

Экологический Правозащитный Центр «БЕЛЛОНА»

Н.Л. Евдокимова

О КОРРУПЦИОННОЙ СОСТАВЛЯЮЩЕЙ  
ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ЗАКОНОВ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**BELLONA**

Санкт-Петербург  
2010

Н. Л. Евдокимова

**О КОРРУПЦИОННОЙ СОСТАВЛЯЮЩЕЙ  
ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ЗАКОНОВ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**BELLONA**

Санкт-Петербург  
2010

---

**Автор – Наталия Леонидовна ЕВДОКИМОВА**

Руководитель направления по экспертизе законодательства  
Экологического Правозащитного Центра «Беллона», советник  
председателя Совета Федерации Федерального Собрания РФ,  
ответственный секретарь Правозащитного совета Санкт-Петербурга.  
В 1994-2007 гг. – депутат Законодательного собрания Санкт-Петербурга,  
председатель комиссии по социальным вопросам.  
В 2003-2007 гг. – член Комитета социальной сплоченности  
Палаты регионов Совета Европы.

О коррупционной составляющей  
экологических законов Российской Федерации

Н. Л. Евдокимова

Экологический Правозащитный Центр «Беллона», 2010

## СОДЕРЖАНИЕ

|   |    |
|---|----|
| Введение  | 6  |
| Закон Российской Федерации «О недрах»   | 10 |
| Федеральный закон «Об экологической экспертизе»   | 15 |
| Федеральный закон «О континентальном шельфе Российской Федерации»   | 21 |
| Федеральный закон «Об отходах производства и потребления»   | 23 |
| Федеральный закон «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации»  | 27 |
| Федеральный закон «Об охране атмосферного воздуха»  | 30 |
| Проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “Об охране атмосферного воздуха” и отдельные законодательные акты Российской Федерации»  | 33 |
| Федеральный закон «Об охране озера Байкал»  | 35 |
| Федеральный закон «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» | 36 |
| Земельный кодекс Российской Федерации   | 38 |
| Градостроительный кодекс Российской Федерации   | 38 |
| Выводы  | 39 |
| Рекомендации  | 42 |
| Источники   | 43 |
| Экологический Правозащитный Центр «БЕЛЛОНА»   | 45 |

## ВВЕДЕНИЕ

Коррупция в России представляет одну из серьезных угроз национальной безопасности. Как ни парадоксально, но в сфере экологии достаточно сильны коррупционные проявления. Тема коррупции в сфере природопользования и охраны окружающей среды на сегодняшний день актуальна как никогда.

Растущая потребность в воде, транспорте, жилье и развитии экономики, в частности в усиленно развивающемся строительном секторе, оказывает существенное воздействие на окружающую среду. При этом власти, как на региональном, так и на местном уровне, часто не имеют ни полномочий, ни средств для выполнения того, что требует население.

Коррупция может нанести огромный вред окружающей среде. Успешность управления, в том числе в области экологии, во многом определяется его открытостью. Поэтому необходимы: общественный контроль, гласность и открытость, которые могут сдержать и предотвратить коррупцию. Во многих случаях только вмешательство общественных организаций предотвращает экологические катастрофы.

За последнее время десять руководителей управлений в центральном аппарате Ростехнадзора были уволены или оставили свои должности по собственному желанию. По словам руководителя Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору Николая Кутьина, причиной увольнений стала коррумпированность теперь уже бывших чиновников.

Но все это – правоприменительная практика. Она основывается на законодательстве – как Российской Федерации, так и субъектов Российской Федерации в области экологии и защиты окружающей среды.

В настоящей брошюре проанализированы некоторые изменения федерального экологического законодательства и дана общая оценка этого процесса с точки зрения противодействия коррупции в сфере природопользования и охраны окружающей среды, также даны рекомендации по изменению ситуации.

Основываясь на принципах объективности, непредвзятости, прозрачности и доступности проводимых исследований, руководствуясь Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 г. № 96 в соответствии с Федеральным законом от 17.07.2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», была проведена экспертиза изменения экологического законодательства за последние 10 лет – с 2000 по 2010 год.

В соответствии с подпунктом «а» пункта 1 статьи 1 Федерального закона РФ «О противодействии коррупции» термин «коррупция» включает в себя:

- злоупотребление служебным положением,
- дача взятки,
- получение взятки,
- злоупотребление полномочиями,
- коммерческий подкуп,
- иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения,
  - действия вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды,
  - незаконное получение денег, ценностей, иного имущества,
  - незаконное получение услуг имущественного характера, иных имущественных прав,
  - незаконное предоставление выгоды физическим лицам.

Рассмотрим изменения, внесенные в экологическое законодательство за последние 10 лет (с 2000 по 2010 г.), на наличие в них норм, могущих способствовать коррупции.

В соответствии с пунктами 4 и 5 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 г. № 96, коррупциогенными факторами являются:

- а) широта дискреционных полномочий – отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц);

б) определение компетенции по формуле «вправе» – диспозитивное установление возможности совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) действий в отношении граждан и организаций;

в) выборочное изменение объема прав – возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц);

г) чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества – наличие бланкетных и отсылочных норм, приводящее к принятию подзаконных актов, вторгающихся в компетенцию органа государственной власти или органа местного самоуправления, принявшего первоначальный нормативный правовой акт;

д) принятие нормативного правового акта за пределами компетенции – нарушение компетенции органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц) при принятии нормативных правовых актов;

е) заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий – установление общеобязательных правил поведения в подзаконном акте в условиях отсутствия закона;

ж) отсутствие или неполнота административных процедур – отсутствие порядка совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка;

з) отказ от конкурсных (аукционных) процедур – закрепление административного порядка предоставления права (блага);

и) наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права, – установление неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям;

к) злоупотребление правом заявителя органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) – отсутствие четкой регламентации прав граждан и организаций;

л) юридико-лингвистическая неопределенность – употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера.

## **ЗАКОН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ «О НЕДРАХ»**

1. Из полномочий субъектов Российской Федерации исключена возможность принятия своих законов и иных нормативных правовых актов в целях регулирования отношений недропользования. (Статья 1.1)

Это сосредоточивает на федеральном уровне всю широту полномочий по регулированию данных правовых отношений, что может породить злоупотребление служебным положением федеральными чиновниками.

2. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации исключаются из принятия совместных с федеральными органами государственной власти решений по отнесению отдельных участков недр к участкам недр федерального значения. К участкам недр федерального значения относятся участки недр:

1) содержащие месторождения и проявления урана, алмазов, особо чистого кварцевого сырья, редких земель иттриевой группы, никеля, кобальта, тантала, ниобия, бериллия, лития, металлов платиновой группы;

2) расположенные на территории субъекта Российской Федерации или территориях субъектов Российской Федерации и содержащие на основании сведений государственного баланса запасов полезных ископаемых начиная с 1 января 2006 года:

извлекаемые запасы нефти от 70 миллионов тонн,  
запасы газа от 50 миллиардов кубических метров,  
запасы коренного золота от 50 тонн,  
запасы меди от 500 тысяч тонн

3) внутренних морских вод, территориального моря, континентального шельфа Российской Федерации;

4) при пользовании которыми необходимо использование земельных участков из состава земель обороны, безопасности. (Статья 2.1)

Так как в определении участков недр федерального значения присутствуют количественные характеристики, а в принятии решения участвуют лишь чиновники федерального уровня, то возможна дача взятки чиновнику для отнесения или исключения из Перечня участков недр федерального значения конкретных участков.

3. В целях обеспечения в перспективе потребностей Российской Федерации в стратегических и дефицитных видах полезных ископаемых из не предоставленных в пользование участков недр формируется федеральный фонд резервных участков недр. (Статья 2.2)

Так как участки недр, включенные в федеральный фонд резервных участков недр, не предоставляются в пользование до принятия решения об исключении их из федерального фонда резервных участков недр, а решения о включении участков недр в федеральный фонд резервных участков недр и об исключении из него участков недр принимаются Правительством Российской Федерации по представлению уполномоченного им федерального органа исполнительной власти, если иное не установлено федеральными законами, то эта норма дает возможность чиновникам получить взятку для принятия решения об исключении участка из федерального фонда резервных участков недр.

4. Из полномочий субъектов Российской Федерации исключено определение совместно с федеральными органами государственной власти региональных перечней полезных ископаемых, относимых к общераспространенным, а также выделение участков недр федерального значения, регионального значения и местного значения, установление перечней участков недр, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях соглашений о разделе продукции, определение условий установления размеров и порядка взимания платы за пользование недрами, включая установление их предельных уровней по группам полезных ископаемых, установление форм и размеров платы за пользование участками недр федерального значения. (Статья 3)

Налицо нарушение компетенции органов государственной власти при принятии нормативных правовых актов, поскольку защита окружающей среды – предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Это дает возможность передать принятие всех решений на федеральный уровень, что может привести к злоупотреблению федеральными органами власти своими полномочиями.

5. Из полномочий субъектов Российской Федерации исключены выделение совместно с Российской Федерацией участков недр федерального, регионального и местного значения, подготовка перечней участков недр, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях соглашений о разделе продукции. (Статья 4)

Это дает возможность передать принятие всех решений на федеральный уровень, что может привести к коммерческому подкупу чиновников федеральных органов власти.

6. Из полномочий органов местного самоуправления исключено введение ограничений на пользование участками недр на территориях населенных пунктов, пригородных зон, объектов промышленности, транспорта и связи в случаях, если это пользование может создать угрозу жизни и здоровью людей, нанести ущерб хозяйственным объектам или окружающей природной среде. (Статья 5)

Это дает возможность чиновникам регионального и федерального уровня при использовании ими своего должностного положения давать разрешение на незаконное недропользование.

7. Из числа пользователей недр на условиях соглашений о разделе продукции исключены граждане Российской Федерации, иностранные граждане. (Статья 9)

Налицо отсутствие четкой регламентации прав граждан и организаций. Это является действием вопреки законным интересам общества, так как лишает физических лиц их прав.

8. Если ранее основаниями возникновения права пользования участками недр для целей геологического изучения участков недр внутренних морских вод, территориального моря и континентального шельфа Российской Федерации являлось решение федерального органа управления государственным фондом недр, то теперь – решение комиссии, которая создается этим органом. (Статья 10.1)

Снижение уровня принятия решения, анонимность принятия решения могут привести к незаконному получению денег за принятие того или иного решения.

9. Субъекты Российской Федерации исключены из процесса согласования при установке предельных размеров участков недр, количества участков и предельных запасов полезных ископаемых, предоставляемых в пользование. (Статья 17)

Это может привести к незаконному получению услуг и других нематериальных благ федеральными чиновниками.

10. Из оснований, по которым право пользования недрами может быть досрочно прекращено, приостановлено или ограничено, исключено представление недостоверной информации. (Статья 20)

Это может создать условие для незаконного предоставления выгоды физическим лицам, представившим недостоверную информацию.

11. В статье 25.1 есть ссылка на то, что земельные участки могут быть изъяты для государственных или муниципальных нужд в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Налицо отсутствие порядка совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) определенных действий, в данном случае порядка изъятия земельных участков. Ссылка неопределенная, не назван конкретный нормативный правовой акт, что дает возможность чиновникам трактовать ситуацию в свою пользу.

12. Государственная экспертиза запасов полезных ископаемых, геологической, экономической и экологической информации о предоставляемых в пользование участках недр осуществляется за счет пользователей недр. (Статья 29)

Присутствует злоупотребление правом заявителя органами государственной власти. Нет ссылки на норму, устанавливающую порядок расчета стоимости такой услуги, что может привести к коррупции.

13. Установление порядка ведения Государственного кадастра месторождений и проявлений полезных ископаемых передан с уровня Правительства Российской Федерации на уровень уполномоченного им федерального органа исполнительной власти. (Статья 32)

Чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества ведет к снижению уровня принятия решений, к анонимности принятия решений, а значит к возможности коррупции.

14. Ликвидированы территориальные органы федерального органа управления государственным фондом недр. (Статья 36)

Происходит передача полномочий по принятию решения на федеральный уровень, вертикализация власти, а значит возрастает возможность коррупции.

15. Размер ставки регулярного платежа за пользование недрами устанавливался исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации. Эта функция передана федеральному органу управления государственным фондом недр. (Статья 43)

Нарушение компетенции органов государственной власти, так как охрана окружающей среды находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Происходит передача полномочий по принятию решения на федеральный уровень, вертикализация власти, а значит возрастает возможность коррупции.

## **ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН «ОБ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ЭКСПЕРТИЗЕ»**

1. Исключена реализация конституционного права субъектов Российской Федерации на совместное с Российской Федерацией ведение вопросов охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности. (Преамбула)

Вертикализация власти, передача всех полномочий на федеральный уровень может приводить к злоупотреблению федеральными чиновниками служебным положением.

2. Субъекты Российской Федерации были лишены полномочий в области экологической экспертизы на соответствующих территориях. Вместо этого Российская Федерация передает органам государственной власти субъектов Российской Федерации некоторые полномочия в области экологической экспертизы. (Статья 6)

Разница в том, что полномочия должны быть переданы вместе с финансовым обеспечением, а в федеральном бюджете эти деньги не предусмотрены. И второе: эти полномочия в любой момент могут у субъекта отобрать, например за взятку.

3. Ликвидирован федеральный специально уполномоченный государственный орган в области экологической экспертизы. (Статья 7)

Полномочия остались за Правительством Российской Федерации, нет конкретного органа, отвечающего за экологическую экспертизу, увеличилась возможность получения взятки за нужную экспертизу.

4. Ликвидированы территориальные специально уполномоченные государственные органы в области экологической экспертизы. (Статья 8)

В условиях отсутствия собственных полномочий у органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области экологической экспертизы ликвидация территориальных органов может привести к злоупотреблению полномочиями федеральными чиновниками.

5. Отменено проведение государственной экологической экспертизы на двух уровнях: на федеральном и уровне субъектов Российской Федерации. (Статья 10)

Нарушение компетенции органов государственной власти, так как охрана окружающей среды находится в совместном ведении Российской

Федерации и субъектов Российской Федерации. Сосредоточение всех полномочий в области экологической экспертизы в одних руках может привести к коммерческому подкупу чиновников, отвечающих за ее проведение.

6. Из объектов государственной экологической экспертизы федерального уровня исключены:

1) проекты правовых актов Российской Федерации нормативного и ненормативного характера, реализация которых может привести к негативным воздействиям на окружающую природную среду;

2) проекты комплексных и социально-экономических, научно-технических и иных федеральных программ, при реализации которых может быть оказано воздействие на окружающую природную среду;

3) проекты генеральных планов развития территорий свободных экономических зон и территорий с особым режимом природопользования и ведения хозяйственной деятельности;

4) проекты схем развития отраслей народного хозяйства Российской Федерации, в том числе промышленности;

5) проекты генеральных схем расселения, природопользования и территориальной организации производительных сил Российской Федерации;

6) проекты схем расселения, природопользования и территориальной организации производительных сил крупных регионов и национально-государственных образований;

7) проекты межгосударственных инвестиционных программ, в которых участвует Российская Федерация, и федеральных инвестиционных программ;

8) проекты комплексных схем охраны природы Российской Федерации;

9) технико-экономические обоснования и проекты строительства, реконструкции, расширения, технического перевооружения, консервации и ликвидации организаций и иных объектов хозяйственной деятельности Российской Федерации и другие проекты независимо от их сметной стоимости, ведомственной принадлежности и форм собственности, осуществление которых может оказать воздействие на окружающую природную среду в пределах территории двух и более субъектов Российской Федерации;

10) технико-экономические обоснования и проекты хозяйственной деятельности, которая может оказывать воздействие на окружающую природную среду сопредельных государств, или для

осуществления которой необходимо использование общих с сопредельными государствами природных объектов, или которая затрагивает интересы сопредельных государств, определенные «Конвенцией об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте». (Статья 11)

Налицо неполнота административных процедур. Без экологической экспертизы этих актов решение об их принятии будет приниматься конкретным чиновником, что может привести к незаконному использованию им своего должностного положения.

7. Из объектов государственной экологической экспертизы регионального уровня исключены:

1) проекты нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, реализация которых может привести к негативному воздействию на окружающую природную среду;

2) проекты комплексных социально-экономических, научно-технических и иных программ субъектов Российской Федерации, при реализации которых может быть оказано воздействие на окружающую природную среду;

3) проекты схем развития отраслей народного хозяйства субъектов Российской Федерации, в том числе промышленности;

4) проекты генеральных схем расселения, природопользования и территориальной организации производительных сил субъектов Российской Федерации;

5) проекты территориальных комплексных схем охраны природы и природопользования;

6) проекты инвестиционных программ субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;

7) материалы комплексного экологического обследования участков территорий, находящихся в пределах территории субъекта Российской Федерации, для последующего придания им правового статуса особо охраняемых природных территорий субъектов Российской Федерации и местного значения;

8) документация, обосновывающая соглашения о разделе продукции и концессионные договоры, а также другие договоры, предусматривающие использование природных ресурсов и (или) отходов производства, находящихся в ведении субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;

9) все виды градостроительной документации;

10) технико-экономические обоснования и проекты строительства, реконструкции, расширения, технического

переворужения, консервации и ликвидации организаций и иных объектов хозяйственной деятельности независимо от их сметной стоимости, ведомственной принадлежности и форм собственности, расположенных на территории соответствующего субъекта Российской Федерации. (Статья 12)

Налицо неполнота административных процедур. Само исключение этих норм является действием вопреки законным интересам общества в целях возможного получения выгоды.

8. Введены новые нормы, определяющие особенности проведения государственной экологической экспертизы проектной документации:

1) олимпийских объектов, строительство, реконструкцию, капитальный ремонт которых предполагается осуществлять на землях особо охраняемых природных территорий федерального значения. Эти особенности определяются Федеральным законом от 01.12.2007 г. № 310-ФЗ «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;

2) объектов капитального строительства, необходимых для организации проведения встречи глав государств и правительств стран – участников форума «Азиатско-тихоокеанское экономическое сотрудничество» в 2012 году в городе Владивостоке, развития города Владивостока как центра международного сотрудничества в Азиатско-Тихоокеанском регионе и предусмотренных подпрограммой развития города Владивостока как центра международного сотрудничества в Азиатско-Тихоокеанском регионе федеральной целевой программы экономического и социального развития Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 года. Эти особенности определяются Федеральным законом «Об организации проведения встречи глав государств и правительств стран – участников форума “Азиатско-тихоокеанское экономическое сотрудничество” в 2012 году, о развитии города Владивостока как центра международного сотрудничества в Азиатско-Тихоокеанском регионе и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». (Статья 14)

Выборочное изменение объема прав – возможность необоснованного установления исключений из общего порядка, выделение особых объектов, экологическая экспертиза которых определяется по особым правилам, создает широкое поле для коррупции, в том числе для незаконного получения денег.

9. Государственной экологической экспертизе теперь подлежит не хозяйственная и иная деятельность, а документы и (или) документация, обосновывающие намечаемую в связи с реализацией объекта экологической экспертизы хозяйственную и иную деятельность. (Статья 18)

Налицо неполнота административных процедур. Таким образом, экспертная комиссия работает только с документацией, а не с анализом деятельности, которая может оказать вредное влияние на окружающую среду. Это дает возможность закрывать глаза на подобную деятельность после незаконного получения услуг, если с документацией все в порядке.

10. Для проведения общественной экологической экспертизы общественная организация должна подать заявление. В заявлении общественных организаций (объединений) о проведении общественной экологической экспертизы должны быть приведены наименование, юридический адрес и адрес (место нахождения), характер предусмотренной уставом деятельности, сведения о составе экспертной комиссии общественной экологической экспертизы, сведения об объекте общественной экологической экспертизы, сроки проведения общественной экологической экспертизы. (Статья 23)

Объем информации, которая должна содержаться в заявлении о проведении общественной экологической экспертизы, существенен. Число таких экспертиз законом не ограничено. Ограничено время их проведения. Выигрывает та организация, которая первой заявит проведение такой экспертизы. Информация имеет решающее значение. Информацией владеют чиновники, что может привести к незаконному предоставлению выгоды определенным лицам, в чьей экспертизе они заинтересованы. Налицо злоупотребление правом заявителя органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) – отсутствие четкой регламентации прав организаций.

11. В государственной регистрации заявления о проведении общественной экологической экспертизы может быть отказано в случае, если копия документа, подтверждающего государственную регистрацию общественной организации (объединения), не была представлена. (Статья 24)

По российскому законодательству общественная организация (объединение) может быть образована без создания юридического

лица, то есть без регистрации. Таким образом, налицо дискриминация незарегистрированных организаций, злоупотребление правом заявителя органами государственной власти – отсутствие четкой регламентации прав организаций.

12. Виды нарушений законодательства Российской Федерации об экологической экспертизе теперь состоят только из требований законодательства Российской Федерации об экологической экспертизе и не включают требования законодательства субъектов Российской Федерации об экологической экспертизе. (Статья 30)

Еще один пример передачи на федеральный уровень права принятия решений. Нарушение компетенции органов государственной власти, так как охрана окружающей среды находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

13. Исключена возможность разрешать споры в области экологической экспертизы между субъектами Российской Федерации посредством согласования решений по предметам спора и принятия согласительных документов. (Статья 35)

Это говорит о все большем превращении страны в унитарное государство.

## **ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН «О КОНТИНЕНТАЛЬНОМ ШЕЛЬФЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

1. Исключена норма о том, что федеральные программы и планы разведки и разработки минеральных ресурсов составляются с участием органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, если эти программы и планы предусматривают использование береговой инфраструктуры соответствующих субъектов Российской Федерации. (Статья 6)

Субъекты Федерации исключаются из системы органов, принимающих решения по этим вопросам, право принимать решения передается исключительно на федеральный уровень, что может привести к злоупотреблению служебным положением федеральными чиновниками.

2. Исключена статья 15 «Основания для прекращения промысла»:

- 1) добровольный отказ заявителя от промысла;
- 2) выбор заявителем установленной квоты;
- 3) истечение срока действия лицензии на промысел;
- 4) нарушение правил промысла повторно в течение календарного года или превышение установленных лимитов вылова живых ресурсов;
- 5) нарушение настоящего Федерального закона и международных договоров Российской Федерации;
- 6) невнесение в установленный срок платы за пользование живыми ресурсами, штрафов и сумм в возмещение ущерба;
- 7) непредставление отчетных материалов по видам живых ресурсов, объемам вылова и районам промысла;
- 8) снижение продуктивности и ухудшение качественного состава видов живых ресурсов, систематическое загрязнение вод, покрывающих континентальный шельф, по вине пользователя.

При отсутствии установленных законом оснований для прекращения промысла появляется возможность влиять на решение чиновника путем коммерческого подкупа.

3. Исключен список федеральных органов, в обязанность которых входит согласование трассы прокладки подводных кабелей и трубопроводов:

- 1) по геологии;
- 2) по обороне;

- 3) по охране окружающей среды и природных ресурсов;
- 4) по связи;
- 5) по транспорту;
- 6) по рыболовству;
- 7) по науке и технической политике;
- 8) по топливу и энергетике;
- 9) по пограничной службе.

Теперь список федеральных органов определяет Президент или Правительство Российской Федерации. (Статья 22)

В условиях такой неопределенности возможно незаконное использование чиновником своего должностного положения.

## **ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН «ОБ ОТХОДАХ ПРОИЗВОДСТВА И ПОТРЕБЛЕНИЯ»**

1. Исключено определение опасных отходов, как отходов, 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. (Статья 1)

Отмена этой нормы сама по себе является действием вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды, так как отсутствие в законе определения опасных отходов позволяет чиновнику по своему усмотрению трактовать степень опасности получаемых отходов.

2. Из полномочий Российской Федерации в области обращения с отходами исключены – разработка, утверждение и реализация федеральных целевых программ в области обращения с отходами. (Статья 5)

Видимое отсутствие административных процедур. Таким образом, мероприятия в области обращения с отходами будут финансироваться из неких статей бюджета, в соответствии с санкциями высокопоставленных чиновников. Отсутствие прозрачности при финансировании может способствовать незаконному получению денег («откат»).

3. Из полномочий субъектов Российской Федерации в области обращения с отходами исключены:

1) обеспечение проведения государственной политики в области обращения с отходами;

2) осуществление правового регулирования в области обращения с отходами в соответствии с законодательством Российской Федерации и контроль за осуществлением такого регулирования;

3) проектирование и строительство объектов размещения отходов, а также объектов использования и обезвреживания отходов;

4) определение органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области обращения с отходами и компетенции данных органов;

- 5) организация и осуществление государственного контроля и надзора за деятельностью в области обращения с отходами;
- 6) обеспечение экономических, социальных и правовых условий для более полного использования отходов и уменьшения их образования;
- 7) обеспечение населения информацией в области обращения с отходами;
- 8) участие в ведении Государственного кадастра отходов;
- 9) участие в международном сотрудничестве Российской Федерации в области обращения с отходами. (Статья 6)

Нарушение компетенции органов государственной власти, так как охрана окружающей среды находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Очередное усиление вертикали власти, исключение органов субъектов Российской Федерации из процесса принятия решения могут привести к незаконному получению услуг чиновниками федерального уровня.

4. Если ранее полномочия органов местного самоуправления в области обращения с отходами предоставлялись им как законодательством Российской Федерации, так и законодательством субъектов Российской Федерации, то сейчас из этого процесса субъекты Российской Федерации исключены. (Статья 8)

Так как на территориях субъектов Российской Федерации могут существовать территориальные особенности в области обращения с отходами, не учтенные федеральным законодательством, то регулирование такой деятельности в субъектах Российской Федерации только федеральным законодательством может привести к незаконному предоставлению выгоды отдельным лицам.

5. Из условий, определяющих места строительства объектов размещения отходов, исключено наличие положительного заключения государственной экологической экспертизы. (Статья 12)

Выборочное изменение объема прав чиновника. Налицо коррупционная составляющая, так как без такого заключения решение будет приниматься чиновниками по своему усмотрению.

6. Полномочия по порядку ведения Государственного кадастра отходов переданы с уровня Правительства Российской Федерации на уровень уполномоченного им федерального органа исполнительной власти Российской Федерации. (Статья 20)

Отсутствие условий или оснований принятия решения, снижение уровня принятия решения, а значит и статуса самого решения, приведет к снижению уровня ответственности, а значит к повышению коррупциогенности такого решения.

7. Исключена статья 22 «Программы в области обращения с отходами». Эта статья предусматривала финансирование таких программ в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

Отсутствие этой статьи вносит неопределенность и непрозрачность в финансирование деятельности в области обращения с отходами, что дает дополнительные возможности для коррупции.

8. Плата за размещение отходов взимается с индивидуальных предпринимателей и юридических лиц в соответствии с законодательством Российской Федерации. При этом из полномочий Правительства Российской Федерации исключено полномочие по определению базовых нормативов платы за размещение отходов, а из полномочий органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации исключено полномочие по установлению дифференцированных ставок платы за размещение отходов с учетом экологической обстановки на соответствующих территориях. (Статья 23)

Чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества. Формулировка «в соответствии с законодательством Российской Федерации» очень расплывчата и излишня, так как в принципе ни одно правило не может противоречить российскому законодательству. Из закона исчезли конкретные лица, ответственные за определение платы за размещение отходов. Такая безответственность может повлечь за собой коррупционные последствия.

9. Из государственного контроля за деятельностью в области обращения с отходами исключен контроль за соблюдением условий осуществления деятельности по обращению с опасными отходами на основании соответствующих лицензий. (Статья 25)

В качестве контроля осталось только выявление нарушений законодательства организацией. Этого недостаточно, не говоря уже о том, что значительно труднее найти нарушение законодательства, чем выявить отклонение деятельности от лицензии. Это открывает дополнительную нишу для коррупции.

10. Из исковых требований к юридическим лицам, осуществляющим деятельность с нарушением законодательства Российской Федерации в области обращения с отходами, судом или арбитражным судом рассматриваются только иски о прекращении, но не об ограничении или приостановлении деятельности. (Статья 29)

Такая негибкость по отношению к нарушителям может быть использована коррумпированными чиновниками в свою пользу.

**ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН  
«О ВНУТРЕННИХ МОРСКИХ ВОДАХ,  
ТЕРРИТОРИАЛЬНОМ МОРЕ  
И ПРИЛЕЖАЩЕЙ ЗОНЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

1. Из нормативной базы, устанавливающей правовой режим морских портов, исключены законы субъектов Российской Федерации. (Статья 5)

Налицо нарушение компетенции органов государственной власти, так как охрана окружающей среды находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Так как в разных регионах морские порты находятся в разных климатических, гидрологических и метеорологических условиях, то отсутствие региональных законов делает возможным злоупотребление региональными чиновниками своим служебным положением.

2. Вместо термина «исследование, разведка, разработка (добыча) и охрана водных биологических ресурсов и других природных ресурсов и окружающей среды внутренних морских вод и территориального моря» вводится расплывчатый термин «использование природных ресурсов и охрана окружающей среды внутренних морских вод и территориального моря». (Статья 20)

Юрико-лингвистическая неопределенность термина «использование природных ресурсов» может привести к даче взятки чиновнику за неотнесение той или иной деятельности к использованию природных ресурсов.

3. Теперь полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации, территория которых примыкает к внутренним морским водам и территориальному морю, по вопросам исследования, разведки, разработки (добычи) и охраны водных биологических ресурсов и других природных ресурсов внутренних морских вод и территориального моря определяются только федеральными законами, а ранее они определялись соглашениями между федеральными органами исполнительной власти и соответствующими органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. (Статья 20)

Налицо нарушение компетенции органов государственной власти, так как охрана окружающей среды находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Усиление вертикали исполнительной власти за счет исключения субъектов

Российской Федерации из процесса принятия решений, передача всех полномочий на федеральный уровень приведут к возможности для федеральных чиновников получения взяток от заинтересованных лиц.

4. Из основных принципов экономических отношений при пользовании природными ресурсами внутренних морских вод и территориального моря исключены следующие принципы:

1) плата за пользование живыми ресурсами и платежи за пользование неживыми ресурсами внутренних морских вод и территориального моря, размеры платы и платежей, порядок их взимания и поступления в федеральный бюджет и бюджет субъекта Российской Федерации, территория которого примыкает к внутренним морским водам и территориальному морю, определяются законами Российской Федерации;

2) порядок исчисления и применения нормативов платы за пользование живыми ресурсами, порядок исчисления и применения нормативов платежей за пользование неживыми ресурсами определяются Правительством Российской Федерации;

3) кроме того, пользователи уплачивают другие налоги и сборы, предусмотренные законодательством Российской Федерации в области налогообложения. (Статья 21)

Налицо отсутствие административных процедур. Закон не дает ответ на вопрос, кому переданы полномочия, связанные с установлением размера платы за пользование ресурсами внутренних морских вод и территориального моря, что может привести к злоупотреблению полномочиями чиновниками, которые эту плату будут назначать.

5. Из содержания запроса на проведение морских научных исследований исключается информация о возможном воздействии планируемых морских научных исследований на морскую среду, природные ресурсы, функционирование промышленно-транспортных прибрежных объектов, на обеспечение безопасности морского судоходства и полетов летательных аппаратов. Вместо нее включено обязательство соблюдать условия, указанные в разрешении на проведение морских научных исследований, и обеспечивать соответствие используемых в ходе таких исследований технических средств (включая их технические характеристики) техническим средствам (включая их технические характеристики), указанным в запросе. (Статья 25)

Выборочное изменение объема прав. Исключена очень важная составляющая запроса – информация о возможном вредном воздействии планируемых исследований. Проверка же соблюдения условий, указанных в разрешении на проведение исследований, возлагается на чиновника. Возможен коммерческий подкуп этого чиновника.

6. Исключена обязанность федерального органа исполнительной власти по науке и технологиям не позднее чем через десять дней со дня получения запроса направлять заявителю уведомление о получении запроса. (Статья 26)

Отсутствие четкой регламентации прав граждан и организаций. При желании «потянуть время» чиновник может использовать свое должностное положение.

7. В основания для отказа в разрешении на проведение морских научных исследований добавлено следующее: создают или могут создать угрозу обороне Российской Федерации. (Статья 27)

Наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права. Эта норма может привести к действиям вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды, так как доказать, что создается угроза обороне, достаточно просто.

8. Из числа лиц, имеющих право участвовать в морских научных исследованиях, исключены лица без гражданства. (Статья 28)

За то, чтобы «не заметить», что лицо не имеет гражданства, чиновник может незаконно получить деньги. Не говоря уже о том, что нарушаются права этих лиц.

## **ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН «ОБ ОХРАНЕ АТМОСФЕРНОГО ВОЗДУХА»**

1. Из государственного управления в области охраны окружающей среды исключены органы государственной власти субъектов Российской Федерации. (Статья 4)

Нарушение компетенции органов государственной власти, так как охрана окружающей среды находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Сосредоточение всех управляющих рычагов на федеральном уровне может привести к злоупотреблению служебным положением федеральными чиновниками.

2. Из полномочий органов государственной власти Российской Федерации в области охраны атмосферного воздуха исключено установление порядка определения и взимания платы за загрязнение атмосферного воздуха, а также порядка возмещения вреда, причиненного здоровью граждан и окружающей природной среде загрязнением атмосферного воздуха и вредными физическими воздействиями на атмосферный воздух. (Статья 5)

Отсутствие или неполнота административных процедур. В законе не сказано, кому переданы эти полномочия, поэтому возможен коммерческий подкуп чиновников, которые будут устанавливать эту плату.

3. Предельно допустимые выбросы устанавливаются территориальными органами федерального органа исполнительной власти в области охраны окружающей среды для конкретного стационарного источника выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и их совокупности (организации в целом). (Статья 12)

Выборочное изменение объема прав – возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению органов государственной власти. Ранее технологические нормативы выбросов веществ и микроорганизмов устанавливались для стационарных и передвижных источников на основе наилучших доступных технологий, включенных в Реестр наилучших существующих технологий с учетом нормативов качества окружающей среды и социально-экономических факторов. То есть была некая база для установления нормативов, сейчас они устанавливаются индивидуально для конкретной организации, что

делает возможным незаконное использование чиновниками своего должностного положения.

4. Статья 14 «Разрешение на выброс вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и разрешение на вредное физическое воздействие на атмосферный воздух» утратила силу.

Отсутствие или неполнота административных процедур. При отсутствии порядка, установленного законом, по выдаче разрешений на выброс вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух возможны действия вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды.

5. Ранее производство и использование топлива на территории Российской Федерации допускалось только при наличии сертификатов соответствия, сейчас возможно также просто наличие декларации о соответствии. (Статья 15)

Сертификаты соответствия выдаются соответствующими органами, а декларации о соответствии заполняются самими организациями, и их приемка зависит от конкретного чиновника, что может привести к незаконному получению денег этим чиновником.

6. Порядок проверки на соответствие выбросов, которые оказывают вредное воздействие на атмосферный воздух, техническим нормативам выбросов сейчас определяет федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный Правительством Российской Федерации. А ранее этим занималось само Правительство. (Статья 17)

Чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества. Снижился уровень принятия решений, а значит и ответственности за принятые решения: полномочия переданы Правительством Российской Федерации некоему уполномоченному органу, не определенному в законе. Это может привести к незаконному получению услуг назначенными чиновниками.

7. Государственные инспектора по охране природы, осуществляющие контроль за охраной атмосферного воздуха, потеряли право давать предписания об ограничении, о приостановлении или о прекращении выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и вредных физических воздействий на него. Они могут давать лишь предписания об устранении нарушений законодательства Российской Федерации в области охраны атмосферного воздуха. (Статья 27)

Есть нарушение законодательства или нет – определяет чиновник, он и может получить незаконную выгоду в связи со своим решением.

**ПРОЕКТ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА  
«О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ  
В ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН  
“ОБ ОХРАНЕ АТМОСФЕРНОГО ВОЗДУХА”  
И ОТДЕЛЬНЫЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

Проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “Об охране атмосферного воздуха” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» внесен на рассмотрение Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Постановлением Липецкого областного Совета депутатов.

1. Определение, используемое в анализируемом законопроекте, «потребление атмосферного воздуха – изъятие, забор юридическими лицами атмосферного воздуха для производственных нужд при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, оказывающей негативное воздействие на окружающую среду» относится только к деятельности, оказывающей негативное воздействие на окружающую среду. Таким образом, чиновник, определяющий, оказывает ли конкретная деятельность негативное воздействие на окружающую среду, фактически решает вопрос о том, будет ли осуществляться плата за потребление атмосферного воздуха.

2. В проекте вводится понятие «нормативы предельно допустимого потребления атмосферного воздуха», которые будут устанавливаться территориальными органами федерального органа исполнительной власти в области охраны окружающей среды для конкретного воздухозабора и их совокупности (организации в целом). Таким образом, в проекте закона не закреплено общих критериев, и каждый раз вопрос для конкретной организации будет решаться индивидуально, что создаст возможные коррупционные механизмы.

3. Проект закона предусматривает дополнение новой статьи 14.1, которая предусматривает, что «Потребление атмосферного воздуха для производственных нужд допускается на основании разрешения, выданного территориальным органом федерального органа исполнительной власти в области охраны окружающей среды, в порядке, установленном Правительством Российской Федерации». Таким образом, предусматривается разрешительный характер потребления атмосферного воздуха, при котором разрешение будет

зависеть от конкретного чиновника, если иное не будет предусмотрено Постановлением Правительства Российской Федерации, которое установит порядок выдачи таких разрешений.

4. Юридические лица, имеющие стационарные источники выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, обязаны обеспечивать разработку предельно допустимого потребления атмосферного воздуха. Таким образом, эта разработка производится индивидуально вместе с той организацией, для которой разрабатывается этот норматив, что создаст возможные коррупционные механизмы.

5. Потребление атмосферного воздуха без специального разрешения повлечет наложение административного штрафа на юридических лиц – от сорока тысяч до пятидесяти тысяч рублей или административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток. Данный механизм также не представляется в современных условиях прозрачным и, возможно, также создаст коррупционные механизмы.

## **ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН «ОБ ОХРАНЕ ОЗЕРА БАЙКАЛ»**

В центральной экологической зоне запрещались рубки главного пользования; рубки в кедровых лесах, изъятие земель лесного фонда, занятых лесами первой группы, а также земель лесного фонда, не покрытых лесной растительностью, для их использования в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства. Сейчас запрещены лишь сплошные рубки. (Статья 11)

В отсутствие определения понятия «сплошные рубки» на откуп чиновнику отдается разрешение на проведение рубки леса, что может привести к злоупотреблению им служебным положением.

**ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН  
«ОБ ОРГАНИЗАЦИИ И О ПРОВЕДЕНИИ  
XXII ОЛИМПИЙСКИХ ЗИМНИХ ИГР  
И XI ПАРАЛИМПИЙСКИХ ЗИМНИХ ИГР 2014 ГОДА  
В ГОРОДЕ СОЧИ, РАЗВИТИИ ГОРОДА СОЧИ  
КАК ГОРНОКЛИМАТИЧЕСКОГО КУРОРТА  
И ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ  
В ОТДЕЛЬНЫЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

В статье 14 «Особенности осуществления градостроительной деятельности в целях организации и проведения Олимпийских игр и Паралимпийских игр и развития города Сочи как горноклиматического курорта» произведены следующие изменения:

1) Срок проведения государственной экологической экспертизы проектной документации олимпийских объектов снижен с двух месяцев до сорока пяти дней со дня представления заказчиком материалов, необходимых для проведения указанной экспертизы.

2) Отсутствие заключения государственной экологической экспертизы проектной документации олимпийских объектов не препятствует проведению государственной экспертизы их проектной документации. Заказчик вправе представить проектную документацию для проведения государственной экспертизы проектной документации олимпийских объектов по истечении одного месяца со дня представления на государственную экологическую экспертизу материалов в установленном порядке.

3) Особенности проведения государственной экологической экспертизы проектной документации олимпийских объектов и государственной экспертизы проектной документации таких олимпийских объектов определяются Правительством Российской Федерации.

4) При осуществлении строительства олимпийских объектов государственная экологическая экспертиза и государственная экспертиза проектной документации могут проводиться по одному или нескольким объектам капитального строительства или частям объектов капитального строительства, входящих в состав линейного олимпийского объекта. Государственная экологическая экспертиза и государственная экспертиза проектной документации указанных объектов или их частей проводятся в порядке, установленном для проведения соответствующей экспертизы проектной документации олимпийских объектов.

Все эти изменения произведены для упрощения процесса согласования строительства олимпийских объектов в Сочи, что облегчает получение взяток чиновниками.

## **ЗЕМЕЛЬНЫЙ КОДЕКС РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

1. Орган местного самоуправления по заявлению гражданина или юридического лица обеспечивает выбор земельного участка на основе документов Государственного кадастра недвижимости с учетом экологических, градостроительных и иных условий использования соответствующей территории. Из перечня документов исчезли документы землеустройства. (Статья 31)

Здесь два момента можно использовать для злоупотребления служебным положением: при отсутствии документов землеустройства можно в одних случаях их не требовать, а в других – требовать, так как список условий, которые принимаются во внимание, – открытый, под «иными условиями» можно понимать что угодно.

2. В пределах земель особо охраняемых природных территорий было запрещено изъятие земельных участков или иное прекращение прав на землю для нужд, противоречащих их целевому назначению. В настоящий момент запрещено лишь изменение целевого назначения этих земель. (Статья 95)

Выборочное изменение объема прав – возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению органов государственной власти. Таким образом, чиновник за взятку может передать земельный участок, и кто потом проверит изменение целевого назначения?

## **ГРАДОСТРОИТЕЛЬНЫЙ КОДЕКС РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Порядок согласования проекта схемы территориального планирования муниципального района устанавливался Правительством Российской Федерации, а сейчас – уполномоченным федеральным органом исполнительной власти. (Статья 49)

Снижение уровня принятия решений снижает и уровень ответственности за принятые решения, что может привести к злоупотреблению служебным положением отдельными чиновниками.

## **ВЫВОДЫ**

Предпосылки к существованию коррупции в области природопользования и охраны окружающей среды:

1. Запутанность, нечеткость природоохранного законодательства.

2. Отсутствие нормативной правовой базы в области охраны окружающей среды, учитывающей региональные особенности и состояние природно-территориального комплекса и обеспечивающей прозрачность природоохранной деятельности.

3. Отсутствие открытости и прозрачности системы подготовки и принятия решений, обеспечения участия в ней всех субъектов экологической оценки и более четкого определения роли заинтересованных сторон.

4. Перекрестность в полномочиях по экологическому контролю предприятий между федеральными, региональными и муниципальными структурами.

5. Низкий уровень экологической и экоправовой культуры жителей России, отсутствие широкого информирования общественности об экологических последствиях намечаемой деятельности и деятельности действующих предприятий на территориях субъектов Российской Федерации.

Поскольку государственные и муниципальные органы сегодня не стремятся сами к повышению эффективности природоохранной деятельности, то задачей общественности, некоммерческих организаций и средств массовой информации является инициация мер воздействия на государственные структуры в области охраны окружающей среды и ведение антикоррупционной политики.

При изменении экологического законодательства прослеживаются некоторые общие тенденции, влияющие на коррупциогенность этих законов:

1. Исключение из принятия решений субъектов Российской Федерации, вертикализация власти, усиление роли федеральных чиновников.

2. Исключение из принятия решений органов местного самоуправления, ближе всего стоящих к гражданам, то есть фактически снижается роль гражданского общества в этой области.

3. Передача полномочий по принятию решений с уровня Правительства Российской Федерации на уровень неких созданных им органов. Снижение уровня принятия решений влечет за собой снижение ответственности за принятые решения.

4. Из полномочий Российской Федерации в области обращения с отходами исключены – разработка, утверждение и реализация федеральных целевых программ в области обращения с отходами.

5. Меняются «правила игры» в области экологического законодательства:

- исключается ответственность за предоставление недостоверной информации;
- появились неопределенные ссылки на «законодательство Российской Федерации», что при наличии огромного количества законов может быть использовано либо «за», либо «против» конкретных лиц;
- из списка проектов, подлежащих государственной экспертизе, исключено большое их число – как на федеральном, так и на региональном уровне;
- появились особые объекты, такие как олимпийские объекты в Сочи, объекты капитального строительства для организации проведения встречи глав государств и правительств стран – участников форума «Азиатско-тихоокеанское экономическое сотрудничество», для которых определяются особые правила, связанные с экологической экспертизой;
- из объектов экологической экспертизы исключена хозяйственная деятельность, осталась лишь документация, обосновывающая эту деятельность;
- из числа общественных объединений, которые имеют право проводить общественную экологическую экспертизу, исключены незарегистрированные общественные организации;

- из условий, определяющих места строительства объектов размещения отходов, исключено наличие положительного заключения государственной экологической экспертизы;
- предельно допустимые выбросы устанавливаются для конкретного стационарного источника выбросов вредных веществ, ранее это происходило на основе наилучших доступных технологий.

## РЕКОМЕНДАЦИИ

1. Включить материалы независимой антикоррупционной экспертизы в перечень документов, которые должны быть представлены при внесении законопроекта в Государственную Думу субъектом (субъектами) права законодательной инициативы в соответствии с пунктом 1 статьи 105 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. При этом передаваться на рассмотрение Государственной Думы должны все проведенные экспертизы (для того чтобы исключить составление «заказных» независимых экспертиз).

2. При проведении в Государственной Думе и в региональных парламентах слушаний и других мероприятий, связанных с законодательной деятельностью Государственной Думы, должно быть обязательным их обсуждение независимой антикоррупционной экспертизой, проведенной общественными экологическими организациями.

3. Ввести в практику проведение открытого (в том числе в Интернете) обсуждения проектов законов. Чем в более закрытом режиме разрабатывается и принимается нормативный правовой акт, тем больше вероятность содержания в нем коррупциогенных норм.

4. Необходимо широко обсуждать коррупциогенные факторы правовых актов в среде гражданского общества с целью просвещения граждан. Очень часто люди не могут понять причину принятия тех или иных решений. Понимание того, что в нормативных правовых актах присутствуют нормы, говорящие об участии в обсуждении и принятии решений представителей общественности, является достаточной гарантией антикоррупционности этого акта.

## ИСТОЧНИКИ

1. Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (принят ГД ФС РФ 03.07.2009).
2. Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».
3. Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (принят ГД ФС РФ 19.12.2008).
4. Закон Российской Федерации от 21.02.1992 № 2395-1 (ред. от 26.07.2010 г.) «О недрах» (с изменениями и дополнениями, вступающими в силу с 01.01.2011).
5. Федеральный закон от 23.11.1995 № 174-ФЗ (ред. от 08.05.2009, с изменениями от 17.12.2009) «Об экологической экспертизе» (принят ГД ФС РФ 19.07.1995).
6. Федеральный закон от 30.11.1995 № 187-ФЗ (ред. от 28.12.2010) «О континентальном шельфе Российской Федерации» (принят ГД ФС РФ 25.10.1995).
7. Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ (ред. от 30.12.2008) «Об отходах производства и потребления» (принят ГД ФС РФ 22.05.1998) (с изменениями и дополнениями, вступающими в силу с 01.01.2010).
8. Федеральный закон от 31.07.1998 № 155-ФЗ (ред. от 27.12.2009) «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» (принят ГД ФС РФ 16.07.1998).
9. Федеральный закон от 04.05.1999 № 96-ФЗ (ред. от 27.12.2009) «Об охране атмосферного воздуха» (принят ГД ФС РФ 02.04.1999).
10. Федеральный закон от 01.05.1999 № 94-ФЗ (ред. от 30.12.2008) «Об охране озера Байкал» (принят ГД ФС РФ 02.04.1999).
11. Федеральный закон от 01.12.2007 № 310-ФЗ (ред. от 30.07.2010) «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (принят ГД

ФС РФ 16.11.2007) (с изменениями и дополнениями, вступающими в силу с 19.08.2010).

12. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (принят ГД ФС РФ 28.09.2001) (ред. от 29.12.2010).

13. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ (принят ГД ФС РФ 22.12.2004) (ред. от 29.11.2010).

14. Постановление Липецкого областного Совета депутатов от 23.12.2010 № 1521-пс «О законодательной инициативе Липецкого областного Совета депутатов по внесению в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального закона “О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране атмосферного воздуха» и отдельные законодательные акты Российской Федерации”».

## **Экологический Правозащитный Центр «БЕЛЛОНА»**

**Экологический Правозащитный Центр «Беллона» был основан в Санкт-Петербурге в апреле 1998 года по инициативе петербургских правозащитников и экологов.**

ЭПЦ «Беллона» входит в состав Международного экологического объединения BELLONA, является членом международной ассоциации экологических организаций Социально-Экологический Союз, членом Правозащитного совета Санкт-Петербурга.

**Международное экологическое объединение BELLONA начало свою работу как неправительственная организация 16 июня 1986 года.** В конце 1980-х годов BELLONA получила широкую известность благодаря акциям, организованным против ряда промышленных компаний, на совести которых были серьезные экологические прегрешения.

**Более чем за 20 лет работы** BELLONA стала крупной международной экологической экспертной организацией, основная цель которой – борьба с разрушением окружающей среды, с угрозами для здоровья человека, вызываемыми загрязнением, и негативными экологическими последствиями тех или иных стратегий мирового экономического развития.

**Центральный офис международного объединения находится в столице Норвегии – городе Осло.** Международное экологическое объединение BELLONA включает в себя Bellona Foundation (Осло, Норвегия), Экологический Правозащитный Центр «Беллона», Bellona Europe (Брюссель, Бельгия), Bellona USA (Вашингтон, США) и «Беллона-Мурманск».

**Миссия организации:** защищать права граждан на благоприятную окружающую среду, используя правовые методы и экспертно-информационные ресурсы, с целью содействовать построению гражданского общества в России.

### **ДЛЯ ЧЕГО?**

ЭПЦ «Беллона» ставит перед собой цель вырабатывать и предлагать практические решения, которые бы минимизировали вредные последствия человеческой деятельности. Мы информируем общественность, прессу, политиков о возникающих угрозах для окружающей среды.

ЭПЦ «Беллона» старается влиять на принятие решений в области экологической безопасности, ставя своей целью продвижение и защиту прав человека на благоприятную окружающую среду, а также на обеспечение доступа к достоверной информации о существующих угрозах.

## **ДЛЯ КОГО?**

**ЭПЦ «Беллона» оказывает информационную и правовую помощь:**

- гражданам, нуждающимся в объективной экологической и правовой информации и юридической помощи;
- экологическим и правозащитным организациям, инициативным группам, чье право на доступ к экологической информации и право на благоприятную окружающую среду нарушаются государством или бизнесом;
- специалистам в области энергетики и экологического права;
- журналистам;
- политикам, депутатам и представителям администраций всех уровней;
- экологическим активистам, преследуемым за их экологическую деятельность и нуждающимся в юридической поддержке.

## **ЧТО?**

**Основные направления нашей работы:**

**Экспертное** – исследования и экспертиза в области использования атомной энергии, энергосбережения, возобновляемых источников энергии и нефтегазовой отрасли.

**Правовое** – продвижение и защита экологических прав человека. В рамках направления работает общественная юридическая приемная.

**Информационно-просветительское** – распространение экологической и правозащитной информации для граждан России, проведение просветительских программ.

Деятельность ЭПЦ «Беллона» осуществляется за счет благотворительных пожертвований. В разные годы помощь ЭПЦ «Беллона» оказывали Bellona Foundation (Норвегия), Charles Stewart Mott Foundation (США), National Endowment for Democracy\* (США),

Региональный центр Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) по Европе и СНГ, Гагаринский Фонд (Россия), Tides Foundation, Фонд Генриха Бёлля (Германия), Генеральное консульство Норвегии в Санкт-Петербурге, Генеральное консульство Великобритании в Санкт-Петербурге, Генеральное консульство королевства Нидерланды в Санкт-Петербурге в рамках программы Matra (Нидерланды), Европейская комиссия, бизнесмен Arne Vidar (Норвегия), а также граждане России, перечисляя пожертвования на счет организации.

Значительная часть работы выполняется волонтерами – сторонниками организации на безвозмездной основе.

**Экологический Правозащитный Центр «БЕЛЛОНА»**  
**191015 Санкт-Петербург, Суворовский пр., д. 59**  
**тел. +7 (812) 702-61-25, факс +7 (812) 719-88-43**  
**mail@bellona.ru**  
**www.bellona.ru**

**BELLONA**