыточные административные барьеры. На втором этапе должна быть проведена перестройка функций действующей системы управ-

ления природоохранной деятельностью, что позволит ей работать более эффективно. На третьем этапе станет возможным внедрение новой системы экологических правоотношений.

При этом (по оценкам РСПП) комплексная экологическая реформа может быть осуществлена за три года. Уже разработаны предложения по экологической промышленной политике, подготовлен проект реформы в части регулирования экологических промышленных отношений, продуманы структура Экологического кодекса и проект «дорожной карты», включая комплекс мер, сроки и последовательность их реализации.

Устранение «абсурдов» – первый из трёх этапов необходимой экологической реформы.

Причинами «абсурда» как противоречащей здравому смыслу правоприменительной практики зачастую являются:

- ♦ некорректное определение понятий или вообще отсутствие определений;
- ♦ некорректное определение процедур в нормативных правовых актах (нестыковка процедур в смежных документах);
- ♦ правовая коллизия (противоречие разных нормативных правовых актов друг другу);
- ♦ отсутствие нормативных правовых актов нижнего уровня;
- ♦ нарушение границ применимости методов, методик.

Кроме этого, «абсурд» – проявление системного дефекта и, как правило, непростого противоречия. Поэтому и разрешение такой ситуации может состояться лишь на межведомственном уровне.

Устранение большинства «абсурдов» в системе природоохранного законодательства требует принятия не одного-единственного, а нескольких взаимосвязанных нормативных правовых актов разной ведомственной компетенции и разной юридической силы.

На сегодняшний день выявлено более 40 «абсурдов», их перечень продолжает пополняться экспертами, экологами предприятий. Разработана форма изложения и предложений по устранению «абсурдов» – своеобразный паспорт. В нём фиксируются признаки сбоя системы регулирования, причины возникновения «абсурда» и проект нормативного правового акта, исправляющий «абсурд».

К «абсурдам» в правоприменении часто ведут противоречия законодательства (правовая коллизия) и (или) дублирование полномочий. Например, в п. 2 ст. 14 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» предусмотрена обязанность хозяйствующих субъектов подтвердить отнесение отходов к конкретному классу опасности в порядке, который установлен федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственное регулирование в области охраны окружающей среды. Иной классификации отходов действующее федеральное законодательство не предусматривает.

Однако Минздравом России установлена своя классификация отходов (постановление Главного санитарного врача РФ от 16.06.2003 № 144 «О введении в действие Санитарных правил по определению класса опасности токсичных отходов производства и потребления»), что является дублированием полномочий федеральных органов исполнительной власти. Это создаёт избыточные административные барьеры, которые устанавливают не предусмотренные федеральными законами ограничения для бизнеса.

При этом «абсурд» верхнего уровня сложности (причина которого кроется в законах) порождает другие «абсурды» этого же или более низкого уровня сложности (на уровне подзаконных актов и методик). Устранять такие «абсурды» можно только пакетами (по 2–5 «абсурдов»).

Следствием дублирования полномочий является, например, следующее противоречие. При лицензировании деятельности по обращению с отходами санитарно-эпидемиологическое заключение о соответствии санитарным правилам зданий, строений, сооружений, помещений, оборудования, которые планируется использовать для выполнения заявленных работ, выдаётся для отходов согласно санитарной классификации (всего 4 класса опасности), а сами лицензии выдаются на деятельность с видами отходов, классы опасности которых «рассчитаны в порядке, который установлен федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственное регулирование в области охраны окружающей среды» (всего 5 классов опасности). Классификации различны, что неизбежно создаёт путаницу: на обращение с отходами какого класса опасности выданы документы.

Часть «абсурдов» в настоящее время устранена (например, Федеральным законом от 29.12.2014 № 458-ФЗ в Федеральном законе «Об отходах производства и потребления» устранён логический цикл: *«размещение отходов – хранение и захоронение отходов; хранение отходов – содержание отходов в объектах размещения отходов в целях их последующего захоронения, обезвреживания или использования; объект размещения отходов – специально оборудованное сооружение, предназначенное для размещения отходов»*). Однако и новые законы содержат «абсурды».

Новый формат работы с «абсурдами» (их паспортизация) становится популярным, судя по росту количества вовлечённых в процесс заинтересованных лиц. Возможно, эта инициатива в конечном итоге будет подхвачена Минприроды России.

Отдельно стоит остановиться на попытках создания Экологического ко-

декса РФ, который так и не был принят, в частности из-за того, что в природоохранном праве кодифицированным актом служит Федеральный закон «Об охране окружающей среды». Он является рамочным, и в нём представлено большинство направлений деятельности в сфере охраны окружающей среды. Попытки создания Экологического кодекса в виде улучшенного закона «Об охране окружающей среды» терпели неудачу.

В настоящее время ведутся работы по созданию новой версии Экологического кодекса, в которой реализован инновационный подход в нормотворчестве. При подготовке применены концептуальная технология проектирования законодательных актов, а также принципы и новеллы, базирующиеся:

- ♦ на точке зрения на систему госрегулирования как на систему, обеспечивающую как качество среды жизнедеятельности, так и урегулирование ущерба;
- ♦ на понимании общей системы государственного управления качеством окружающей среды, основанной на восстановлении эффективности публичных правовых форм регулирования в природоохранной сфере, дополненных моделью субъект-субъектных отношений;
- ♦ на распределении полномочий государственных органов управления в сфере обеспечении экологической безопасности «как должно быть», если реализовать принципы, заложенные в Экологической промышленной политике (одобренной Бюро Правления РСПП в марте 2014 г.);
- ♦ на проведении оптимизации распределения полномочий госорганов как по горизонтали, так и по вертикали;
- ♦ на моделях экологических промышленных отношений и системы управления и урегулирования экологических промышленных отношений (модель Экологического кодекса), адаптированных к правовой стилистике;

- ♦ на понятиях, сформированных в точном соответствии с разработанными моделями, которые легли в основу юридических конструкций;

- ♦ на юридических конструкциях экологического отношения, точно фиксирующих и несущих содержание сформированных моделей, которые вводятся в текст проекта Экологического кодекса тремя группами авторитетных юристов.

Принятие данного документа (если осуществится) займёт более двух лет после завершения работы над его созданием. При этом доработка текста Экологического кодекса должна вестись постоянно. Необходимость поддержания текста кодекса в актуальном состоянии вызвана, по большей части, простым нежеланием в конечном итоге принимать заведомо устаревший документ.

Это, тем не менее, не основная причина. Поступающие в рабочем порядке замечания и предложения к тексту, а также бурно изменяющееся нормативное поле влияют на формулировки отдельных положений кодекса. Переходные положения, например, очень сильно зависят от текущего состояния нормативного поля, а порядок введения норм – от политической и экономической ситуации.

В создании нормативных правовых актов в области охраны окружающей среды участвует не только Минприроды России. Достаточно большое количество изменений в природоохранное законодательство вносится другими федеральными органами исполнительной власти в законах, напрямую не относящихся к экологическому праву. Эти законы отражают общественные потребности в других областях права.

Например, Федеральный закон от 03.02.2014 № 15-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обеспечения транспортной безопасности» внёс изменения в Федеральный закон от 31.07.1998



Заседание Общественного совета Минприроды России

№ 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации». Закон определил, что под установками, сооружениями понимаются гибко или стационарно закрепленные в соответствии с проектной документацией на их создание по месту расположения во внутренних морских водах, в территориальном море стационарные и плавучие (подвижные) буровые установки (платформы), морские плавучие (передвижные) платформы, морские стационарные платформы и другие объекты, а также подводные сооружения (включая скважины). В результате был сокращён перечень объектов государственной экологической экспертизы (ГЭЭ), поскольку в соответствии со ст. 34 Федерального закона от 31.07.1998 № 155-ФЗ установлено, что объектами ГЭЭ являются «документы и (или) документация, имеющие отношение к ...созданию, эксплуатации, использованию ...установок, сооружений...».

В 2013 г. был утверждён План законотворческой деятельности Минприроды России на 2013–2018 гг. В плане были выделены четыре цели. Целью № 1 является создание условий для формирования благоприятной окружающей среды. К ключевым событиям данного направления относятся:

- ♦ принятие Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный

закон "Об охране окружающей среды" и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (принят Федеральный закон от 21.07.2014 № 219-ФЗ);

- ♦ утверждение нормативных правовых актов, необходимых для реализации закона;

- ♦ издание информационно-справочных документов, содержащих описание наилучших доступных технологий (НДТ);

- ♦ реализация мероприятий, обеспечивающих функционирование новой системы выдачи комплексных экологических разрешений.

В связи с принятием в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» новых положений по нормированию и введению мер экономического стимулирования хозяйствующих субъектов для внедрения наилучших технологий будет создаваться огромная область законодательства (вплоть до 2018 г.), связанная с наилучшими доступными технологиями (подзаконные акты, справочники НДТ).

К Федеральному закону от 29.12.2014 № 458-ФЗ также планируется разработать более 30 нормативных правовых актов (либо внести изменения в существующие) до 2017 г.

Практика последних лет показывает, что «экономическая часть» природопользования и охраны окружающей среды год

от года увеличивается. Увеличены коэффициенты платы за сверхнормативные выбросы и сбросы, сверхлимитные отходы (Федеральный закон от 21.07.2014 № 219-ФЗ), введён экологический сбор (Федеральный закон от 29.12.2014 № 458-ФЗ). Федеральным законом от 02.04.2014 № 61-ФЗ увеличены штрафы за порчу земель (ст. 8.6 в КоАП РФ).

Тенденция роста платежей за негативное воздействие на окружающую среду, природоохранных сборов, налогов, штрафов сохранится. Это связано с состоянием экономики и поступлением средств в бюджет страны без «зелёной окраски» (т.е. средства от экологических платежей, сборов, налогов, штрафов, поступившие в бюджет, не направляются напрямую на реализацию мероприятий по охране окружающей среды).

Существуют и косвенные способы увеличения экологических платежей, сборов, налогов, штрафов. Например, принятие нового ФККО без переходного периода сделало все предприятия нарушителями законодательства, поскольку документы (паспорта отходов, лицензии, лимиты на размещение отходов и пр.) содержали информацию из отменённого ФККО и сразу их переоформить не было возможности.

В последние годы также постепенно преобразуется практика взаимодействия государства с природопользователями.

Одним из направлений является передача части федеральных полномочий на уровень субъектов Федерации, другим – передача полномочий саморегулируемым организациям, третьим – привлечение общественности к природоохранной деятельности.

В рамках антикоррупционных мер возросло влияние общественных советов, созданных при Росприроднадзоре (при центральном аппарате и территориальных органах).

Федеральный закон от 23.06.2014 № 160-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» изменил 12 законов, в том числе Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», установив понятие эксперта, привлекаемого к мероприятиям по контролю.

Также было принято постановление Правительства РФ от 10.07.2014 № 636 «Об аттестации экспертов, привлекаемых органами, уполномоченными на осуществление государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля, к проведению мероприятий по контролю».

Последние два года успешно проводятся общественные обсуждения новых документов на Едином портале для размещения информации о разработке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов (regulation.gov.ru), где зарегистрированные природопользователи могут внести свои предложения по изменению проектов.

Судя по всему, тенденция передачи полномочий на уровень субъектов Федерации, саморегулируемым организациям и расширения участия общественности (с принятием соответствующих законов) в природоохранной деятельности сохранится.