КОРРУПЦИОГЕННЫЕ ФАКТОРЫ В ЭКОЛОГИЧЕСКОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

Н.И. ХЛУДЕНЕВА

Хлуденева Наталья Игоревна, кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела аграрного, экологического и природоресурсного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

Проводится анализ коррупциогенности эколого-правовых предписаний, исследуются недостатки экологического законодательства, которые, непосредственно влияя на полноту и качество правового регулирования экологических отношений, способствуют повышению интенсивности коррупционных проявлений в сфере охраны окружающей среды. Автор отмечает, что экологическое законодательство России характеризуется в настоящее время наличием значительного количества правовых неопределенностей, отсылочных и бланкетных норм, а также норм, устанавливающих необоснованно широкие пределы усмотрения для субъектов правоприменительной деятельности. Сделан вывод о том, что не все недостатки экологического законодательства являются факторами, способствующими развитию коррупционных отношений.

Ключевые слова: коррупциогенные риски, экологическое законодательство, коррупциогенные дефекты правового регулирования охраны окружающей среды.

Corruptogenic factors in ecological legislation

N.I. Khludeneva

Khludeneva N.I., PhD in law, The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation.

The article analyzes corruption risks of the ecological legislation, investigates shortcomings of the ecological legislation that directly affect the completeness and quality of the ecological legal regulation and contribute towards the intensification of corruption manifestations in the sphere of environmental protection. The author notes that the current Russian environmental legislation is characterized by the presence of a significant number of legal uncertainties, reference and blanket rules, norms that establish unreasonably wide margin of appreciation for subjects of law enforcement. The author concludes that not all shortcomings of the ecological legislation are the root causes contributing to corrupt practices.

Key words: corruption risks, environmental (ecological) legislation, corruptogenic defects of legal regulation of the environment.

Осуществление антикоррупционной политики государства предполагает реализацию разносторонних мер по устранению (минимизации) коррупционных рисков. Особую роль в механизме противодействия коррупции выполняют меры по инвентаризации законодательства и его оценке на предмет присутствия в нем коррупциогенных факторов <1> - положений нормативных правовых актов, устанавливающих для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положений, содержащих неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям <2>. Проведение оценки на коррупциогенность актуально и для экологического законодательства России, в нормативных правовых актах которого содержатся предписания, создающие легальные условия для возникновения коррупционных проявлений.

--------------------------------

<1> Подробнее об этом см.: Коррупциогенность законодательства: причины, факторы, преодоление: Монография / Отв. ред. Е.И. Спектор, А.М. Цирин. М., 2013.

<2> См.: ч. 2 ст. 1 Федерального закона от 17 июля 2009 г. N 172-ФЗ "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов".

Чаще всего среди правовых факторов, способствующих развитию коррупции, эксперты называют низкое качество законодательства, выражающееся в наличии законодательных пробелов, противоречий между нормативными правовыми, в том числе законодательными, актами, регулирующими сходный круг общественных отношений, отсутствие должной регламентации многих вопросов либо наоборот их избыточную регламентацию <3>. Обозначенные и иные юридические дефекты становятся факторами, детерминирующими коррупционные процессы и в сфере государственного регулирования охраны окружающей среды. Обилие правовых неопределенностей, отсылочных и бланкетных норм, норм, допускающих широту дискреционных полномочий, в современном экологическом законодательстве России смещает правотворчество в сфере охраны окружающей среды "в сферу исполнительной власти, создавая тем самым благоприятные условия для теневого представительства интересов... превращает процесс принятия управленческого решения в "черный ящик". Мы можем догадываться о том, какие сигналы подавались на его "вход", точно знаем, что получаем на "выходе", но не имеем никакого представления о том, как принималось это решение" <4>.

--------------------------------

<3> См.: Бахарев А.В., Илий С.К. Факторы, детерминирующие коррупционные процессы // Коррупция: природа, проявления, противодействие: Монография / Отв. ред. Т.Я. Хабриева. М., 2012. С. 55 - 57.

<4> Головощинский К.И. Коррупциогенность правовых норм / Под ред. Г.А. Сатарова, М.А. Краснова. URL: http://www.indem.ru/corrupt/golovsh.

Оказывая негативное влияние на полноту и качество правового регулирования экологических отношений, несовершенства в экологическом законодательстве способствуют повышению интенсивности коррупционных проявлений в сфере охраны окружающей среды, поскольку позволяют субъектам правоприменительной деятельности искажать истинный смысл правовой нормы в угоду личным или узкокорпоративным интересам.

Так, противоречащие друг другу эколого-правовые предписания предоставляют должностному лицу возможность лавировать между различными вариантами правил поведения, руководствуясь при этом исключительно своим усмотрением, которое нередко не отвечает реальным социальным экологическим интересам. Являясь устойчивым фактором, способствующим формированию условий для возникновения коррупционных проявлений, коллидирующие (противоречивые) предписания экологического законодательства предоставляют должностному лицу легальную возможность выбора той правовой нормы, которая позволит ему удовлетворить свой корыстный или иной интерес в ущерб экологическим правам граждан. Проиллюстрируем сказанное на конкретном примере.

В соответствии со ст. 14 Федерального закона от 4 мая 1999 г. N 96-ФЗ "Об охране атмосферного воздуха" выбросы вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух допускаются только на основании разрешений, выданных уполномоченными органами государственной власти. При этом именно разрешением на выброс вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух устанавливаются конкретные показатели (нормативы) предельно допустимых выбросов (временно согласованных выбросов) в атмосферный воздух.

Вместе с тем в п. 10 Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по предоставлению государственной услуги по выдаче разрешений на выбросы вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух (за исключением радиоактивных веществ) <5>, определяющем исчерпывающий перечень документов, необходимых для предоставления названной государственной услуги, указывается обязательность предоставления для получения разрешения на выбросы уже утвержденных в установленном порядке и действующих нормативов предельно допустимых выбросов (временно согласованных выбросов) вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух. Таким образом, следуя логике предписаний вышеназванного Регламента, можно сделать вывод, что процедуре выдачи разрешений на выбросы вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух предшествует процедура утверждения нормативов предельно допустимых выбросов (временно согласованных выбросов) вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух.

--------------------------------

<5> Утв. Приказом Минприроды России от 25 июля 2011 г. N 650.

Несмотря на то что выявленная коллизия между предписаниями указанных Федерального закона и Административного регламента, являющегося актом подзаконного нормативного правового регулирования, должна разрешаться в пользу нормы законодательного акта, в последние годы начала складываться правоприменительная практика, в соответствии с которой разрешение на выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух выдается в рамках самостоятельной административной процедуры, не связанной во времени с процедурой установления нормативов выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух. Предприятию-природопользователю приходится сначала обращаться в уполномоченные органы государственной власти за предоставлением государственной услуги по установлению соответствующих нормативов, а потом - за предоставлением государственной услуги по выдаче разрешений на выбросы.

Такая двухступенчатая процедура разрешительной деятельности в сфере охраны атмосферного воздуха не только не соответствует положениям ст. 14 Федерального закона "Об охране атмосферного воздуха", но и создает дополнительные административные барьеры для субъектов хозяйственной и иной деятельности, увеличивая тем самым потенциал коррупциогенности экологического законодательства.

Наличие пробелов в экологическом законодательстве также является коррупциогенным фактором, поскольку отсутствие правового регулирования общественных отношений, которые объективно требуют этого, создает благоприятную почву для активизации "самодеятельности" государственных и муниципальных служащих, расширяет границы зон повышенного коррупционного риска в сфере управления охраной окружающей среды.

Полное или частичное отсутствие нормативных установлений, необходимых для упорядочения экологических отношений, - состояние, нередкое для правового регулирования охраны окружающей среды. Многие из существующих пробелов в экологическом законодательстве несут в себе коррупциогенный "заряд". Таков, к примеру, правовой пробел в части законодательного определения срока действия положительного заключения государственной экологической экспертизы, который расширяет пределы усмотрения должностных лиц органов государственной власти, проводящих государственную экологическую экспертизу, создает условия для вступления коррумпированных чиновников в договорные отношения с субъектами хозяйственной и иной деятельности в процессе принятия решений о сроке действия таких заключений.

Согласно п. 5 ст. 18 Федерального закона от 23 ноября 1995 г. N 174-ФЗ "Об экологической экспертизе" положительное заключение государственной экологической экспертизы имеет юридическую силу в течение срока, определенного федеральным органом исполнительной власти в области экологической экспертизы или органами государственной власти субъектов РФ, проводящими конкретную государственную экологическую экспертизу. Никаких требований к порядку определения этого срока указанный Закон не содержит, равно как и критериев, позволяющих дифференцировать сроки действия положительных заключений государственной экологической экспертизы, например, в зависимости от степени воздействия на окружающую среду намечаемой в рамках объекта экспертизы хозяйственной и иной деятельности. В связи с этим на практике нередки случаи установления уполномоченными органами государственной власти разных сроков действия положительных заключений государственной экологической экспертизы в отношении схожих объектов экспертизы, реализуемых в административно-территориальных границах одного субъекта РФ.

К коррупциогенно опасным дефектам правового регулирования охраны окружающей среды следует отнести избыточность отдельных эколого-правовых предписаний, которая преимущественно проявляется установлением в экологическом законодательстве множественных согласительных процедур, а также чрезмерной детализацией правил поведения природопользователей. Такие нормативные излишества трудоемки для исполнения юридическими и физическими лицами, требуют от субъектов права значительных затрат, которых они стараются избежать, в частности, выступая инициатором коррупционного поведения <6>.

--------------------------------

<6> См.: Абызов Р.М. Об оценке коррупциогенности российского законодательства // Меры противодействия коррупции: проблемы разработки и реализации: Матер. науч.-практ. семинара с приложением международных правовых актов и проектов федеральных законов / Под ред. С.В. Землюкова. Барнаул, 2009. С. 73 - 79.

В сфере охраны окружающей среды высоким коррупциогенным потенциалом обладает закрепленная Федеральным законом "Об охране атмосферного воздуха" (ст. 12) процедура установления нормативов выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, поскольку предусматривает необходимость получения природопользователем ряда согласований <7>.

--------------------------------

<7> См.: Постановление Правительства РФ от 2 марта 2000 г. N 183 "О нормативах выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и вредных физических воздействий на него".

Высокие коррупционные риски могут быть обусловлены и таким недостатком экологического законодательства, как несовершенство содержащихся в нем юридических конструкций.

Неудачные (ошибочные) эколого-правовые конструкции слабо результативны в связи с тем, что не только перестают соответствовать цели и логике правового регулирования экологических отношений, не отображают реальные потребности общества в установлении юридических требований в области охраны окружающей среды, но и зачастую содержат правовые нормы, создающие юридическое поле для коррупционной деятельности органов государственной или муниципальной власти.

Как правило, в дефектных правовых конструкциях присутствуют наиболее типичные коррупциогенно опасные нормы (отсылочные и бланкетные нормы; нормы, коллидирующие между собой; нормы, устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил и т.д.), которые при недобросовестности государственного или муниципального служащего способствуют совершению коррупционных правонарушений.

Так, юридическая конструкция правового института нормирования в области охраны окружающей среды содержит ряд дефектных, коррупциогенно опасных правовых норм, не позволяющих максимально эффективно решать задачу предотвращения негативного воздействия на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности. Речь идет о законодательно закрепленной возможности установления лимитов на выбросы и сбросы загрязняющих веществ и микроорганизмов в окружающую среду в случае, когда природопользователь не может обеспечить соблюдение нормативов допустимых выбросов и сбросов.

В соответствии со ст. 22 Федерального закона от 10 января 2002 г. N 7-ФЗ "Об охране окружающей среды" в целях предотвращения негативного воздействия на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности для природопользователей (конкретного источника вредного воздействия) устанавливаются нормативы допустимого воздействия на окружающую среду (нормативы допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов, нормативы образования отходов производства и потребления и др.), превышение которых влечет для субъектов хозяйственной и иной деятельности наступление административно-правовой или уголовно-правовой ответственности в зависимости от причиненного окружающей среде вреда.

Исключение из этого правила, которое и содержит коррупциогенно опасную правовую норму, фиксирует п. 3 ст. 23 указанного Закона, закрепляющий возможность установления для источников воздействия на окружающую среду на основании разрешения уполномоченного органа государственной власти специальных лимитов на выбросы и сбросы веществ и микроорганизмов, многократно превышающих по своим количественным значениям нормативы допустимых выбросов и сбросов. Несмотря на то что лимиты на выбросы и сбросы устанавливаются только на период проведения мероприятий по охране окружающей среды (внедрения наилучших доступных технологий, реализации других природоохранных проектов) и учитывая поэтапное достижение установленных нормативов допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов, они позволяют субъектам хозяйственной и иной деятельности превышать нормативы допустимого воздействия на окружающую среду, оставаясь при этом в рамках правового поля.

Такой подход российского законодателя к системе нормирования в области охраны окружающей среды не только ограничивает функциональный потенциал этого природоохранного инструмента и не стимулирует природопользователей к снижению негативного воздействия на окружающую среду, но и создает условия для возникновения коррупционных проявлений, поскольку определение количественных пределов, установленных в форме лимитов ограничений выбросов и сбросов загрязняющих веществ и микроорганизмов в окружающую среду, во многом зависит от усмотрения должностных лиц органов государственной власти, принимающих решение об установлении таких лимитов.

Повышает потенциал коррупциогенности правовой конструкции нормирования в области охраны окружающей среды и существующий в российском законодательстве пробел в части определения понятия "мероприятия по охране окружающей среды", которое имеет ключевое значение для определения периода, на который устанавливаются лимиты на выбросы и сбросы загрязняющих веществ и микроорганизмов в окружающую среду. Обозначенный пробел позволяет должностным лицам в процессе принятия решения об установлении лимитов на выбросы и сбросы подводить под данное словосочетание даже слабо эффективные меры по охране окружающей среды, формально не нарушая при этом букву закона.

В экологическом законодательстве присутствуют и другие дефектные правовые конструкции, которые позволяют должностному лицу уполномоченного органа публичной власти совершать коррупционные действия, нарушающие экологические интересы общества и государства. Речь в данном случае идет о нормативной модели правового института государственной экологической экспертизы.

Несмотря на огромный институциональный потенциал, государственная экологическая экспертиза в современный период выполняет лишь факультативную роль в решении задач охраны окружающей среды, поскольку проводится в отношении узкого перечня объектов. При этом дифференциация требований к проведению государственной экологической экспертизы разных по масштабу воздействия на окружающую среду объектов хозяйственной и иной деятельности в законодательстве отсутствует. Более того, ввиду дублирования в части проверки проектной документации на соблюдение обязательных экологических требований государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий государственная экологическая экспертиза нередко рассматривается субъектами экономической деятельности как излишний административный барьер, дополнительное финансовое обременение.

Оценивая экологическое законодательство на коррупциогенность, необходимо обратить внимание на то, что не все недостатки, присущие современному экологическому законодательству, обладают коррупциогенным потенциалом. Многие из них нейтральны с позиции коррупциогенности, поскольку не оказывают влияния на развитие коррупционных отношений.

Так, не могут быть отнесены к коррупциогенным факторам пробелы в экологическом законодательстве в части регламентации общественных отношений по организации всеобщего и комплексного экологического образования, поскольку положения ст. 71 Федерального закона "Об охране окружающей среды", четко не определяющие механизм функционирования системы экологического образования в России, не создают условий для совершения правоприменителем коррупционных правонарушений - не допускают широту дискреционных полномочий, не содержат формулировок, определяющих компетенцию по формуле "вправе", не устанавливают завышенных требований к субъектам права и т.д. <8>. Текущая практика правореализации показывает, что обозначенные дефекты негативно сказываются на качестве правового регулирования общественных отношений в области образовательной деятельности, снижают эффективность действия возведенного в ранг законодательного принципа охраны окружающей среды нормативного установления об организации и развитии системы экологического образования, о воспитании и формировании экологической культуры.

--------------------------------

<8> Перечисленные и иные коррупциогенные факторы предусмотрены Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов (далее - Методика проведения антикоррупционной экспертизы), утв. Постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. N 96.

Не являются коррупциогенно опасными и некоторые юридико-технические недостатки экологического законодательства, в частности, выявляемые в нем отдельные логические противоречия. Так, в ст. 3 Федерального закона "Об экологической экспертизе" в качестве одного из принципов экологической экспертизы называется принцип презумпции потенциальной экологической опасности любой намечаемой хозяйственной и иной деятельности. Вместе с тем в ст. 11 и 12 этого Закона закреплены перечни объектов государственной экологической экспертизы федерального уровня и уровня субъектов РФ. Таким образом, законодатель, с одной стороны, признает все виды хозяйственной и иной деятельности потенциально экологически опасными, но, с другой стороны, вводит закрытые перечни объектов государственной экологической экспертизы <9>. С формальной точки зрения рассматриваемое противоречие - логическая ошибка, дефект в экологическом законодательстве, однако никакой коррупционной угрозы, учитывая содержание и виды коррупциогенных факторов, предусмотренных Методикой проведения антикоррупционной экспертизы, оно не несет.

--------------------------------

<9> См.: Игнатьева И.А. Экологическое законодательство России и проблемы его развития. М., 2001. С. 137.

С учетом выявленных в процессе проведенного анализа коррупциогенных факторов представляется возможным причислить экологическое законодательство к когорте коррупциогенно емких отраслей системы российского законодательства. Однако заметим, что не все дефектные нормативные установления в сфере охраны окружающей среды обязательно становятся факторами, провоцирующими возникновение коррупционных проявлений. Многие из них не несут в себе коррупциогенного потенциала - не создают правовых условий для злоупотребления служебным положением, дачи или получения взятки, совершения иных коррупционных правонарушений. Важно также подчеркнуть, что сами по себе дефектные законодательные установления в сфере охраны окружающей среды, совпадающие по своим формально-юридическим характеристикам с коррупциогенными факторами, обозначенными в Методике проведения антикоррупционной экспертизы, "не влекут непременно коррупционных правонарушений. Необходимо наличие персоны, желающей эти дефекты обратить себе во благо" <10>. Представляется, что недостатки экологического законодательства не являются первопричиной возникновения коррупционных проявлений, они лишь создают потенциальную возможность для развития коррупционных отношений, "оставляют "проходы" для совершения коррупционных действий" <11>.

--------------------------------

<10> Баранов В.М. Зоны повышенного риска в деятельности органов государственной власти в ракурсе презумпции виновности чиновников // Журнал российского права. 2013. N 2. С. 76.

<11> Тихомиров Ю.А. Коррупция - вызов современному государству (заключение) // Коррупция: природа, проявления, противодействие / Отв. ред. Т.Я. Хабриева. М., 2012. С. 629.

Библиографический список

Абызов Р.М. Об оценке коррупциогенности российского законодательства // Меры противодействия коррупции: проблемы разработки и реализации: Матер. науч.-практ. семинара с приложением международных правовых актов и проектов федеральных законов / Под ред. С.В. Землюкова. Барнаул, 2009.

Баранов В.М. Зоны повышенного риска в деятельности органов государственной власти в ракурсе презумпции виновности чиновников // Журнал российского права. 2013. N 2.

Бахарев А.В., Илий С.К. Факторы, детерминирующие коррупционные процессы // Коррупция: природа, проявления, противодействие: Монография / Отв. ред. Т.Я. Хабриева. М., 2012.

Головощинский К.И. Коррупциогенность правовых норм / Под ред. Г.А. Сатарова, М.А. Краснова. URL: http://www.indem.ru/corrupt/golovsh.

Игнатьева И.А. Экологическое законодательство России и проблемы его развития. М., 2001.

Коррупциогенность законодательства: причины, факторы, преодоление: Монография / Отв. ред. Е.И. Спектор, А.М. Цирин. М., 2013.

Тихомиров Ю.А. Коррупция - вызов современному государству (заключение) // Коррупция: природа, проявления, противодействие / Отв. ред. Т.Я. Хабриева. М., 2012.