

Контрольно–разрешительная система в области охраны окружающей среды Российской Федерации

В. Луценко, начальник Отдела рационального природопользования компании «ГМК «Норильский никель»»

Характерные черты, присущие нормативно-правовой базе, регулирующей правоотношения в сфере контрольно-разрешительной деятельности в области охраны окружающей среды:

1. Бесчисленное множество ведомственных нормативных документов, избыточных расплывчатыми нормами, конкретизация которых зависит от субъективного мнения чиновника.
2. Хотя государственный контроль должен обеспечиваться за счет взимаемых налогов, на самом же деле мы наблюдаем тенденцию коммерциализации государственного управления, когда действия государственного органа по осуществлению своих полномочий трактуется как некая услуга, подлежащая оплате. Но этим коммерциализация системы управления не ограничивается. Часто мы сталкиваемся с явлением, которое можно определить как скрытую форму коммерциализации государственного управления, когда принятию управленческого решения предшествует процедура получения экспертного заключения от специализированной коммерческой организации. В этом случае фактически мы имеем дело с передачей функции государственного контроля этой коммерческой организации, и эти «услуги» уже оплачиваются по коммерческим расценкам, устанавливаемым этой организацией. Эти расходы существенно превосходят сборы за выдачу разрешительных документов, установленные законом.

Таким образом, каждый налогоплательщик платит дважды за функционирование такой си-

стемы государственного управления: один раз — когда платит налоги и сборы и второй раз — когда платит за различные «обязательные услуги», связанные с осуществлением государственного контроля.

Важнейшей составной частью контрольно-разрешительной системы в области охраны окружающей среды в Российской Федерации является государственная экологическая экспертиза. Рассмотрим конкретную практику применения этой системы, на ее эффективность, понимая под эффективностью затраты времени и ресурсов для получения результата соответствующей оценки при разных уровнях возможного негативного воздействия на окружающую среду.

При рассмотрении под этим углом зрения является, что система избыточна множеством расплывчатых правовых норм и искусственно созданных бюрократических барьеров.

Отсутствуют критерии и порядок отнесения проектов к разным категориям в зависимости от уровня воздействия намечаемой деятельности на окружающую среду; более того, неясно, с какого уровня возможного воздействия на окружающую среду создаваемого объекта проект по его реализации подлежит экологической экспертизе.

Также отсутствуют конкретные методические документы по регулированию отношений в области экологической экспертизы в зависимости от уровня воздействия намечаемой деятельности на окружающую среду. Чиновники,

создающие нормативные правовые документы, стремятся максимально расширить круг лиц, деятельность которых должна подвергаться государственной экологической экспертизе, рассматривая такое расширение как расширение сферы своих услуг.

Инициатор проекта обязан получить различные согласования от разных контролирующих организаций, каждая из которых предусматривает плату на осуществление своей экспертизы. Формально это выглядит как система коллективной ответственности, но на самом деле ее следует квалифицировать как систему коллективного вымогательства. Все это указывает на невысокую эффективность механизма реализации, поскольку требует больших затрат времени и средств, особенно для небольших и средних проектов, реализация которых может привести к незначительному воздействию на окружающую среду.

Это приводит к тому, что принятие решений зависит в значительной мере от субъективного мнения чиновника, что делает систему коррупционно неустойчивой.

Отсутствие классификации проектов означает, что практически все проекты могут быть отнесены к объектам, подлежащим обязательной экологической экспертизе. Такое положение приводит к тому, что непропорционально большая нагрузка по экологической экспертизе проектов приходится на небольшие и средние проекты, способные оказать лишь незначительное воздействие на окружающую среду.

Инициатор проекта поставлен в зависимость, когда решение об отнесении проекта к объектам, подлежащим обязательной экологической экспертизе, принимается на произвольной основе, порождая бюрократические проволочки и создавая условия для массовой коррупции.

Отсутствие системы отбора и проектов в зависимости от уровня воздействия на окружающую среду, унификация требований к материалам для прохождения государственной экологической экспертизы приводят к тому, что для небольших и средних проектов, не несущих существенных рисков для окружающей среды, затраты, связанные с подготовкой материалов и проведением государственной экологической экспертизы, несопоставимо велики в сравнении с возможным предотвращением экологического ущерба.

Отсутствие системы отбора и классификации объектов экологической экспертизы на практике означает, что в настоящее время небольшой штат органов ГЭЭ занимается главным образом огромным потоком сравнительно небольших проектов, вместо того чтобы основное внимание обращать на анализ проектов, оказывающих значительное воздействие на окружающую среду.

Для небольших и средних объектов, не несущих существенных рисков для окружающей среды, затраты, связанные с проведением ГЭЭ, несопоставимо велики в сравнении с возможным предотвращением экологического ущерба.

Эффективность системы — невысокая из-за наличия нерациональных требований, приводящих к непропорционально большому росту затрат, особенно для небольших объектов, оказывающих незначительное воздействие на окружающую среду.

3. Другой важный элемент контрольно-разрешительной системы в области охраны окружающей среды в Российской Федерации — лицензирование деятельности в области обращения с опасными отходами.

Материалы по обоснованию планируемой деятельности по обращению с отходами, необходимые для получения лицензии, также относятся к объектам проведения обязательной экологической экспертизы.

Проблемы, подобные перечисленным выше, можно обнаружить также при получении лицензии на деятельность по обращению с отходами. Картина здесь идентичная описанной для системы государственной экологической экспертизы:

- отсутствие классификации требований к материалам по обоснованию лицензий от уровня воздействия намечаемой деятельности по обращению с отходами на окружающую среду;
- типичное желание чиновников, разрабатывающих нормативные документы, вовлечь «в сферу своих услуг» максимальное количество лиц, которым надлежит пройти процедуру лицензирования;
- создание максимального числа барьеров при получении лицензии;
- большое число согласующих организаций;
- расплывчатость правовых норм, конкретизация которых является прерогативой чиновника.

Рассмотрим в качестве примера организации лицензионной деятельности конкретный нормативный документ: «Методические рекомендации по организации лицензирования деятельности по обращению с опасными отходами на территории Российской Федерации», утвержденный в конце 2002 г. МПР России.

В соответствии с этим документом практически любая организация и индивидуальный предприниматель, занимающиеся хозяйственной деятельностью, обязаны получить лицензию. Согласно этому документу, каждый дворник обязан иметь лицензию на осуществление своей деятельности, поскольку, когда он, например, подметает, в процессе его деятельности «образуются отходы».

Процедура получения лицензии неоправданно усложнена, предусматривает получение множество различных согласований.

Указанные Методические рекомендации не прошли процедуру регистрации в Минюсте России и не были официально опубликованы в установленном порядке, следовательно, не могут служить основанием для регулирования правоотношений в части применения санкций к гражданам, должностным лицам и организациям за невыполнение содержащих в них предписаний и не подлежит предъявлению при разрешении споров в судебном порядке.

В этих Методических рекомендациях содержатся ряд серьезных нарушений. Рассмотрим некоторые из них.

а) Федеральным законодательством не установлены критерии отнесения отходов к опасным отходам, подлежащим лицензированию. Эта норма, являющаяся прямым ограничением гражданских прав и свобод, согласно ст. 55 Конституции Российской Федерации, может быть установлена федеральным законом. В нарушение этого положения в Методических рекомендациях все категории отходов от чрезвычайно опасных до малоопасных отнесены к опасным отходам, при обращении с которыми необходимо иметь лицензию на обращение с опасными отходами.

Российская Федерация ратифицировала Базельскую конвенцию о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением, согласно которой отходы подразделены на две группы — опасные и неопасные.

Применение этой классификации соответствует требованиям российского законодательства, в соответствии с которым нормы международного права приоритетны, однако при этом существенно сокращается перечень видов отходов, относящихся к категории опасных, поскольку при этом малоопасные и значительная часть умеренно опасных отходов в соответствии с международной классификацией будут относиться к категории неопасных отходов. Следствием этого станет существенное уменьшение круга лиц, которым надлежит пройти процедуру лицензирования, т.е. при этом существенно сокращается «сфера услуг», оказываемых чиновниками.

б) В соответствии с Методическими рекомендациями лицензированию подлежит деятельность, осуществляемая юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями по обращению с опасными отходами, образующимися в процессе их непосредственной производственной деятельности.

Такое искусственное расширение круга лиц, которым надлежит пройти процедуру лицензирования, противоречит Федеральному закону «О лицензировании отдельных видов деятельности», согласно которому к лицензируемым видам деятельности относятся виды деятельности, регулирование которых не может осуществляться иными методами, кроме лицензирования. Ежегодное установление лимитов на размещение отходов является методом государственного регулирования и в этом случае эта деятельность лицензированию подлежать не должна.

г) В Методических рекомендациях указано, что для получения лицензии соискатель лицензии представляет в лицензирующий орган положительное заключение государственной экологической экспертизы материалов обоснования намечаемой деятельности по обращению с отходами. Поскольку в документе не дано определение понятия «намечаемая деятельность по обращению с отходами», то возникает неопределенность, которую чиновник любого ранга трактует следующим образом: это деятельность по обращению с отходами, которая ранее не подвергалась процедуре прохождения лицензирования.

На самом деле такое толкование противоречит Федеральному закону «Об экологической экспертизе», поскольку в соответствии с этим

законом государственной экологической экспертизы подлежит только намечаемая к реализации деятельность, предшествующая принятию хозяйственного решения, осуществление которого может оказать неблагоприятное воздействие на окружающую среду. Таким образом, хозяйственная деятельность действующих предприятий, включающая в качестве составной части деятельность по обращению с отходами, лимиты на размещение которых ежегодно устанавливают государственные органы экологического контроля, не подлежат государственной экологической экспертизе.

Такой искусственно построенный тотальный государственный контроль за деятельностью по обращению с отходами, когда кадровые и финансовые ресурсы в области управления охраной окружающей среды неоправданно распыляются на осуществление государственного контроля за деятельностью представляющей незначительную экологическую опасность, уменьшает должное внимание за деятельностью, действительно представляющей серьезную опасность для окружающей среды и граждан. Именно такой подход приводит к неоправданным финансовым затратам на обеспечение установленных требований, является серьезной бюрократической помехой для хозяйственной деятельности, порождая при этом коррупцию в массовом масштабе, в подавляющем большинстве случаев не оказывая существенного влияния на экологическую обстановку в регионе. Такой подход демонстрирует в полном объеме неэффективность всей системы государственного управления.

И что самое поразительное, любой нормативный документ, вышедший из под пера чиновника, имеет те же самые характерные черты, рассмотренные на примере указанных Методических рекомендаций. Именно в этом мышлении бюрократического аппарата, реализуемом в бесчисленном множестве нормативных документов, определяющих нашу жизнь, заложен корень зла всей системы государственного управления, в этом одна из главных причин торможения развития экономики России.

4. Рассмотрим еще один пример неэффективности системы управления в области охраны окружающей среды в части регулирования отношений по нормированию и взиманию платы за негативное воздействие на окружающую среду.

К 2002 г. в Российской Федерации сложилась следующая структура платы за негативное воздействие:

- в пределах нормативов допустимого воздействия — около 87% загрязняющих веществ (по массе) в выбросах или сбросах;
- в пределах лимитов (временно согласованных нормативов) — около 11–12% загрязняющих веществ (по массе) в выбросах или сбросах;
- в пределах сверхлимитного воздействия только около 1–2% загрязняющих веществ (по массе) в выбросах или сбросах.

Поскольку около 87% загрязняющих веществ поступала в воздух и водные объекты в пределах нормативов и плата за это загрязнение взималась по существенно меньшим ставкам, это означает следующее:

- либо в России экологические проблемы решены, поскольку 87% загрязняющих веществ в выбросах и сбросах эмитируются в пределах нормативов и, следовательно, не оказывают негативного воздействия на окружающую среду согласно ФЗ «Об охране окружающей среды»;
- либо действующая система нормирования выбросов и сбросов некорректна и подлежит пересмотру;
- либо система государственного управления в этой сфере коррупционно неустойчива.

Этот анализ выявил важную особенность сложившейся в России системы нормирования и экономического регулирования: всего лишь 1–2% по массе веществ в сбросах и выбросах, за которые взималась плата на территории России, относилось к категории сверхлимитного загрязнения.

Неэффективность системы управления в данном случае выявляется в том, что значительные ресурсы и время тратятся организациями на обоснование того, что только 1–2% загрязняющих веществ в целом по России эмитируется сверх установленных лимитов.

Это отражает тот факт, что ввиду отсутствия четких критериев отнесения воздействия к той или иной категории эти критерии устанавливались волюнтаристским путем, на основании субъективного мнения чиновников.

5. Важный аспект взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду — установление перечня загрязняющих веществ, за

эмитирование которых в окружающую среду взимается плата. Постановлением Правительства РФ от 12 июня 2003 г. № 344 «О нормах платы за выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ стационарными и передвижными источниками, сбросы загрязняющих веществ в поверхностные и подземные водные объекты, размещение отходов производства и потребления» установлено 210 наименований загрязняющих веществ, за выброс которых и 142 наименований загрязняющих веществ, за сброс которых начисляется плата.

В соответствии с действующим нормативным правовым документом — «Инструктивно-методические указания по взиманию платы за загрязнение окружающей природной среды» чиновник имеет право расширить этот перечень по своему усмотрению, т.е. законодательство предоставляет чиновнику право на осуществление произвола. Это означает, что чиновник может потребовать от организации подтверждения наличия или отсутствия в выбросах и сбросах тех или иных загрязняющих веществ, и не только тех, наименования которых указаны в документе, утвержденном постановлением Правительства РФ № 344.

Анализ структуры платы за загрязнение окружающей среды, взимаемой за конкретные загрязняющие вещества на территории РФ, проведенный Минэкономразвития России в 2002 г., показал, что около 95% взимаемой платы приходится на 50 загрязняющих веществ в выбросах и около 20 загрязняющих веществ в сбросах. Другими словами, именно эти вещества являются основными загрязняющими веществами в выбросах в атмосферный воздух и сбросах в водные объекты. Следствием такого анализа должно стать сокращение перечней загрязняющих веществ в выбросах и сбросах, подлежащих государственному контролю, в целях уменьшения непроизводительных затрат на проведение ненужных анализов и разработку обоснований нормативов допустимого воздействия этих загрязняющих веществ.

Краткие выводы

1. Ревизия нормативной правовой базы, регуливающей правоотношения, касающиеся хозяйственной деятельности, и устранение искусственно созданных бюрократических барьеров, на преодоление которых тратятся значительные ресурсы, являются ключом для демонтажа и перестройки неэффективной си-

стемы государственного управления в Российской Федерации.

2. Тенденция коммерциализации государственного управления, когда действия государственного органа по осуществлению своих полномочий трактуются как некая услуга, подлежащая оплате, должна быть остановлена.

3. Объекты государственной экологической экспертизы должны быть классифицированы по уровням негативного воздействия на окружающую среду в соответствии с установленными критериями отнесения их к тому или иному уровню. Для уровней среднего и незначительного воздействия должны быть установлены упрощенные процедуры прохождения государственной экологической экспертизы.

4. Исключить из требований, предъявляемых к материалам, представляемых на государственную экологическую экспертизу, требование о получении согласования в бесчисленном количестве различных организаций. Лицензирующие органы и органы, осуществляющие государственную экологическую экспертизу, могут в рамках предусмотренных для этих целей бюджетных средств осуществлять экспертные оценки, необходимые согласования и т.п., ориентируясь главным образом на компетентность своих экспертов.

5. Система нормирования должна быть кардинальным образом перестроена. Она должна быть основана на представлениях о наилучших имеющихся технологиях.

Основным принципом нормирования допустимого воздействия на окружающую среду должен быть принцип соответствия объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, наилучшим существующим технологиям в конкретной отрасли промышленности по основным характерным для данной технологии показателям загрязнения, включая комплексные показатели, которые обеспечены системой контроля. Количество контролируемых загрязняющих веществ должно быть существенно сокращено.

6. Нормативы допустимого воздействия для конкретных объектов негативного воздействия на окружающую среду должны быть приняты равными технологическим нормативам для наилучших существующих технологий, обеспечивающих минимальное воздействие на окружа-

ющую среду при достигнутом научно-техническом уровне. При этом отпадет необходимость обоснования нормативов допустимого воздействия.

7. Бессмысленная работа по обоснованию проектов лимитов на выбросы и сбросы загрязняющих веществ и размещение отходов должна быть прекращена, поскольку, как это следует из вышеприведенных данных, эффективность такой работы практически нулевая.

8. Воздействие, оказываемое сверх допустимого, следует отнести к негативному воздействию, за которое следует начислять плату (за воздействие в пределах лимитов).

9. В качестве исходных (стартовых) условий перехода к наилучшим существующим технологиям лимиты воздействия на окружающую среду должны быть приняты равными фактическим значениям воздействия на окружающую среду.

10. Лица, хозяйственная деятельность которых приводит к негативному воздействию на окру-

жающую среду, разрабатывают и осуществляют планы поэтапного снижения негативного воздействия на окружающую среду на период перехода к наилучшим существующим технологиям. Регулирующая роль государства сводится к контролю за их соблюдением.

11. Планы поэтапного снижения негативного воздействия на окружающую среду должны учитывать необходимые затраты на реализацию конкретных мероприятий и реальный технический уровень предприятия, финансовые возможности предприятий по реализации конкретных мероприятий.

12. Государство должно предоставить право плательщикам использовать начисляемую плату за негативное воздействие на устранение оказываемого ими негативного воздействия на окружающую среду за счет осуществления ими мероприятий по переходу к наилучшим существующим технологиям и уменьшению этого воздействия. Это в интересах государства, призванного гарантировать право каждого гражданина на благоприятную окружающую среду.