

4. Кириллов Д. Понятие криминологической экспертизы // Официальный сайт Дмитрия Кириллова // <http://dmitrykirillov.narod.ru>

5. Барановский Н. Основы научно-практической методики криминологической экспертизы проектов нормативных правовых актов: проблемы и пути их решения / Национальный центр законодательства и правовых исследований Республики Беларусь // <http://www.center.gov.by/index.html>.

Наталья Владимировна ДАНИЛОВА —
зав. кафедрой природоресурсного
и экологического права
Института государства и права
Тюменского государственного университета,
кандидат юридических наук, доцент
nvdanilova@mail.ru

УДК 349.6:504:328.185

КОРРУПЦИОГЕННАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ОБЛАСТИ ОБРАЩЕНИЯ С ОТХОДАМИ

CORRUPTIBILITY DESCRIPTION OF LEGISLATION IN WASTE MANAGEMENT

АННОТАЦИЯ. Статья посвящена проблеме коррупциогенности законодательства об отходах производства и потребления России. Автор выявляет и анализирует некоторые факторы и условия, способствующие развитию коррупции.

SUMMARY. The article is devoted to the problem of legislation corruptibility, concerning production waste and consumption in Russia. The author reveals and analyzes some factors and conditions, which facilitate the development of corruption.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА. Отходы производства и потребления, коррупция.

KEY WORDS. Production and consumption waste, corruption.

Одной из наиболее серьезных и опасных угроз национальной безопасности Российской Федерации в настоящее время является коррупция. Коррупция серьезно затрудняет нормальное функционирование всех общественных механизмов, препятствует проведению социальных преобразований и повышению эффективности национальной экономики, вызывает в российском обществе серьезную тревогу и недоверие к государственным институтам, создает негативный имидж России на международной арене. Утвержденный Президентом РФ Национальный план противодействия коррупции [1] направлен на формирование системной основы для борьбы с этим социальным злом, включая меры законодательного обеспечения. Законодательной основой антикоррупционной деятельности государства стал Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25.12.2008 № 273-ФЗ (далее — Закон) [2].

Очевидно, что важнейшим направлением антикоррупционной деятельности в нашей стране должен стать поиск наиболее эффективных средств и методов профилактики коррупционных правонарушений. Неслучайно приоритетное применение мер по предупреждению коррупции названо в Федеральном законе «О противодействии коррупции» в качестве основного принципа антикоррупционной деятельности государства (ст. 3).

Закон называет меры по профилактике коррупции. Среди них проведение антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов, совершенствование института государственной и муниципальной службы (порядка замещения должностей, повышения по службе, представления сведений о доходах служащих и другие направления), развитие институтов общественного и парламентского контроля. Указанные меры, безусловно, важны, однако недостаточны.

Питательной почвой для развития коррупции является тотальная бюрократизация общества, непоследовательное проведение административных реформ, избыточная административная регламентация экономической деятельности, чрезмерная свобода ведомственного нормотворчества. На наш взгляд, эти условия прямо способствуют формированию коррупциогенного законодательства. И именно их следует пытаться устранить при совершенствовании законодательства прежде всего.

Руководствуясь Методикой проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции [3], нами были проанализированы некоторые нормативно-правовые акты в области обращения с отходами производства и потребления. Анализ показал, что в них встречаются практически все коррупционные факторы, указанные в Методике. Приведем лишь несколько примеров.

Фактор юридико-лингвистической неопределенности весьма ярко иллюстрирует ситуация, сложившаяся в сфере лицензирования деятельности в области обращения с отходами производства и потребления. Обязанность субъектов хозяйственной деятельности получать лицензию на некоторые виды обращения с отходами появилась в Федеральном законе «Об отходах производства и потребления» от 24.06.1998 № 89-ФЗ (далее — Закон об отходах) [4] после внесения в него изменений в 2007 (?) году. Ст. 9 Закона об отходах (в ред. от 08.11.2007 № 258-ФЗ) гласила: «Деятельность по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортированию, размещению опасных отходов подлежит лицензированию в соответствии с законодательством Российской Федерации». Как видим, указанная норма определяла, что лицензия требуется только при наличии опасных отходов и указывала вполне определенные виды деятельности по обращению с отходами, требующими лицензии. Однако погрешности понятийного аппарата на практике порождали целый ряд вопросов.

Во-первых, лицензирующим органом (Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору и его территориальными органами) и хозяйствующими субъектами по-разному трактовалось, какие отходы являются опасными. С одной стороны, Закон об отходах содержал дефиницию опасных отходов. Опасными признавались отходы, которые содержат вредные вещества, обладающие опасными свойствами (токсичностью, взрывоопасностью, пожароопасностью, высокой реакционной способностью) или содержащие возбудителей инфекционных болезней, либо которые могут представлять непосредственную или потенциальную опасность для окружающей природной среды и здоровья человека самостоятельно или при вступлении в контакт с другими веществами. С другой стороны, для признания отхода опасным его необходимо было отнести к определенному классу опасности в соответствии с Приказом МПР РФ от 15.06.2001 № 511 «Об утверждении Критериев отнесения опасных отходов к классу опасности для окружающей природной среды» [5]. Данный приказ предусматривал деление отходов на 5 классов опасности. Руководствуясь формулировкой данного Приказа, лицензирующий орган полагал,

что опасными должны считаться отходы любого класса опасности. С позиции же хозяйствующих субъектов опасными являются только отходы 1-4 класса, поскольку отходы 5 класса именуется в Критериях как «практически не опасные для окружающей среды».

Во-вторых, существовала неясность с квалификацией деятельности хозяйствующих субъектов по накоплению отходов в местах их образования до вывоза отходов специализированными организациями. Ростехнадзор трактовал такую деятельность как сбор отходов и требовал ее лицензировать. Учитывая то, что в Законе об отходах отсутствовала дефиниция «сбор отходов», опровергнуть эту позицию было затруднительно. Исходя из этих критериев, любая организация, в том числе имеющая только бытовой и канцелярский мусор, находилась в сфере компетенции Ростехнадзора. Естественно, далеко не каждая организация могла выполнить установленные законодательством лицензионные условия и требования (такие как наличие производственных помещений, объектов размещения опасных отходов, специализированных установок по обезвреживанию опасных отходов, специально оборудованных и снабженных специальными знаками транспортных средств, соответствующих установленным требованиям; проведение производственного экологического контроля и др.) [6]. Отсутствие лицензии влекло отказ в утверждении нормативов образования и лимитов размещения отходов, а отсутствие официально утвержденных нормативов означало для нарушителя взимание платы за негативное воздействие по повышенным ставкам (25-кратные), а также привлечение организаций к административной ответственности.

Эту ситуацию удалось разрешить только путем внесения изменений в Закон об отходах [7]. Во-первых, законодатель отказался от использования термина «опасные отходы» и стал оперировать более внятные критериями «класс опасности отхода» (лицензируются теперь только отходы 1-4 класса); во-вторых, разграничены понятия «сбор», «накопление» и «хранение» отходов, в-третьих, четко оговаривается, что лицензию должна иметь специализированная организация, осуществляющая услуги по сбору и транспортировке отходов, а не собственник отходов.

Вместе с тем, на наш взгляд, указанные законодательные изменения сняли далеко не все проблемы в области лицензирования. Так, Законом предусмотрено лицензирование деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению отходов I-IV класса опасности. Важно то, что, исходя из Положения [6], лицензируются не отдельные этапы обращения с отходами, а все перечисленные направления работ одновременно. Именно об этом свидетельствуют перечисленные в Положении лицензионные условия и требования к лицензиату, соответственно, соискатель должен доказать, что он имеет все требуемые специальные ресурсы и готов заниматься деятельностью в этой области по всему комплексу направлений. Однако на практике чаще всего одни организации занимаются сбором и транспортировкой отходов на полигоны, а другие — размещением отходов на полигонах (т.е. хранением и захоронением) и обезвреживанием. В таких случаях выполнить все лицензионные условия организация просто не в состоянии. Учитывая тот факт, что организации, оказывающие услуги по сбору и транспортировке отходов, все же получают лицензии и работают, можно сделать вывод, что либо такие субъекты при получении лицензии представляют подложные документы, либо лицензирующий орган не требует выполнения всех лицензионных условий. Имеют ли здесь место коррупционные правонарушения, судить правоохранительным органам,

однако почва для них создана. Налицо другой из упомянутых в Методике коррупционных факторов — завышенные (трудновыполнимые) требования к лицу, предъявляемые для реализации принадлежащего ему права, — заниматься определенным видом предпринимательской деятельности. Выход здесь один — дифференциация лицензионных условий и требований в зависимости от вида выполняемой деятельности.

Условием, способствующим формированию коррупционной обстановки, можно признать и наделение контрольно-надзорного органа функцией нормативно-правового регулирования. В ситуации, когда порядок реализации той или иной функции государственного управления четко не определен, такой орган начинает выстраивать систему правового регулирования, руководствуясь не государственной и общественной пользой, а собственными ведомственными интересами. Такая ситуация сложилась в сфере профессиональной подготовки работников организаций в области обеспечения экологической безопасности.

Закон об отходах содержит требование, согласно которому лица, допущенные к обращению с отходами 1-4 класса опасности (опасными отходами — в первоначальной редакции), обязаны иметь соответствующую профессиональную подготовку (ст. 15). Наличие подготовки проверяется при получении лицензии на обращение с отходами. В 2002 г. МПР России утвердило Примерную программу профессиональной подготовки лиц на право работы с опасными отходами, согласовав ее с Министерством образования РФ. В 2005 г. функции по организации и контролю подготовки и аттестации специалистов в области обеспечения экологической безопасности были возложены на Ростехнадзор. Отметим, что указанная норма содержится не в Положении о Ростехнадзоре, а в отдельном Постановлении Правительства РФ от 16 мая 2005 г. № 303 «О разграничении полномочий федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения биологической и химической безопасности РФ». Поскольку содержание этой государственной функции не определено законодательно, Ростехнадзор самостоятельно заполнил это пробел [8], т.е.:

- определил требования к минимуму содержания дополнительной профессиональной образовательной программы повышения квалификации;
- предписал образовательным учреждениям согласовывать с Ростехнадзором программы дополнительного профессионального образования;
- предусмотрел создание при образовательных учреждениях специализированных учебных центров подготовки специалистов в области обеспечения экологической безопасности;
- создал систему аккредитации таких центров в Единой системе оценки соответствия на объектах, подконтрольных Ростехнадзору;
- установил периодичность прохождения переподготовки (для разных групп специалистов она варьируется от 1 раза в 3 года или в 5 лет)
- ввел новую процедуру — аттестацию специалистов, прошедших профессиональную подготовку, в аттестационных комиссиях Ростехнадзора, с присвоением аттестационных категорий и выдачей удостоверения об аттестации; для проведения аттестации Ростехнадзором созданы Центральная и территориальные аттестационные комиссии, утверждена форма удостоверения об аттестации. Интересно то, что аттестацию в форме тестового контроля знаний допускается проводить не только в упомянутых комиссиях Ростехнадзора, но и в аккредитованных Ростехнадзором центрах.

На основе изложенного можно констатировать, что Ростехнадзор не просто вторгся в сферу компетенции Министерства образования РФ, присвоив себе право определять содержание и объем образовательных программ. Фактически была произведена подмена понятий «профессиональная подготовка специалистов» на «предаттестационная подготовка с последующей аттестацией». Посредством создания аккредитованных «карманных» центров подготовки и введения системы аттестации специалистов Ростехнадзор монополизировал рынок образовательных услуг в области экологической безопасности. В системе Ростехнадзора была введена практика «добровольно-принудительного» направления специалистов поднадзорных организаций в указанные Центры. Руководителям хозяйствующих субъектов рассылаются письма с требованием представить списки работников, не прошедших подготовку, с одновременным указанием наименования и адреса образовательного центра, где можно таковую пройти; устанавливается квота работников, обязанных пройти подготовку (10% от численности работников), имеют место случаи, когда не принимаются свидетельства о повышении квалификации, полученные в других образовательных учреждениях. Деятельность Ростехнадзора (в частности, аккредитация в Единой системе оценке соответствия), уже привлекла внимание Федеральной антимонопольной службы. ФАС России выявила со стороны Ростехнадзора признаки нарушений антимонопольного законодательства [9].

Еще один пример неудержимого нормотворчества Ростехнадзора — регламентация обязанностей хозяйствующих субъектов по установлению лимитов на размещение отходов. Правила разработки и утверждения нормативов образования отходов и лимитов на их размещение утверждены Постановлением Правительства РФ от 16 июня 2000 г. № 461 [10]. Пункт 11 Правил предусматривает, что лимиты на размещение отходов устанавливаются сроком на 5 лет при условии ежегодного подтверждения индивидуальными предпринимателями и юридическими лицами неизменности производственного процесса и используемого сырья. При отсутствии такого подтверждения до окончания отчетного года деятельность индивидуальных предпринимателей и юридических лиц в области обращения с отходами может быть ограничена, приостановлена или прекращена в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации.

Во исполнение указанных Правил Ростехнадзор принял Методические указания по разработке проектов нормативов образования отходов и лимитов на их размещение [11]. В Методических указаниях ежегодное подтверждение неизменности производственного процесса и используемого сырья превращается в объемный технический отчет о неизменности производственного процесса, используемого сырья и об обращении с отходами. Основными задачами при составлении технического отчета являются:

- подтверждение неизменности производственного процесса и используемого сырья;
- подтверждение заявленных в проектах нормативов образования отходов и лимитов на их размещение (далее — ПНООЛР), видов, классов опасности для окружающей среды и количества отходов, образующихся за отчетный период;
- подтверждение удаления образованных за отчетный период отходов путем их использования, обезвреживания, размещения, передачи другим хозяйствующим субъектам в количествах, предусмотренных ПНООЛР.

При этом раздел Технического отчета «Сведения об обращении с отходами в течение отчетного периода» включает информацию о: балансе образовавшихся,

использованных и размещенных отходов за отчетный период; выполнении плана мероприятий за отчетный период по снижению негативного воздействия отходов на окружающую среду; введенных в эксплуатацию в отчетном периоде объектах использования, обезвреживания отходов; введенных в эксплуатацию (выведенных из эксплуатации, рекультивированных) в отчетном периоде объектах размещения отходов. В Приложениях к Техническому отчету представляются:

— копии документов, заверенные хозяйствующим субъектом, об использовании, обезвреживании отходов хозяйствующим субъектом, хранении и захоронении отходов на самостоятельно эксплуатируемых объектах за отчетный период;

— копии договоров на транспортировку отходов, документы, подтверждающие факт передачи отходов на использование, обезвреживание, размещение;

— копии договоров (актов), заверенные хозяйствующим субъектом, о передаче-приеме отходов другим хозяйствующим субъектам за отчетный период для использования, обезвреживания, хранения и захоронения;

— копии лицензий на деятельность по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению опасных отходов, выданных хозяйствующим субъектам, которым осуществляется передача опасных отходов в собственность, либо на правах владения, пользования или распоряжения для использования, обезвреживания, хранения и захоронения.

Отметим, что отдельные территориальные органы Ростехнадзора требуют от хозяйствующих субъектов дополнительно сведения о плате за негативное воздействие на окружающую среду за текущие кварталы; подтверждение класса опасности отходов, отсутствующих в ФККО, экспериментальным путем; при наличии на предприятии объектов постоянного размещения отходов также обновленную характеристику объектов размещения отходов и заключение ФГУ «ЦЛАТИ по УрФО» по ведению мониторинга за объектом постоянного размещения отходов [12].

Заметим, что необходимости в представлении всех этих документов нет, так как организации представляют в органы Ростехнадзора ежегодно статистический отчет по форме № 2-ТП (отходы) «Сведения об образовании, использовании, обезвреживании, транспортировании и размещении отходов производства и потребления» (утв. Постановлением Росстата от 17.01.2005 № 1) и ежеквартально Форму расчета платы за размещение отходов (утв. Приказом Ростехнадзора от 05.04.2007 № 204). Выполнение всех этих требований не только бессмысленно, оно ложится дополнительным бременем на плечи хозяйствующих субъектов, создает препятствия к внедрению нового оборудования, реконструкции и расширению производства. При этом увеличиваются затраты на администрирование и у государственных органов, основные усилия которых связаны с созданием и функционированием механизма получения многочисленных разрешений и согласований, предусматривающих оказание платных услуг организациями, аффилированными с ведомственными структурами.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Утвержден Президентом РФ от 31.07.2008 № Пр-1568 // Российская газета. № 164. 2008. 5 августа.
2. Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (часть I). Ст. 6228.
3. Утверждена Постановлением Правительства РФ от 5.03.2009 № 196 // Собрание законодательства РФ 2009. № 10. Ст. 1241.
4. Собрание законодательства РФ. 1998. № 26. Ст. 3009.
5. Природно-ресурсные ведомости. 2001. № 45.

6. Положение о лицензировании деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению опасных отходов, утв. Постановлением Правительства РФ от 26.08.2006 № 524 // Собрание законодательства РФ. 2006. № 36. Ст. 3832.

7. Федеральный закон от 30.12.2008 N 309-ФЗ «О внесении изменений в статью 16 Федерального закона «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 1. Ст. 17.

8. Приказ Ростехнадзора от 29.01.2007 № 37 «О порядке подготовки и аттестации работников организаций, поднадзорных Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. №16; Приказ Ростехнадзора от 02.04.2007 № 196 «Об утверждении и введении в действие Положения о Единой системе оценки соответствия на объектах, подконтрольных Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору» (утратил силу в соответствии с Приказом Минприроды России и Ростехнадзора от 10.03.2009 № 142 // СПС «КонсультантПлюс»), Приказ Ростехнадзора от 08.11.2007 № 758 «О формировании Центральной аттестационной комиссии и организации деятельности аттестационных комиссий Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору» // СПС «КонсультантПлюс»; Приказ Ростехнадзора от 20.11.2007 № 793 «О подготовке и аттестации руководителей и специалистов организаций в области обеспечения экологической безопасности» (утратил силу в соответствии с Приказом Минприроды России от 30.06.2009 № 197 «О признании не подлежащим применению приказа Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 20 ноября 2007 г. № 793» // Российская газета. № 176. 2009. 18 сентября).

9. ФАС России выявила антиконкурентные действия со стороны Ростехнадзора: <http://prime-tass.ru/news/0/%7BC1D7BA81-25CF-4B92-AEBA-479A4CD1F246%7D.uif>. от 08.12.2009.

10. Собрание законодательства РФ. 2000. № 26. Ст. 2772.

11. Методические указания по разработке проектов нормативов образования отходов и лимитов на их размещение, утв. Приказом Ростехнадзора от 19 октября 2007 г. № 703 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2008. № 15.

12. Данные официального сайта Северо-Уральского управления Ростехнадзора: <http://rtn72.ru/pages/4/4.html>. от 18.11.2009.

Ирина Павловна ЧИКИРЕВА —
зав. кафедрой трудового и предпринимательского права
Института государства и права
Тюменского государственного университета
кандидат юридических наук, доцент
chikireva777@mail.ru

УДК 349.22:342.5:343.35

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДИСЦИПЛИНАРНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА КОРРУПЦИОННЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ

THE PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF THE DISCIPLINARY RESPONSIBILITY FOR CORRUPTION OFFENCES

АННОТАЦИЯ. В статье рассмотрены проблемы правового регулирования дисциплинарной ответственности за коррупционные правонарушения, вопросы соответствия норм Федеральных законов «О противодействии коррупции», «О государственной службе Российской Федерации», «О муниципальной службе в Российской Федерации» и Трудового кодекса Российской Федерации.