

Доктор юридических наук, профессор,
ведущий научный сотрудник Института государства и права РАН РФ
Дубовик О.Л

Коррупция в сфере экологической сертификации продуктов, продукции и услуг.

(ПБГ, 1-е полугодие 2003 г.)

**Московский исследовательский центр по проблемам
организованной преступности и коррупции**

Научно- исследовательский отчет.

Предмет исследования.

В узком смысле это коррупционное поведение лиц, участвующих в процессах получения, предоставления и использования сертификатов в сфере природопользования и оказания воздействий на окружающую среду, т.е. производства и реализации продукции, проведения работ и оказания услуг, которые потенциально могут оказать влияние или реально влияют на уровень экологической безопасности населения и территории Российской Федерации, а также противоправное поведение лиц, допускающих нарушения экологических стандартов, но уходящих от ответственности благодаря коррумпированности работников природоохранных контрольных органов.

В широком смысле предмет данного исследования образуют тесно связанные между собой явления, воздействующие на коррупционный потенциал и механизмы преступного и правонарушающего поведения в сфере экологических сертификации и стандартизации, порождающие и сопровождающие их. В самом общем виде к ним относятся:

- недостатки правового регулирования;
- коррупционные очаги, возникающие при проведении государственной экологической экспертизы, государственного экологического контроля;
- непрозрачность деятельности органов, выдающих сертификаты, знаки соответствия, разрабатывающих стандарты и т.п.;
- ошибочные политико-правовые и политико-управленческие решения;
- связи между различными видами коррупционного экологически значимого поведения (коррупцией в сфере экосертификации и экостандартизации с незаконной торговлей окружающей средой, коррупционным эколицензированием, должностной и экономической преступностью и проч.).

Как и в иных случаях экокorrupции¹, предмет данного исследования характеризуется признаками противоправности (общей экологической и специальной -

¹ Здесь речь идет о проведенных в 2000 и 2002 годах исследованиях незаконной торговли окружающей средой и коррупционного эколицензирования. См.: Дубовик О.Л. Коррупция в сфере лицензирования природопользования и регистрации воздействий на окружающую среду. - Организованная преступность,

уголовно-правовой и административно-правовой); специальной субъектности; связанности с нарушениями в иных системах регулирования природопользования и воздействий на окружающую среду; включенности в экономические процессы и другими. Но надо отметить, что эти признаки наполнены во многом иным содержанием, а отдельные из них проявляются значительно слабее, например регионализм.²

То же самое можно сказать и о последствиях коррупционного поведения в изучаемой сфере.

Так, среди последствий *экологического* характера на передний план выходят распространение опасных для здоровья человека и окружающей среды товаров, продукции, работ, технологий и ухудшение состояния окружающей среды, в первую очередь, таких ее элементов (средообразующих компонентов) как атмосферный воздух, вода и животный мир, вследствие снижения биоразнообразия, загрязнения, роста объемов отходов. Кроме того, следует учитывать, что такие последствия как загрязнение окружающей среды и средообразующих элементов, порча земли зачастую есть не что иное как следствие нарушения стандартов. В Докладе об оздоровлении экологической обстановки в Российской Федерации, подготовленном рабочей группой Президиума Государственного Совета РФ в 2003 г., отмечается, что в девяностых годах прошлого века в РФ последовательно снижалось негативное воздействие на окружающую среду; в ряде регионов России состояние окружающей среды стабилизировалось. Но начиная с 2000 г. в динамике указанного состояния формируются негативные перемены; зарегистрировано ухудшение ряда важнейших экологических показателей. В 2001 г. эта тенденция закрепились, в 2002 - проявилась еще более рельефно.³

Не приводя для иллюстрации такого рода проявлений экологических последствий – различные группы данных, сошлемся на вывод (более чем достоверный), характеризующий общую закономерность воздействия отраслей экономики на

терроризм и коррупция. Криминологический ежеквартальный альманах, 2003, № 1. С. 39-49; Она же. Исследования коррупционного экологического лицензирования. -Юридический мир, 2003, № 3. С.45-53; Она же. Уголовно-правовые и криминологические проблемы борьбы с незаконной торговлей окружающей средой - Экологическое право, 2002, № 5. С.25-34; Она же. Экологическая криминология: основные направления научных исследований. - Правовые проблемы охраны окружающей среды. Научно-практическая конференция. Сборник трудов., М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения, Межведомственная комиссия Совета Безопасности РФ, Московский университет потребительской кооперации, 2003. С.22-27; Она же. Незаконная торговля окружающей средой - новая разновидность коррупционной преступности. - Экономическая преступность / Под ред. В.В.Лунеева и В.И.Борисова. М.: Юрист, 2002. С.147-169.

² Это объясняется, по крайней мере частично, тем, что до последнего времени системы стандартизации и сертификации были исключительно централизованными (по структуре органов, субъектам принятия нормативных документов и проч.). Согласно ст. 71 Конституции РФ эти вопросы отнесены к исключительной компетенции Федерации; но ныне – благодаря введению в более широких масштабах добровольной сертификации – признак регионализма, возможно, тоже изменится по своему содержанию.

³ Доклад об оздоровлении экологической обстановки в Российской Федерации. М., 2003. - Цитируется по официальному тексту, распространенному среди членов Государственного Совета РФ). С. 10.

окружающую среду, проявляющуюся в среднем (статистически). Она состоит в следующем: наибольшее воздействие, как правило, оказывают отрасли, непосредственно контактирующие с природными системами при получении природного материала, несколько меньшее воздействие приходится на отрасли, занятые первичной переработкой этого материала, и так далее по стадиям дальнейшей обработки.⁴

Масштабы причиняемого вреда настолько велики, что приводят к необходимости выделить наряду с ранее обозначенными группами последствий (политико-правовыми, социально-психологическими и т.п.) последствия **медицинского** характера, т.е. те изменения в состоянии здоровья населения России, в уровне рождаемости и смертности, которые напрямую порождаются ухудшением качества окружающей среды (среды обитания) в результате массового нарушения экологических стандартов и несоблюдения законодательства о сертификации продукции, работ и услуг.

Обозначим направления влияния на медико-биологические показатели состояния здоровья населения России факторов окружающей среды. Данные об этом фиксируются с помощью системы социально-гигиенического мониторинга, экологического мониторинга, специальных обследований и иных наблюдений и отражаются в ежегодных Государственных докладах: о состоянии здоровья населения в РФ, о санитарно-эпидемиологической обстановке в Российской Федерации, о состоянии окружающей природной среды в РФ, и докладах субъектов Федерации, в Национальном плане действий по гигиене окружающей среды в Российской Федерации на 2001-2003 годы, в иных официальных документах (отчетности Госкомстата, министерств и ведомств и т.п.), научных публикациях.

К числу важнейших медико-демографических показателей, как известно, относятся смертность, рождаемость, уровень заболеваемости различными инфекционными и неинфекционными, в том числе генетическими, болезнями и т.д. По большинству из них в России фиксируются неблагоприятные тенденции. Главный санитарный врач РФ Г.Г.Онищенко указывает, что после катастрофического ухудшения состояния здоровья населения в 1991-1995 гг. в последующие 3-4 года отмечалась некоторая стабилизация и даже улучшение показателей здоровья людей, но с 1999 г. эта тенденция нарушилась и почти все показатели здоровья населения ухудшились⁵. (Отмечу - как и большинство показателей состояния окружающей среды, что вынуждает специалистов расценивать, например, состояние земель в РФ как угрозу национальной безопасности.) Г.Г.Онищенко обоснованно подчеркивает, что результаты социально-

⁴ Там же. С. 21.

⁵ См.: Г.Г.Онищенко. Окружающая среда и состояние здоровья населения. - Экологическая безопасность: проблемы, поиск, решения. М., 2001. С. 7

гигиенического мониторинга дают основания полагать, что сложившаяся на протяжении многих лет напряженная экологическая ситуация в стране представляет собой серьезную угрозу для состояния здоровья населения. Ее анализ показывает, что трудности в улучшении качества окружающей среды и создания условий проживания людей, возникают не только из-за недостаточности финансирования природоохранных мероприятий и медицины, но и в результате нестыковок между экологическими требованиями и мерами и медицинскими, санитарно-гигиеническими требованиями, а также из-за отсутствием четких критериев потенциального и реального ущерба (риска) для здоровья населения от неблагоприятных факторов среды обитания⁶.

Убыль населения страны наблюдается с 1992 г. и за 10 последних лет XX столетия численность населения сократилась на 3,5 млн. человек. Причем география этого характеризует практически все регионы: в 1999 г. Сокращение числа жителей наблюдалось в 82 из 89 субъектов РФ, в 2000 г. - в 79.

В 2000 г. Превышение числа умерших лиц над числом родившихся достигло рекордной цифры - 957,7 тыс. человек. Смертность населения от всех причин в целом по РФ возросла в 2000 г. по сравнению с 1999 г. на 3,9% и увеличилась по всем основным классам болезней, кроме умерших по причине новообразований. Как отмечается в Государственном докладе о состоянии окружающей природной среды в РФ за 2000 г., судя по уровню смертности населения по инфекционным и паразитарным заболеваниям, страна "вернулась" на **30 лет (!)** назад. Рост смертности по этой причине отмечался в 54% субъектов РФ (более чем на 80% это определяется заболеваниями туберкулезом, который, конечно, справедливо считается болезнью бедных, но все же и влияние ухудшения окружающей среды вносит свою лепту). Уровень смертности от заболеваний органов дыхания в 2000 г. превысил в 1,5 раза среднероссийский, т.е. 69,7 случаев на 100 тыс. населения) в Ивановской, Курской. Тамбовской, Тульской и других областях.

Уровень заболеваемости достиг в 2000 г. максимального за последние годы значения для взрослых - 1188,2; подростков - 1511,4; детей - 1829,8. Наиболее распространенными являются болезни органов дыхания, системы кровообращения, органов чувств, нервной системы и др.; повышается уровень аллергических болезней, врожденных аномалий и других проявлений нарастающего влияния неблагоприятных факторов окружающей среды, несбалансированного питания, в частности *употребления содержащих вредные химические вещества продуктов.*

⁶ См. там же. С.12.

Практически две трети населения России проживает на территориях, где уровень загрязнения атмосферного воздуха не соответствует нормативам. 13,5% проб почвы в селитебной зоне не отвечают гигиеническим показателям по санитарно-химическим нормативам и 16,28% - по микробиологическим (в том числе по солям тяжелых металлов - свинца, кадмия, а также пестицидам; высокое микробное загрязнение почв связано с неудовлетворительным положением со строительством мусороперерабатывающих и мусоросжигательных заводов, образованием несанкционированных свалок и т.п.). Загрязнение атмосферного воздуха приводит к возникновению заболеваний органов дыхания (бронхиальная астма) и формированию респираторных аллергозов (диоксид серы, сероводород, сульфаты). В Госдокладе о состоянии здоровья населения, подготовленном Минздравом РФ в 1999 г., на основании данных об уровне загрязнения атмосферного воздуха более чем в 100 городах России выяснилось: 15,2 млн. человек подвергается воздействию взвешенных частиц, 13,9 млн. - бенз(а)пирена, 10,4 млн. - фенола и -по снижающей - еще по 18 вредным веществам. Результаты расчета риска смерти от вдыхания этих веществ с атмосферным воздухом показывают. Что только взвешенные частицы дают 21 тыс. смертей, т.е. 7% от общего числа смертей за год. Вклад канцерогенных веществ в смертность составляет 1-3 % и составляет около 10% случаев от смертности, вызываемой загрязнением атмосферного воздуха вообще.

По данным ЦГСЭН г.Москвы заболеваемость органов дыхания в 2000 г. у взрослого городского населения составила 296, у подростков - 688,9, у детей - 1182,5 на тысячу человек соответствующего возраста. Первичная заболеваемость взрослого населения хроническим бронхитом увеличилась с 1996 г. В 1,7 раза, а число обращаемости с приступами бронхиальной астмы в этой группе - на 30%. Хронические заболевания респираторной системы приобретают все большую распространенность среди детей и подростков, по этому показателю у детей она увеличилась в 1,5 раза, у подростков - на 40%. Динамика уровней заболеваемости совпадает с увеличением содержания в атмосферном воздухе Москвы диоксида азота и формальдегида⁷.

Вода, не отвечающая гигиеническим требованиям, подается 2/3 населения Республики Татарстан, Тульской, Ленинградской, Челябинской и др. областей, почти половине населения Тверской области и Республики Коми, Воронежской и Тюменской областей⁸.

В ней содержатся хлорорганические соединения (канцероген и мутаген), поступающие в питьевую воду из-за ее хлорирования, а также со сточными водами

⁷ См. Подробные данные о факторах -загрязнении атмосферного воздуха и др. : Доклад о состоянии окружающей природной среды в Москве в 2000-2001 гг./Под общей редакцией Л.А.Бочина. М., 2002

⁸ См.Онищенко Г.Г.Указ.соч., с. 15.

целлюлозно-бумажной, химической и других отраслей промышленности, фтор в избытке вызывает флюороз, а при недостатке - кариес, часто встречающееся превышение хлоридов и сульфатов определяет повышенный уровень заболеваемости желче- и мочекаменной болезни, заболеваний сердечно-сосудистой системы, при повышенном содержании железа (что очень распространено в РФ) возникают заболевания кожи, и т.д. Биологическое (микробиологическое, бактериологическое) загрязнение воды остается весомым фактором распространения инфекционных заболеваний в стране. Так, в 1999 г. было зарегистрировано 158 из вспышек, вызванных нарушением качества питьевой воды, в том числе в системах централизованного водоснабжения)⁹..

На состоянии здоровья населения сказываются социальные, антропогенные, метеорологические и гелиогеофизические факторы, санитарно-эпидемиологическая обстановка и т. п. Специалисты отмечают, что усиление антропогенной нагрузки приводит к нарастанию экологически обусловленной заболеваемости, в первую очередь, в группах риска (дети, люди пожилого возраста), угнетению иммунобиологической реактивности и иным патологическим проявлениям.

Так, из-за употребления недоброкачественной, микробно загрязненной питьевой воды в стране ежегодно регистрируется от 15 до 30 вспышек острых кишечных инфекций, брюшного тифа и вирусного гепатита А с числом пострадавших до 2,5 - 3 тыс. человек.¹⁰

В результате аварии в 1986 г. на ЧАЭС 14 субъектов РФ включены в зону радиоактивного загрязнения (4342 населенных пункта с числом жителей 1 714 822). В настоящее время около 200 тыс. человек получают ежегодно опасную для здоровья дозу

⁹ Госдоклад. С.83

¹⁰ Там же. С. 14.

облучения свыше 1 микрозиверта¹¹, в том числе из окружающей среды, при потреблении воды и продуктов. Так, в семи районах Брянской области до сих пор не решены вопросы производства радиационно-безопасной продукции, где в 2001 г., из 15 тысяч исследованных образцов 17% не соответствовало гигиеническим нормативам.¹²

Вероятность развития токсических эффектов в результате острого воздействия загрязнителей атмосферного воздуха (по Красноярскому краю) наиболее высока в Норильске. Оценки риска для здоровья населения наиболее высоки в этом городе: каждый второй его житель чувствует присутствие сернистого газа; 999 из 1000 обследованных - диоксида азота; фенола - 345 человек; оксида азота - 184 человека, формальдегида – 17.¹³

Связь заболевания населения с загрязнением атмосферного воздуха статистически достоверно установлена в городах Мурманске, Волгодонске, Белой Калитве, Новочеркасске, Таганроге, Ростове.¹⁴

Иначе выглядят и негативные последствия *экономического* характера.¹⁵ Здесь отчетливее проступают потери, связанные с импортом товаров, продукции, введением на внутренний рынок некачественных изделий или технологий, “третьесортных” продуктов, нарушения в политике ценообразования, подрыв конкуренции,¹⁶ с одной стороны, а с другой - замедление процессов обновления основных фондов, снижение инвестиций,¹⁷ проталкивание на рынок некондиционных сырья и материалов и т.п.¹⁸ При этом, как

¹¹ Зиверт - единица измерения эквивалентной дозы излучения.

¹² Доклад об оздоровлении экологической обстановки в Российской Федерации. М., 2003. С. 18.

¹³ Там же. С. 20.

¹⁴ Там же. С. 21.

¹⁵ См., например: Лунеев В.В. Глобализация и преступность (Тезисы доклада на Московском юридическом форуме «Глобализация, государство, право, XXI век», 22-24 января 2003 г.). – Государство и право, 2003, № 6. С. 115-118.

¹⁶ См. о современном состоянии экономических процессов в стране, негативных изменениях в них: Черной Л.С. Экономика. Рынок. Государство. Что нужно делать, чтобы возродить Россию. М.: Наука, 2000; Ясин Е.Г. Модернизация экономики и система ценностей. М.: Изд. ГУ ВШЭ, 2003; Он же. Модернизация российской экономики: что в повестке дня. Доклад. М.: Изд. ГУ ВШЭ, 2001; Он же. Перспективы российской экономики: Проблемы и факторы роста. М.: Изд. ГУ ВШЭ, 2002 и др. работы.

¹⁷ На такого рода последствия указывается в Докладе об оздоровлении экологической обстановки в Российской Федерации, подготовленном рабочей группой по вопросам оздоровления экологической обстановки в РФ при Президиуме Государственного Совета Российской Федерации. Авторы отмечают, что одним из аргументов в пользу ликвидации самостоятельного государственного органа по охране окружающей среды был прогноз ряда экономистов о том, что снятие экологических барьеров развития хозяйства приведет к более быстрому экономическому подъему и росту прямых инвестиций (особенно иностранных) в реальный сектор экономики. Этот прогноз оказался ошибочным. После ликвидации природоохранного ведомства отмечено снижение темпов экономического роста, а выбросы и сбросы загрязняющих веществ увеличились; не наблюдается и прироста прямых иностранных инвестиций в экологоемкие отрасли. Снятие экологических барьеров не только не ускорило экономический рост, но и создало условия для поддержания устаревших технологий в ущерб перевооружению производства (См.: Доклад об оздоровлении экологической обстановки в Российской Федерации. М., 2003. С.27.

¹⁸ На заседании Президиума Государственного Совета под председательством Президента РФ экономические последствия и потери вследствие недостатков государственной экологической политики

указывается в Докладе об оздоровлении экологической обстановки в РФ: «Бюджетные затраты на природоохранительную систему в последние годы составляют 0,3-0,4 % расходной части федерального бюджета,¹⁹ в реальном выражении за 90-е годы они уменьшились многократно».²⁰

Среди последствий *политико-правового* характера попрежнему наиболее ощутимы (как и в иных случаях экокorrупции) ущемления экологических прав граждан (на благоприятную окружающую среду, доступ к экологической информации и возмещение ущерба, причиненного экологическим правонарушением) и права каждого на охрану здоровья.

Но, пожалуй, можно выделить и новую подгруппу последствий этого рода - *политико-управленческую*, которая чрезвычайно сложно связана с экологической коррупцией. Речь идет о цепи причинно-следственных связей между упразднением в 2000 г. независимого контрольного природоохранного ведомства - Госкомэкологии РФ и существенным ослаблением государственного экологического контроля (в том числе в области соблюдения экостандартов). За два года, прошедших с момента упразднения самостоятельной природоохранной службы, система государственной охраны окружающей среды была фактически разрушена. В 1999 г. среднегодовая численность природоохранных инспекторов составляла 4805 человек, в 2000 г. она сократилась на 31%, на 16% сократилось количество предприятий, стоящих на экологическом контроле, на 21% снизилась сумма наложенных штрафов. В 2001 г. численность природоохранных инспекторов снизилась до 2018 человек, что составляет 42% от уровня 1999 г. На одного инспектора в среднем приходится более 8,5 тыс. кв. км территории. Районное звено

были обсуждены достаточно подробно. См. Отчет о заседании Президиума Государственного Совета РФ - Зеленый мир, 2003, № 13/14 (Июль). С.1-2; там же опубликован текст Доклада об оздоровлении экологической обстановки в Российской Федерации. М., 2003. С. 6-14.

Особое место среди экономических последствий занимает привлечший внимание конфликт в связи с отменой Постановления Правительства РФ о плате за загрязнение и последовавшие за этим судебные решения Верховного Суда РФ и Конституционного Суда РФ. По иску Кольской горно-металлургической компании Верховный Суд РФ отменил постановление Правительства РФ от 29 августа 1992 г. № 632, определявшее порядок исчисления платы и ее предельные размеры за загрязнение окружающей среды, размещение отходов и иные виды вредного воздействия.” Таким образом, в России, по сути, ликвидирована система платежей за загрязнение окружающей среды. Потери федерального бюджета в 2002 г. в результате составили 1,6 млрд. рублей, а совокупный объем потерь бюджетов субъектов РФ - около 8 млрд. рублей. Россия оказалась единственной промышленно развитой страной, где в 2002 г. не действовал принятый мировым сообществом принцип “загрязнитель платит”. См.: Доклад об оздоровлении экологической обстановки в Российской Федерации. М., 2003. С.44-45.

¹⁹ Оценку бюджета России см.: Эксперты о бюджетной политике. Независимый экономический анализ. – Научные доклады. № 141. – М.: Изд. Моск. Общественного научного фонда. Экономическая экспертная группа, 2003.

²⁰ Доклад об оздоровлении экологической обстановки в Российской Федерации. М., 2003. С.26.

экологической инспекции ликвидировано. При этом, начиная с 2000 г возникла тенденция роста негативного воздействия хозяйственной деятельности на окружающую среду.²¹

Ликвидация этого органа (Госкомэкологии РФ) и передача его функций Министерству природных ресурсов России, по мнению многих специалистов, была пролоббированна крупнейшими пользователями природных ресурсов, экспортерами и импортерами (древесины, нефти и нефтепродуктов, газа и др.) именно с целью ослабления контроля и надзора в таких сферах как соблюдение стандартов производственной деятельности, обеспечение экспортно-импортных операций с нарушениями законодательства о сертификации, дезэкологизацией государственной политики Российской Федерации²².

В Докладе об оздоровлении экологической обстановки в РФ прямо говорится, что динамику контрольной деятельности природоохранных органов до 2000 г. (Министерства по охране окружающей среды и природных ресурсов, впоследствии - Госкомэкологии России) иллюстрируют суммы наложенных ими штрафов и взысканного ущерба, отнесенные к объему ВВП. При этом отчетливо видно, что максимальное применение штрафных санкций (два их своеобразных пика) приходится на 1995 и 1999 годы. Характерно, что именно в периоды, наступающие за временем максимального применения штрафных санкций, производилось понижение статуса природоохранных органов. В 1995 г. Министерство преобразовано в Госкомитет, а после 1999 г., когда был достигнут максимальный уровень контроля, т.е. был ликвидирован и Госкомитет с передачей его функций МПР России 17 мая 2000 г. По мнению экспертов, в результате этого политико-управленческого решения эффективность экологического контроля и государственной экологической экспертизы резко снизилась. Процент отклоненных

²¹ Там же. С. 27-18.

²² См., например: Бринчук М.М. Исполнительная власть и охрана природы. - Экологическое право, 2001, № 3. С.22-26; Русин С.Н. Организационно-правовые формы экологической деятельности Федеральной пограничной службы Российской Федерации. - Экологическое право России на рубеже XXI века. /Под ред. А.К. Голиченкова. М.: Зерцало, 2000. С.61-84 и др.

Если С.Н. Русин объясняет, что дезэкологизацию государственной власти и управления следует понимать как процесс снижения заинтересованности государства в решении стоящих перед обществом вопросов, выражающийся в отсутствии государственной воли к совершенствованию правового, организационного, экономического и идеологического обеспечения выполнения им своей экологической функции (с.67) и приводит пример с понижением статуса и затем ликвидацией независимого экологического ведомства, то М.М. Бринчук считает это решение оказавшим наиболее негативное влияние на охрану окружающей среды в стране, а депутат Государственной Думы РФ А.Н. Грешневиков в своем открытом письме Президенту Российской Федерации прямо пишет: "В стране осуществляется государственная антиэкологическая политика". (См. Текст письма - Зеленый мир, 2003, № 13/14 (Июль) С.16-17). Там же помещены рекомендации Консультационного совещания по экологической оценке, организованного Всемирным банком и МПР России (См.: "Действующая система экологического контроля ослаблена реформой природоохранных органов" (с.17).

экспертизой проектов в 2000 г. по сравнению с 1999 г. упал в 13 раз (с более чем 30% до 2,3%).²³

Среди последствий *криминологического* характера, пожалуй, можно отметить, что преступления и правонарушения данного вида более тесно связаны с экономической и должностной преступностью и правонарушаемостью, чем иные экологические преступления.

Кроме того, несколько иначе, чем, например, при незаконной торговле окружающей средой, выглядит «портрет» (совокупность) лиц, участвующих в коррупционных экосертификации и экостандартизации.

Информационная база исследования.

Она может быть структурирована на несколько частей.

Правовая составляющая образуется путем выделения совокупности тех нормативных предписаний, которые регулируют порядок сертификации и стандартизации, определяют содержание стандартов, устанавливают права и обязанности участвующих в сертификации и стандартизации лиц и органов, их ответственность, а также содержатся в перечнях (номенклатуре) видов продукции,²⁴ товаров, работ и услуг, подлежащих обязательной сертификации, правилах ее проведения и оплаты, регламентируют основания и последствия добровольной экосертификации и т. п.

Такого рода нормы содержатся как в Федеральных законах²⁵, Основах законодательства Российской Федерации “Об охране здоровья”²⁶, Водном²⁷, Лесном²⁸, Земельном²⁹, Градостроительном³⁰, Налоговом,³¹ Уголовном кодексах и Кодексе об

²³ Там же. С. 27.

²⁴ В настоящее время в Федеральном каталоге продукции представлена информация по 14 тысячам предметов снабжения экспортируемых образцов техники российского производства.

²⁵ Основными в данной области являются следующие Федеральные законы: “О техническом регулировании” от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ, вступивший в силу с 1 июля 2003 г. (СЗ РФ, 2002, № 52. Ст. 5140); “О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами” от 19 июля 1997 г. (СЗ РФ, 1997, № 29. Ст. 3510); “О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения” от 30 марта 1999 г. (СЗ РФ, 1999, № 14. Ст. 1650); “Об охране атмосферного воздуха” от 1 мая 1999 г. (СЗ РФ, 1999, № 18. Ст. 2220); “О качестве и безопасности пищевых продуктов” от 2 января 2000 г. (СЗ РФ, 2000, № 2. Ст. 150); “Об охране окружающей среды” от 10 января 2002 г. (СЗ РФ, № 2. Ст. 133)

²⁶ Основы законодательства... от 22 июля 1993 г. (Ведомости РФ, 1993, № 33. Ст. 1318).

²⁷ Водный кодекс РФ от 16 ноября 1995 г. (СЗ РФ, 1995, № 47. Ст. 4471).

²⁸ Лесной кодекс РФ от 29 января 1997 г. (СЗ РФ, 1997, № 5. Ст. 610).

²⁹ Земельный кодекс РФ от 25 октября 2001 г. (СЗ РФ, 2001, № 44. Ст. 4147).

³⁰ Градостроительный кодекс РФ от 7 мая 1998 г. (СЗ РФ, № 19. Ст. 2069).

³¹ Хотя специалисты указывают на серьезные упущения в смежном правовом регулировании, в частности в налоговом законодательстве. Так, в Докладе об оздоровлении экологической обстановки в РФ отмечается как существенный недостаток то, что в первой части НК РФ, принятой в 1998 г., не был решен вопрос о

административных правонарушениях, так и в многочисленных подзаконных актах: Постановлениях Правительства РФ³², приказах и постановлениях Госстандарта России³³, других ведомств³⁴, пока еще действующих ГОСТах и ОСТах³⁵.

Число подзаконных актов, регулирующих вопросы экосертификации и экостандартизации исчисляется сотнями. Многие из них устарели и нуждаются в существенной переработке, в том числе в направлении согласования с международно-правовым регулированием. Эта работа интенсифицируется в связи со вступлением в действие Федерального закона “О техническом регулировании”. Поэтому в

статусе платежей за загрязнение окружающей среды и не предусматривалось применение специальных экологических налогов на продукцию, деятельность и технологии, которые не отвечают экологическим стандартам. См.: Доклад. С.43-44.

³² “Об утверждении Перечня товаров, работ и услуг, подлежащих обязательной сертификации” от 13 августа 1997 г. № 1013; “Об утверждении порядка принятия декларации о соответствии” от 7 июля 1999 г. № 766

³³ См., например: “О внесении изменений и дополнений в Номенклатуру продукции и услуг (работ), в отношении которых законодательными актами Российской Федерации предусмотрена их обязательная сертификация” от 8 января 2003 г. № 3, от 13 января 2003 г. № 6, от 12 мая 2003 г. № 41, “О внесении изменений в Номенклатуру продукции и услуг (работ), в отношении которых законодательными актами Российской Федерации предусмотрена их обязательная сертификация и в Номенклатуру продукции, соответствие которой может быть подтверждено декларацией о соответствии” от 31 декабря 2002 г. № 127; “Об утверждении Правил по сертификации продукции и услуг” от 23 августа 1999 г. № 44, письмо Госстандарта России от 22 сентября 2000 г. № ИК- 110- 19/3022, разъясняющее порядок информирования при продаже товаров; Соглашение между Государственным Таможенным комитетом РФ и Госстандартом РФ о взаимодействии при отнесении ввозимых товаров к Номенклатуре продукции и услуг (работ), в отношении которых законодательными актами Российской Федерации предусмотрена обязательная сертификация (утверждено ГТК РФ и Госстандартом РФ 11 марта 2003 г. № 11-10/02, БА- 110-25/900) и др. акты.

³⁴ См., например: Методические указания МУ 3.3.2..684-98 “Сертификация медицинских иммунобиологических препаратов”, утвержденные Главным государственным санитарным врачом РФ 9 января 1998 г.

³⁵ Приведем примеры ГОСТов в области охраны вод и водоснабжения: ГОСТ 17.3.01.-761. Охрана природы. Гидросфера. Правила охраны вод при лесосплаве; ГОСТ 17.1.01.-77. Охрана природы. Гидросфера. Использование и охрана вод. Основные термины и определения; ГОСТ 17.1.1.02.-77. Охрана природы. Гидросфера. Классификация водных объектов; ГОСТ 17.1.3.03.-77. Охрана природы. Гидросфера. Правила выбора и оценки качества источников централизованного хозяйственно-питьевого водоснабжения; ГОСТ 17.1.2.04.-77. Охрана природы. Гидросфера. Показатели состояния и правила таксации рыбохозяйственных водных объектов; ГОСТ 17.1.1.04.-80. Охрана природы. Гидросфера. Классификация подземных вод по целям водопользования; ГОСТ 17.1.5.01.-80. Охрана природы. Гидросфера. Общие требования к отбору проб донных отложений водных объектов для анализа их загрязненности; ГОСТ 17.1.3.04.82. Охрана природы. Гидросфера. Общие требования к охране поверхностных и подземных вод от загрязнения пестицидами; ГОСТ 17.3.07.-82. Охрана природы. Гидросфера. Правила контроля качества воды водоемов и водотоков; ГОСТ 17.1.3.06.-82. Охрана природы. Гидросфера. Общие требования к охране подземных вод; ГОСТ 17.1.4.01.-80. Охрана природы. Гидросфера. Общие требования к методам определения нефтепродуктов в природных и сточных водах; ГОСТ 17.1.5.04.-81. Охрана природы. Гидросфера. Приборы и устройства для отбора, первичной обработки и хранения проб природных вод. Общие технические условия; ГОСТ 17.1.5.05.-85. Охрана природы. Гидросфера. Общие требования к отбору проб поверхностных и морских вод, льда и атмосферных осадков; ГОСТ 17.1.3.11.-84. Охрана природы. Гидросфера. ОПГ. Общие требования охраны поверхностных и подземных вод от загрязнения минеральными удобрениями; ОСТ 51-01-03-84. Охрана природы. Гидросфера. Очистка сточных вод в морской нефтегазодобыче. Основные требования к качеству воды; ОСТ 34-70-685-84. Охрана природы. Гидросфера. Сточные воды электростанций. Классификация.

Подробнее о направлениях переработки перечисленных выше стандартов 70-х – 80-х годов см.: Тимофеев Л.А. Правовые проблемы водоснабжения населения в Российской Федерации. Саратов: Изд. ФГОУ ВПО Саратовский ГАУ, 2003. С.142 и след.

подготовительных материалах к заседанию Президиума Государственного Совета РФ прямо указаны задачи в этой области правотворчества и правореализации:

а) приведение системы государственных технологических стандартов РФ в соответствие с наиболее продвинутыми в экологическом измерении международными стандартами в целях обеспечения конкурентоспособности российской продукции на мировых рынках;

б) введение системы ограничений на импорт в Россию продукции экологически низких стандартов, активное участие в международных процессах и переговорах, имеющих целью воспрепятствовать трансграничному перемещению технологий, товаров и услуг, использование которых способно нанести ущерб населению и окружающей среде;³⁶

в) предотвращение неконтролируемого распространения чужеродных видов и генетических измененных организмов в природной среде и агросистемах и ликвидация этих процессов,³⁷ контроль за ввозом, использованием и распространением на территории страны чужеродных видов и генетически измененных организмов,³⁸

г) обеспечение населения чистой водой и экологически безопасными продуктами питания.³⁹

Использование перечисленной выше информации проходило по нескольким направлениям:

а) уяснение существующих правовых порядков;

б) выявление недостатков правового регулирования с целью определения тех пробелов или просчетов российского законодательства об экосертификации и экостандартизации, которые способствуют возникновению коррупции, усиливают коррупционный потенциал в данной области общественных отношений;

в) определение соответствия между позитивной правовой регламентацией и действующим уголовным и административным законодательством с целью установить “перекрытость” запретами опасных зон поведения.

Не менее важна *криминологическая* информация о состоянии преступности и экологической преступности, а также о состоянии и динамике отдельных видов преступлений, например, предусмотренных ст.238 УК РФ. Использование криминологической информации позволило сориентироваться в масштабах, распространенности коррупционного поведения в сфере экосертификации и

³⁶ См.: Доклад об оздоровлении экологической обстановки в Российской Федерации. М., 2003. С.33.

³⁷ Там же. С.41.

³⁸ Там же. С. 40.

³⁹ Там же. С. 49.

экостандартизации, его соотношении с иными видами противоправных экологических и экономических (коррупционных) преступлений.

Существенную часть использованной информации составляла *экологическая*, т.е. сведения о результатах и объемах негативного воздействия нарушений российского законодательства об экосертификации и экостандартизации и смежных с ними нарушениях законодательства о государственной экологической экспертизе, регистрации и т. п. Ее использование дало возможность получить картину наносимого вреда окружающей среде и здоровью людей, а также сделать выводы о высокой латентности этой группы преступлений и правонарушений.

Источники информации.

Как и в предыдущих исследованиях, использовался широкий круг источников официальной и неофициальной правовой, криминологической и экологической информации.

Так, *официальная правовая информация* о правовом регулировании экосертификации и экостандартизации содержится в:

- Собрании законодательства Российской Федерации;
- Бюллетене нормативных актов министерств и ведомств РФ;
- газете “Российские вести”.

Неофициальная правовая информация собиралась по базам данных “Консультант” и “Гарант”, а также по базам данных, сформированных на основе Федерального фонда стандартов, который ведется Госстандартом России, в частности:

- базы данных НОРМДОК и Стандарт⁴⁰;
- базы данных классификаторов технико-экономической и социальной информации;
- банк данных РОСТЕРМ⁴¹;
- база данных о свойствах материалов и веществ⁴²;

⁴⁰ Эти базы содержат библиографическое описание и полные тексты межгосударственных стандартов, действующих на территории РФ, собственно российских стандартов.

⁴¹ В нем содержатся сведения по стандартизованной научно-технической терминологии.

⁴² Помимо получения библиографической информации, копий документов и т. п. данные указанных баз см.: на сайтах интернет-магазинов ВНИИКИ (Всероссийский научно-исследовательский институт по классификации, терминологии и информации по стандартизации и качеству) - www.vniiki.ru и КВФ “Интерстандарт” - www.interstandard.gost.ru.

См. также международную базу данных ПЕРИНОРМ.

- база данных единой информационной системы по статистике окружающей среды INFOTERRA, сама по себе включающая более 9200 источников экологической информации⁴³;

- Вестник Российского информационного центра⁴⁴;
- тематические сборники⁴⁵,
- справочники⁴⁶,
- энциклопедии⁴⁷,
- бюллетени⁴⁸,
- журналы⁴⁹,
- иные периодические или в сериях выпускаемые собрания нормативных документов.

Кроме того, значительный объем информации о сертификации и стандартизации, в том числе экологических, представлен в экспозициях “Информационно-демонстрационного центра” Госстандарта России, например “Нефтепродукты. Качество и обеспечение безопасности окружающей среды”, а также в подборках нормативно-

Помимо этих баз данных функционирует первая очередь автоматизированной системы обработки информации Госстандарта России (АСОИ) на основе корпоративной сети “Макронет”, предназначенная для предоставления любым категориям пользователей информации о всех действующих в РФ и за рубежом нормативных документах по стандартизации и сертификации, а также о выданных сертификатах, результатах государственного контроля и надзора и т. п. (См. на Web-узле Госстандарта России www.gost.ru; Web-узле ВНИИКИ - www.vniiki.ru).

⁴³ Показатели, используемые в российской экологической статистике в ряде случаев отличаются от применяемых в США и странах ЕС. Так, в США разработан комплексный (единый) индекс качества окружающей среды, а компанией “Мак-Гроу Хилл” - показатель объема инвестиций (Подробнее см.: Вильчинская О.В. Система информационного обеспечения в охране окружающей среды. Новосибирск, 1995. С. 7-8).

⁴⁴ Официальное ежеквартальное издание (единственное в Российской Федерации), в котором публикуются документы, подпадающие под требования соглашений по ТБТ и СФС ВТО (Всемирной Торговой организации). Издание осуществляет ВНИИКИ

⁴⁵ Только в 2002 г. выпущены такие как “Нефтепродукты”, “Пиломатериалы”, “Комбикорма” и др.

⁴⁶ Справочники издаются в сериях, в частности в 2002 г. - “Справочник Технического комитета по стандартизации”, а именно “Измерения. Контроль. Качество. Неразрушающий контроль”, “Государственный контроль качества винодельческой продукции”.

⁴⁷ Энциклопедии из серии “Экометрия”, например: Контроль физических факторов производственной среды, опасных для человека /Под ред. В.Н.Крутикова, Ю.И.Брегадзе, А.Б.Круглова М. 2002; “Дом качества” - серия, созданная для публикации переводов зарубежных изданий.

⁴⁸ В бюллетене “Госстандарт России информирует и предупреждает” содержится оперативная информация о качестве продукции. Эта информация предоставляется центрами стандартизации и метрологии и Российским Центром испытаний и сертификации (РОСТЕСТ-Москва). Наиболее важные материалы бюллетеня публикуются также в газете “Известия” и некоторых других СМИ.

⁴⁹ В РФ издается целый ряд журналов о стандартизации и сертификации. Содержащиеся в них материалы в большей степени носят технический, в лучшем случае – технико - нормативный характер. Правовая информация поэтому здесь невелика. См. например такие издания как “Измерительная техника” с приложением “Метрология”, издаваемые РИА “Стандарты и качество” журнал аналогичного названия и “Вестник Госстандарта России”(наиболее представительный по объему публикуемых документов), “Методы менеджмента качества”(наиболее динамичное издание, отражающее работы по переходу на стандарты ИСО серии 9000 версии 2000 г., по использованию японской методологии TPM (Total Productive Maintenance), “Партнеры и конкуренты”, “Европейское качество”, “Мир измерений”.

правовых актов Департамента природопользования и охраны окружающей среды г. Москвы, Департамента потребительского рынка и услуг г. Москвы.

Официальная криминологическая информация была взята из ведомственной отчетности (криминологической и судебной статистики Министерства юстиции РФ и Министерства внутренних дел РФ, а также - в определенной мере - из ежегодных Государственных докладов о состоянии окружающей среды в Российской Федерации,⁵⁰ в г. Москве, в Костромской области; Государственных докладов о состоянии здоровья населения Министерства здравоохранения РФ, документов Государственного комитета РФ по сертификации, стандартизации и метрологии,⁵¹ Федерального горного и промышленного надзора РФ.

Официальная экологическая информация содержится в упомянутых выше Государственных докладах о состоянии окружающей среды, в Докладе об оздоровлении экологической обстановки в Российской Федерации, в Докладе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации о соблюдении экологических прав граждан России.

Кроме того, использовались материалы отчетности предприятий по форме № 18-КС “Сведения об инвестициях в основной капитал, направленных на охрану окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов”, отражающие данные первичного учета фактических затрат на природоохранные мероприятия, заполняемую в соответствии с Инструкцией Госкомстата России от 26 ноября 2001г. № 87, № 4-ОС “Сведения о текущих затратах на охрану природы, экологических и природоресурсных платежах” и др.⁵²

Наконец, источником официальной информации этого рода послужили материалы, подготовленные к Совещанию у Министра по природопользованию и охране окружающей среды Правительства г. Москвы «О мерах по реализации экологической оценки продукции, реализуемой на потребительском рынке г. Москвы», которое состоится 22 августа 2003 г.⁵³

⁵⁰ Начиная с 2001 г. название этого документа изменено. Ныне он обозначается как Государственный доклад о состоянии и об охране окружающей среды в Российской Федерации в ... году.

⁵¹ См. Аналитический обзор работы Госстандарта России по итогам 2002 года. – Ежегодник 2002 г. – info@gost.ru.

⁵² Помимо указанных существует ряд иных форм отчетности, в большей или меньшей степени отражающих ситуацию с соблюдением законодательства об экологических сертификатах и стандартах, например: № 6-ос “Сведения о загрязнении окружающей Среды при авариях на магистральных трубопроводах”, № 12-лх “Сведения о лесозащите” и т.п.

⁵³ Будучи членом Коллегии Департамента природопользования и охраны окружающей среды Правительства г. Москвы и членом Научного экологического Совета при Мэре г. Москвы мною инициирована (на заседании Правительства) разработка Постановления Правительства г. Москвы «Об экологической безопасности продукции» и поставлен вопрос о необходимости разработки пакета мер в этом направлении. Решение о подготовке постановления принято распоряжением Мэра г. Москвы в декабре 2002 г. Здесь же

Неофициальная информация всех видов была получена как из экологической, криминологической, уголовно-правовой и административно-правовой литературы, так и во время участия в конференциях (научных и научно-практических), в совещаниях работников природоохранных и правоохранительных (Московская экологическая милиция, Волжская межрегиональная природоохранная прокуратура) органов, так и из опубликованных или распространяемых через Интернет и иными средствами источников.

Так, использовались материалы неправительственных международных и российских организаций (Всемирный фонд дикой природы, Гринпис, Российский региональный экологический центр и др.), материалы, опубликованные в СМИ (газеты “Зеленый мир”, “Известия”, “Труд” и др.; материалы РЭФИА (Российского экологического федерального информационного агентства), а также данные, полученные в ходе бесед с работниками контрольно-надзорных подразделений Министерства природных ресурсов РФ, Москвы, Костромской области, работниками правоохранительных органов г. Москвы и Твери, судьями Высшего Арбитражного Суда РФ.

Проблемы открытости и достоверности собранной информации и трудности в ее получении остались теми же, что и при предыдущих исследованиях⁵⁴.

Методология и методика исследования.

предусмотрена подготовка проекта Постановления Правительства г. Москвы «О введении в городе системы добровольной экологической сертификации». Заседание Правительства, посвященное обсуждению указанного проекта, назначено на 26 августа 2003 г.

⁵⁴ См.: Дубовик О.Л. Коррупция в сфере лицензирования природопользования и регистрации воздействий на окружающую среду. С.42.

При этом следует указать, что ситуация по доступу к отдельным официальным источникам в начале 2003 г. несколько осложнилась, поскольку в феврале МПР России была направлена (но в результате мер, принятых экологической общественностью отозвана) телеграмма, запрещающая предоставлять кому-либо негативную информацию о состоянии геологической и окружающей природной среды. Газета “Зеленый мир” цитирует эту телеграмму: “В целях обеспечения эффективного и целенаправленного использования информации о состоянии геологической и окружающей природной среды, содержащей прогнозы развития негативных и катастрофических природных и техногенных процессов, считать подобную информацию конфиденциальной и осуществлять ее передачу третьим лицам, в том числе федеральным органам исполнительной власти и их территориальным органам, а также органам государственной власти субъектов Российской Федерации исключительно по согласованию с соответствующей государственной службой Министерства природных ресурсов РФ” (19.02.2003 под № 01915760).-См.: Зеленый мир, 2003, № 13/14 (июль).С.2. В результате Центр экологической политики России под руководством члена-корреспондента РАН А.В.Яблокова направил в Генеральную прокуратуру письмо о превышении должностных полномочий.

Методология исследования опирается на разработанные в российской философской и экологической науках, в правоведении подходы, позволяющие выявлять закономерности экологически значимого поведения людей.

Методика исследования представляет собой комплекс конкретно-социологических и криминологических способов изучения предмета исследования в трех направлениях:

1. правовое регулирование;
2. преступное и противоправное поведение,
3. его последствия для окружающей среды, здоровья людей, изменений в состоянии преступности и правонарушаемости.⁵⁵

В частности, использовались:

- 1) *статистический метод*:

а) в целях сбора и анализа данных об организованной и коррупционной преступности⁵⁶, преступности и правонарушаемости экологической,⁵⁷ должностной и

⁵⁵ См., например: Горшенков Г.Н. Новые подходы к модели познания преступности. – Криминология: вчера, сегодня, завтра. Труды Санкт-Петербургского криминологического клуба, 2002. № 4 (5). – СПб.: Изд. РГПУ им. А.И.Герцена. С. 205-216; Гилинский Я.И. Преступность в современной России: ситуация, тенденции, перспективы. – Там же. С. 43-58; Лунеев В.В. Преступность XX века. Мировые региональные и российские тенденции. М., 1999; Шестаков Преступность и преступление: нетрадиционные подходы. – Там же. С. 9-26; Преступность и реформы в России / Под ред. А.И. Долговой. М., 1998; Кондратюк Л.В. Антропология преступления (микркриминология). М.: Норма, 2001; Криминология. Курс лекций / Под ред. В.Н.Бурлакова, С.Ф.Милюкова, С.А.Сидорова, Л.И.Спиридонова. СПб: СПб ВШ МВД РФ, 1995. С. 18-53; Криминология / Под ред. Н.Ф.Кузнецовой, Г.М.Миньковского. М.: Изд. МГУ, 1994. С. 40-95; Криминология / Под ред. Н.Ф.Кузнецовой, Г.М.Миньковского. М.: БЕК, 1998. С. 48-116; Криминология. Учебник / Под ред. А.И.Долговой. М.: Инфра-М-Норма, 1997. С. 35-70; Криминология / Под ред. В.Н.Кудрявцева и В.Е.Эминова. М.: Юрист, 1997. С. 50-60; Спиридонов Л.И. Феномен преступности.- Избранные произведения. СПб.: Спбинститут права им. Принца П.Г.Ольденбургского, 2002. С. 364-383; Хохлаков Г.Ф. Криминология. Учебник. М.: Юрист, 1999. С. 23-29; Шели Дж.Ф. (ред.) Криминология. СПб: Питер, 2003. С. 55-243 и др. работы.

⁵⁶ См.: Власть: криминологические и правовые проблемы/Под ред.А.И.Долговой, С.В.Ванюшкина,Н.Н.Даниленко. М.:Российская криминологическая ассоциация, 2000; Ларичев В.Д. Организованная преступность в сфере экономики - Организованная преступность, терроризм и коррупция. Криминологический ежеквартальный альманах, 2003, № 1. С.59-70; Лунеев В.В. Преступность XX века. М. 1999; Он же. Эффективность борьбы с преступностью и ее отдельными видами в современной России. – Государство и право, 2003, № 7. С. 106-111; Мишин Г.К. Коррупция: понятие, сущность, меры ограничения. М.: Изд. Академии МВД СССР, 1991; Климов М.В. Современная криминальная ситуация и состояние борьбы с организованной преступностью в России. – Криминологический журнал, 2002, № 1 (2). С. 19-23; см. также отчеты Московского центра, публикуемые в журнале «Государство и право».

⁵⁷ См.: Добрецов Д. Научно-практическая конференция «За экологическую безопасность в Российской Федерации» - Уголовное право. 2003. № 2. С. 136-137; Дубовик О.Л., Жалинский А.Э. Причины экологических преступлений. М.: Наука, 1988; Ермаков В.Д. Состояние борьбы с правонарушениями в сфере экологии. - Криминологические и правовые проблемы обеспечения экологической безопасности. Сборник научных трудов. М.: Изд.-ВНИИ прокуратуры, 1996.С.43-50; Жевлаков Э.Н., Ермаков В.Д. Состояние экологической преступности и деликтности в Российской Федерации. -Там же. С.7-17; Жевлаков Э., Сулова Н. Экологическая преступность в Российской Федерации в 1990-2000 гг. - Уголовное право. 2000, № 3. С.67-74; Они же. Предупреждение средствами прокурорского надзора преступлений и иных правонарушений в рыбной отрасли. - Уголовное право, 2001, № 2.С. 87-88; Жевлаков Э.Н. Экологические преступления и экологическая преступность. М.: Белые альвы, 1996; Королева М., Сулова Н. Современное состояние законности и госконтроля в сфере охраны окружающей среды. – Уголовное право, 2002. № 4. С. 91-93; Сухарев А.Я. Экологическая преступность:: ее социальные корни и общественная опасность. -

экономической преступности⁵⁸, а также в целях сопоставления информации о различных видах преступности между собой;

б) о последствиях противоправного поведения в целях выявления конкретных показателей негативных изменений в состоянии окружающей среды и здоровья людей;

2) *социологические методики*,⁵⁹ в том числе:

а) контент-анализ материалов СМИ - в целях выявления и анализа общественного мнения, определения интереса общества (социальных) групп к нарушениям в сфере экосертификации и экостандартизации и оценок эффективности борьбы с ними;

б) беседы (неформализованные интервью) с работниками Управления по борьбе с правонарушениями в области охраны окружающей среды ГУВД г. Москвы (Московская экологическая милиция), работниками центрального аппарата Министерства природных ресурсов РФ, Госстандарта РФ, сотрудниками Торгово-промышленной палаты, представителями Союза потребителей России.

Кроме того, использовались логический, грамматический (для толкования закона) и иные общепринятые правовые методики.

Степень разработанности проблемы.

Криминологические и правовые проблемы обеспечения экологической безопасности. С.3-7; Эминов В.Е. Гл. XVIII «Экологические преступления и их предупреждение». – Криминология./ Под ред. В.Н.Кудрявцева и В.Е.Эминова. М.: Юрист, 1997. С. 379-388.

⁵⁸ Актуальные проблемы юридической ответственности за нарушения в сфере экономической деятельности и налогообложения. Материалы научно-практической конференции 26-28 марта 2001 г. Ярославль: Яросл. ГУ им. П.Г.Демидова, 2001; Аслаханов А.А. Проблемы борьбы с преступностью в сфере экономики (криминологический и уголовно-правовой аспекты). Автореф. ... дис. д-ра юрид. наук. М.: МИЮ МВД РФ, 1997; Верин В.П. Преступления в сфере экономики. М.: Дело, 1999; Волженкин Б.В. Преступления в сфере экономической деятельности. СПб: Юридический центр Пресс, 2002; Он же. Служебные преступления. М.: Юрист, 2000; Егоршин В.М., Колесников В.В. преступность в сфере экономической деятельности. СПб: Фонд «Университет», 2000; Жалинский А.Э., Поличка М.А., Поличка Н.П. Правовые механизмы предупреждения коррупции в управлении государственными ресурсами. Хабаровск: Частная коллекция, 2002; Колесников В.В. Криминальная экономика как объект криминологического исследования. – Криминология: вчера, сегодня, завтра. Труды Санкт-Петербургского криминологического клуба, 2001, № 1 (1). – СПб: Изд. РГПУ им. А.И.Герцена и СПб.-ун-та. С. 102-121; Коротков А.П., Гусев О.Б., Завидов Б.Д., Попов И.А., Сергеев В.И. Преступления в сфере экономики. Уголовно-правовой анализ и квалификация. М.: Экзамен, 2001; Лопашенко Н.А. Преступления в сфере экономической деятельности. Комментарий к главе 22 УК РФ. Ростов-на-Дону: Феликс, 1999; Предупреждение организованной и коррупционной преступности средствами различных отраслей права / Под ред. В.В.Лунеева. М.: Юрист, 2002; Расследование преступлений в сфере экономики. Руководство для следователей. М.: Спарк, 1999; Шестаков А.В. Теневая экономика. М.: Издательский дом «Дашков и К». 2000; Экономическая преступность / Под ред. В.В.Лунеева и В.М. Борисова. М.: Юрист, 2002; Яни П.С. Экономические и служебные преступления. М.: ЗАО «Бизнес-школа «Интел-Синтез», 1997 и многие другие.

⁵⁹ См.: Рабочая книга социолога. М, 1976; Кудрявцев В.Н., Казимирчук В.П. Современная социологии права. М: Юрист, 1995; Лапаева В.В. Социология права. М.: Норма, 2000; Спиридонов Л.И. Социология уголовного права и криминология. Часть II. – Избранные произведения. СПб.: СПб института права им. Принца П.Г.Ольденбургского, 2002. С. 154-384; Татарова Г.Г. Методология анализа данных в социологии. М.: Издат. Дом Стратегия, 1998.

Как и по иным направлениям экологической криминологии, в области научных и научно-практических разработок, касающихся связей между коррупцией и деятельностью в области экологических сертификации и стандартизации, специальных исследований не проводилось. Анализ литературы по экологическому, уголовному и административному праву, а также криминологии показывает, что специалисты затрагивали лишь отдельные аспекты проблематики.

Так, в работах по экологическому праву описывается общий порядок экологических сертификации и стандартизации, указывается на их значение в сфере природоохранной деятельности. Обычно этот материал излагается на нескольких страницах в учебниках и учебных пособиях⁶⁰.

Имеющиеся библиографии по экологическому праву наглядно показывают, насколько невелик объем разработанности данной тематики в рамках науки экологического права. Они (библиографии) включают буквально считанные наименования⁶¹.

Но все же, в последнее время вопросы экологических сертификации и стандартизации затрагиваются в монографических исследованиях более специального характера. Так, им уделяет внимание Л.А.Тимофеев в связи с анализом правового регулирования водоснабжения⁶². В объемной работе Л.А.Птичникова, посвященной

⁶⁰ См. например: Бринчук М.м. Экологическое право России (Право окружающей среды).М.: Юрист, 1998. С.385-401; Крассов О.И.Экологическое право.М.: Дело, 2001. С.301-326.

В некоторых учебниках вопросы стандартизации и сертификации рассматриваются наряду с проблемой нормирования воздействий на окружающую среду(См.: Н.А.Духно, Г.В.Чубуков.Экологическое право России. М.: Nota Bene,2000.С.98-106;Экологическое право России/Под ред.В.Д.Ермакова и А.Я.Сухарева.М.:ИМПЭ, 1997.С.263-283).

⁶¹ Так, в Библиографии за 1990-2001 гг. “Экологическое право России”. М.: Издательско-торговая корпорация “Дашков и К”/Под ред. О.Л.Дубовик (Сост.: Карху О.С., Пономарева Е.В., Шишенина И.В.), 2002. 100 с., насчитывающей 1669 наименований, перечислены всего три статьи: М.М.Бринчук. Сертификация как направление экологизации предпринимательской деятельности. -В сб.: Правовое обеспечение развития предпринимательской деятельности. Сборник научных трудов.Оренбург,2000.С.8-13; О.М.Козырь Биологическое земледелие: правовое обеспечение требований охраны здоровья человека при производстве экологически чистой продукции. - Материалы Межреспубликанской научной конференции “Проблемы совершенствования экологического законодательства и эффективность его реализации”.М.1993.С.84-87; Р.С.Ярандайкин. Сертификация экологически чистой сельскохозяйственной продукции. – Журнал российского права, 1999, № 3\4.с.61.

В работе Л.И.Ефимовой “Краткий библиографический сборник работ по экологическому праву (1957-2001 гг.) Выпуск 1. М.: ТИССО, 2002, отмечается, что докторских диссертаций по данной тематике нет, но среди кандидатских диссертационных исследований указываются: Ковальчук Т.Г. Правовые вопросы обеспечения экологической безопасности продуктов питания. Автореферат. Омск,1996.-21 с.; Сиваков О.В. Стандарты в системе правового регулирования охраны природы в СССР. Автореферат. М., 1984.-21 с.

⁶² См. Параграф 2.5 “Экологическое нормирование, стандартизация и сертификация в реализации задач водоснабжения населения России” (Тимофеев Л.А.Правовые проблемы водоснабжения населения в Российской Федерации.Саратов: Изд-во ФГОУ ВПО саратовский ГАУ, 2003. С.128\159.

сертификации лесов, частично затрагиваются и юридические аспекты этой деятельности⁶³.

Таким образом, можно сделать вывод, что российская наука экологического права должного внимания проблематике экологических стандартизации и сертификации не уделяла и не уделяет.

Анализ уголовно-правовой и криминологической литературы также дает основания сделать аналогичный вывод. В имеющихся комментариях к УК РФ, разумеется, дано толкование ст.235 “Нарушение санитарно-эпидемиологических правил”, ст.238 “Производство, хранение, перевозка или сбыт товаров и продукции,, выполнение работ или оказание услуг, не отвечающих требованиям безопасности”, ст.249 “Нарушение ветеринарных правил и правил, установленных для борьбы с болезнями и вредителями растений” и т.д., но напрямую вопросы нарушения порядка сертификации и стандартизации анализируются, как правило, лишь при толковании норм ст.238 УК РФ⁶⁴. Аналогичная ситуация освещения этих вопросов просматривается и в уголовно-правовой учебной литературе⁶⁵. Еще более показательна в этом отношении систематизированная судебная практика⁶⁶.

Криминологических исследований и, соответственно, публикаций о борьбе с правонарушениями в данной сфере нет.

⁶³ См. Птичников Л.А. Леса России: независимая сертификация и устойчивое управление. М.: WWF, 1999. С. 55-59; см. также его статью: Добровольная лесная сертификация. Что это такое? Бюллетень Центра экологической политики. 1998. № 3 (7). С. 35-37.

⁶⁴ Надо сказать, что даже в достаточно объемных комментариях им уделяется не так уж много места. См., например: Бородин С.В., Замятина С.В. (Сост.) Уголовный кодекс Российской Федерации с постатейными материалами / Под ред. В.М.Лебедева. М.: Спарк, 1998. С.606-609; Волженкин Б.В. - в Новом комментарии к УК РФ /Под ред. А.С.Михлина и И.В.Шмарова / Отв.ред. В.И.Радченко. М.: ”Вердикт”, 1996. С.415-418; Он же. В Комментарии к УК РФ/Под науч.ред.А.С.Михлина,Отв.ред.В.И.Радченко. М.6 Спарк, 2000. С.539-544; Дубовик О.Л. - в Практическом комментарии к УК РФ/Под ред.Х.Д.Аликперова и Э.Ф.Побегайло. М.: Норма, 2001. С.596-598; Она же. -В Комментарии к УК РФ с судебной практикой и постатейными материалами/Под ред.С.И.Никулина, 3-е изд. М.: Менеджер-Юрайт, 2002. С.819-821; Жалинский А.Э. - в Комментарии к УК РФ/Под ред. Ю.И.Скуратова и В.М.Лебедева, 4-е изд., М.:Норма-Инфра.М.,2002. С.625-629; Красиков Ю.А. - в Комментарии к УК РФ/Под ред.В.М.Лебедева.М.: Норма-Инфра-М.,2002. С.585-587; Полубинская С.В. - в Комментарии к УК РФ/Под ред.А.В.Наумова, 2-е изд., М.: Спарк, 1999.С.612-618;Шергина К.Ф. - в Комментарии к УК РФ.М.: Проспект, 1997. С.522-526 и др.

⁶⁵ Так, в пятитомном Курсе уголовного права, подготовленным коллективом авторов Московского госуниверситета, В.С.Комиссаров анализирует составы ст.238 на стр.414-420 (См.Т.4/Под ред.Г.Н.Борзенкова и В.С.Комиссарова.М.:Зерцало-М, 2002), в Курсе российского уголовного права.Особенная часть /Под ред.В.Н.Кудрявцева и А.В.Наумова.М.: Спарк,2002 автор раздела С.В.Полубинская уделяет данному вопросу такой же объем (с.650-654), в Курсе российского уголовного права. М.:Норма-Инфра.М.,2002 (авторы: А.Н.Игнатов, Т.Ф.Миняева, Н.А.Лопашенко, Ю.А.Красиков, последний рассматривает проблему столь кратко (с.557-560). Примеры такого рода можно продолжить, но эти издания носят название Курса, а иные учебники по уголовному праву, соответственно, изданы в меньшем объеме.

⁶⁶ В подготовленной С.В.Бородиным и А.И.Трусовым работе ст.238 УК РФ не сопровождается какими-либо материалами судебной практики. См.: Судебная практика к Уголовному кодексу Российской Федерации /Под общ.ред.В.М.Лебедева. М.: Спарк, 2001. С.917-918.

Литература по административному праву в целом также ограничивается толкованием норм о нарушениях законодательства о сертификации и стандартизации. И в Комментариях к Кодексу РСФСР об административных правонарушениях, и в Комментариях к Кодексу РФ об административных правонарушениях в соответствующих случаях даны минимально необходимые сведения в связи с разъяснением объективной стороны составов правонарушений⁶⁷.

Состояние экологической преступности и правонарушаемости.
Характеристика преступлений и правонарушений, связанных с
нарушением законодательства об экосертификации и
экостандартизации.

Для начала - данные об экологической преступности. Они дают, безусловно, всего, лишь общую картину и, учитывая латентность этого вида преступного поведения, могут служить всего лишь отправной точкой для последующего анализа. Все же (несмотря на объективную и субъективную относительность приводимых ниже – в Таблице 1 – сведений, они свидетельствуют об определенных сдвигах в отношении правоохранительных органов).

⁶⁷ См.: Комментарий к КоАП РСФСР/Под ред. И.И.Веремеенко, Н.Г.Салищевой, М.И.Студеникиной, 5-е изд., М.: Проспект, 2002; Комментарий к КоАП РФ / Под ред. Е.Н.Сидоренко. 3-е изд., М.: Проспект, 2003. и др.

Таблица 1.

Состояние и динамика экологической преступности за 1996-2002 гг.

1996 г. (Последний год действия УК РСФСР)	11096
1997 г. (Первый год действия УК РФ - адаптационный период)	6971
1998 г. (Второй год действия УК РФ - адаптационный период)	8773
1999 г. (Третий год действия УК РФ)	12413
2000 г. (Четвертый год действия УК РФ)	14818
2001 г. (Пятый год действия УК РФ)	17128
2002 г. (Шестой год действия УК РФ)⁶⁸	-

Приведенные данные⁶⁹ четко указывают на два обстоятельства: во-первых, на рост числа зарегистрированных экологических преступлений; во-вторых, на зависимость объемов работы правоохранительных органов от необходимости освоить новое уголовное законодательство об ответственности за экологические преступления, являющееся, по мнению специалистов, наиболее сложным для понимания и применения.

Существенный интерес (несмотря на незначительное число зарегистрированных преступлений) представляют аналогичные данные по динамике тех видов экологических преступлений, которые связаны с нарушением правил сертификации и стандартизации⁷⁰ :

⁶⁸ См.: Краткий анализ преступности в России в 2002 г. / Российская юстиция. 2003. № 5. С. 74.

⁶⁹ Статистика дана по официальным изданиям Государственных докладов о состоянии окружающей среды в РФ в 1997, 1998, 1999, 2000, 2001 г. и по проекту Доклада за 2002 г., не опубликованному на момент завершения исследования.

⁷⁰ Здесь приводятся данные, начиная с 1997 года. Поскольку в УК РСФСР отсутствовал целый ряд составов экологических преступлений, включенных в УК РФ именно в результате уголовно-правовой реформы. В тех случаях, когда составы воспроизведены (хотя и с изменениями их признаков) соответствующие данные будут приводиться.

Таблица 2.

Динамика отдельных видов экологических преступлений.

№ СТАТЬИ УК	1996	1997	1998	1999	2000	2001
246	-	6	2	3	5	3
247	-	20	31	30	26	40
248	0	0	0	0	0	0
249	14	12	6	5	1	1
250	57	7	7	8	18	16
251		2	4	7	7	6
252	37	6	2	1	3	1
254	-	3	6	7	10	4
255*		3	1	0	0	1
261 **	-	182	146	190	142	258
236		26	52	40		
238		100	58	113		

* Статья изменена кардинально и фактически является новой по содержанию, поэтому не проводится сопоставление со ст. 167 УК РСФСР о нарушении правил разработки недр и сдачи государству золота.

** Эти данные, конечно, в основном отражают статистику лесных пожаров, причиненных неосторожным или умышленным обращением с огнем и источниками повышенной опасности; доля же нарушения правил обращения с опасными веществами и отходами в ведомственной и судебной статистике не фиксируется. Видимо, такого рода преступные деяния не превышают нескольких случаев в год,

Как видим, несмотря на существенное изменение уголовного закона по указанным видам экологических преступлений можно предположить, что роль играет не столько адаптация к новому УК, сколько общая инертность правоохранительных органов, не склонных привлекать к уголовной ответственности тех, кто нарушает стандарты и правила охраны окружающей среды.

Конечно, совсем иная картина складывается при анализе так называемых классических экологических преступлений, т.е. браконьерства. Приведем для сравнения эти данные.

Таблица 3.

Динамика браконьерства.

№ статьи УК	1996	1997	1998	1999	2000	2001
256	4741	3279	4582	5489	6333	7817
258	689	826	774	972	728	904
260	4820	2609	2955	5672	7514	8114

Приведенные данные, что закономерно, в этом случае ярче отражают и значение адаптационного периода (который, кстати, и проходил легче именно для этих составов, хотя и они подверглись серьезным преобразованиям).

При опросах работников Московской экологической милиции и Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуры выяснилось, что формулировки ст.256 и 258 УК РФ не вызывают у них особых проблем при расследовании и квалификации преступлений. Подтверждает это мнение и неудавшаяся попытка внести изменения в указанные статьи Уголовного кодекса, предпринятая по инициативе отнюдь не МВД РФ и Прокуратуры РФ, а Госкомрыболовства и Министерства сельского хозяйства РФ.⁷¹

⁷¹ В марте 2003 г. мне был направлен для дачи экспертного заключения проект Федерального закона “О внесении изменений и дополнений в ст.256 и 258 Уголовного кодекса Российской Федерации”, принятый в третьем чтении Государственной Думой РФ и направленный в Совет Федерации. Мое заключение было отрицательным, поскольку предлагаемые изменения существенно бы ослабили уголовно-правовую защиту животного и растительного мира России. На заседании в Совете Федерации заключение было оглашено, его выводы совпали с мнением других специалистов, в том числе представителей прокуратуры и органов внутренних дел, и законопроект был отклонен. Таким образом, лоббистская попытка не удалась. Смысл поправок состоял в отмене такого признака как совершение деяния на миграционных путях рыб, т.е. там, где совершается подавляющее большинство актов браконьерства в отношении осетровых и лососевых, т.е. наиболее ценных пород; во введении примечания к статье с определением крупного ущерба в денежном выражении, что привело бы к его оценке по рыночной цене за килограмм рыбы или добытой из нее икры без учета экологического ущерба (что противоречит и Постановлению Пленума Верховного суда РФ от 5 ноября 1998 г.) и т. п. Фактически предложения в случае их принятия означали бы создание на лесных и водных тропах своеобразных гаишников, которые, как известно, задают нарушителям правил дорожного движения вопрос: “Оплачивать штраф будем через сберкассу или на месте?” и в случае “оплаты” на месте берут лишь 50%, естественно, себе в карман. Сотрясаемое коррупционными скандалами Госкомрыболовство пыталось организовать еще один источник поступления грязных денег, используя для этого правотворческий процесс. Аналогична мотивация и Минсельхоза.

Если в последние годы статистические данные об экологической преступности и правонарушаемости более-менее систематизируются и относительно пригодны для анализа, то сведения о нарушениях в области сертификации и собственно стандартизации в ведомственной отчетности (Госстандарта России) представлены в самом общем виде, недостаточно структурированы; их анализ поэтому затруднен и требуется использование разных источников, что приводит к «наложению» отдельных групп статданных друг на друга. Пожалуй, один из немногих примеров учета данных о преступности и правонарушаемости, приведенный в Ежегоднике 2002 Госстандарта России, касается специфического, на массового вида продукции - парфюмерно-косметических товаров. Здесь говорится, что: “В целях повышения конкурентоспособности отечественных парфюмерно-косметических товаров и выявлению на потребительском рынке фальсифицированных товаров было подготовлено заседание Комиссии Правительства Российской Федерации по вопросам потребительского рынка: О мерах по совершенствованию контроля качества и безопасности парфюмерно-косметической продукции, ужесточению требований к порядку проведения ее сертификации, совершенствованию санитарных норм и правил государственных стандартов (Протокол № 13 от 31 октября 2002 г.), по результатам которого разработаны изменения в действующие стандарты на жидкие парфюмерно-косметические изделия, позволяющие производить идентификацию этой продукции”.

Возможно, это связано со спецификой принятых в этом ведомстве форм контроля. К ним относятся: инспекционный контроль, госнадзор, аккредитация на новый срок, доаккредитация, межлабораторные сличительные испытания - для проверки деятельности органов по сертификации и испытательных лабораторий.

В системе Госстандарта при проведении инспекционного контроля и госнадзора установлен обязательный порядок представления в центральный орган системы сертификации экспертов информации о нарушениях экспертами законодательства о сертификации, анализируются копии сертификатов в электронном виде (это открывает возможность подделки сертификатов в бумажном виде).

В 2002 г. при осуществлении государственного контроля и надзора за соблюдением стандартов и правил обязательной сертификации использовалась форма целевых проверок

К сожалению, такая попытка, т.е. определение размеров ущерба в примечании (крупного, существенного и значительного) в МРОТ удалась Федеральной службе лесного хозяйства (ныне входящей в состав МПР России) в 2001 г., когда Федеральным законом “О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации” от. 29 декабря 2001 г. № 192-ФЗ (СЗ РФ, 2001, № 10, ст. 966) предложение было реализовано.

продукции и услуг, в том числе могущих оказать негативное воздействие на состояние окружающей среды, например: минеральных удобрений, нефтепромыслового, бурового оборудования, органов по сертификации и испытательных лабораторий лесопромышленной продукции, продукции птицеводства, рыбной и др. Всего было подвергнуто государственному контролю 30 органов по сертификации и 31 испытательная лаборатория. В восемнадцати органах по сертификации и 20 лабораториях, в 60% и 64,52% от проверенных были установлены нарушения правил обязательной сертификации.

В 2002 г. в результате инспекционного контроля приостановлено или отменено действие аттестатов аккредитации: девяти органам по сертификации и пяти испытательным лабораториям.

Проверки соблюдения субъектами хозяйственной деятельности требований государственных стандартов, правил обязательной сертификации и контроль за сертифицированной продукцией и услугами в 2002 г. показали, что количество нарушений законодательства о сертификации значительно. Всего было проведено 28374 проверки продукции разных отраслей промышленности и услуг, оказываемых населению, на 23348 предприятиях различных форм собственности и видов деятельности, которые осуществляли 463 инспектора

Таблица 4.

Сравнительные данные количества объектов контроля и его результатов.

ГОД	КОЛИЧЕСТВО ПРЕДПРИЯТИЙ	КОЛИЧЕСТВО ПРОВЕРОК	УРОВЕНЬ ВЫЯВЛЕННЫХ НАРУШЕНИЙ
1999	27945	23437	83,87 %
2000	28869	24335	84,29 %
2001	26402	21167	80,17 %
2002	23348	28374	76,96 %

Результаты повторных проверок показывают, что 88,5% предприятий, на которых были выявлены нарушения, приняли меры к их устранению.

Общий объем проверенной в 2002 году продукции составил в денежном выражении 8737,5 млн. рублей, в том числе сертифицированной - 6698,7 млн. рублей. Запрещена реализация продукции на сумму более 940,2 млн. рублей, в том числе сертифицированной - 576,4 млн. рублей.

Нарушителям обязательных требований государственных стандартов и правил обязательной сертификации было выдано 23744 предписания, в том числе 14475 предписаний о запрете (прекращении. Приостановке) реализации продукции и оказания услуг, а также 1930 предписаний об изъятии из оборота некачественной продукции.

Таблица 5.

Динамика соотношения объемов (в млн. руб.)

ГОД	ОБЪЕМ ПРОДУКЦИИ		УДЕЛЬНЫЙ ВЕС ЗАПРЕЩЕННОЙ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОДУКЦИИ К
	ПРОВЕРЕННОЙ	ЗАПРЕЩЕННОЙ К РЕАЛИЗАЦИИ	
1999	4073,1	484,6	11,90 %
2000	4104,9	650,2	15,84 %
2001	4075,9	601,6	14,76 %
2002	8737,52	940,28	10,7 %

Вынесено постановлений о наложении штрафов 6319 на сумму 15,77 млн.рублей.

Наиболее распространенными нарушениями, выявленными при проведении государственного надзора в 2002 году являлись:

- несоответствие обязательным требованиям государственных стандартов по безопасности продукции - на 13956 предприятиях, т.е. на 68,76% из них
- несоблюдение правил обязательной сертификации на 10480 предприятиях, т.е. 52,41%
- непроведение требуемых испытаний продукции (данные в отчете не указаны);
- несоблюдение сроков их проведения (данные в отчете не указаны);
- несоответствие маркировки (данные в отчете не указаны);
- нарушение требований к документации (данные в отчете не указаны).

При этом по оценкам специалистов Госстандарта России социальный эффект государственного надзора предотвращенный ущерб для потребителей от приобретения и использования опасных и недоброкачественных товаров составил более 940 млн. рублей, а экономический эффект - 12,83 млн. рублей⁷².

Существенную роль в обеспечении экологического правопорядка играет и государственный надзор за средствами измерений и метрологический контроль, в частности в таких сферах как здравоохранение, охрана окружающей среды, испытание и контроль качества продукции на соответствие требованиям стандартов и проч. Госстандарт России в 2002 г. осуществил проверку 23000 предприятий и подверг контролю 3,7 млн. единиц средств измерений (на 30% больше, чем в 2001 году).

Таблица 6.

Динамика показателя качества эксплуатируемых средств измерений

ГОД	КОЛИЧЕСТВО ВЫЯВЛЕННЫХ НЕИСПРАВНЫХ И НЕПРОВЕРЕННЫХ СРЕДСТВ ИЗМЕРЕНИЙ (в %)
1999	25,0
2000	26,4
2001	20,0
2002	20,0

Выдано 13144 предписания, запрещающих выпуск и применение средств измерений. Общая сумма штрафов составила 5,4 млн. рублей.

Как уже отмечалось в отчетах по ранее выполненной теме о незаконной торговле окружающей средой, существенную роль играют коррупционные связи и организованные преступные группы из представителей разных стран, действующие по единым схемам, например, при незаконной добыче лесных ресурсов и контрабандной поставке их в Китай. Применительно к данному исследованию представляет интерес факт, отмеченный в Ежегоднике 2002 в разделе о международном сотрудничестве: Китай настаивает на

⁷² Экономический эффект подсчитывается по разнице между затратами на проведение государственного надзора в области стандартизации и сертификации и поступлениями средств в доходную часть федерального бюджета от взысканных штрафов (отметим, кстати, что доля взысканных штрафов значительно выше по этой категории дел, чем по экологическим правонарушениям в целом). В 2002 году на проведение надзора было выделено 4828,66 тысяч рублей, в том числе на проведение надзора в области соблюдения стандартов - 3025,27 тысяч, сертификации - 1803,39 тысяч рублей. Поступления в бюджет составили 12,83 млн. рублей. Следовательно, компенсация затрат на проведение госнадзора характеризуется величиной 5,22 раза.

взаимном признании сертификатов соответствия, протоколов и результатов испытаний, калибровки, инспекционных отчетов. Специалисты Госстандарта России указывают, что “взаимное признание сертификационных документов противоречит российскому законодательству и практически может полностью открыть наш рынок для низкокачественных и опасных для здоровья населения китайских товаров”. При этом такого рода соглашения (т.е. о взаимном признании сертификатов) существует с Вьетнамом и рядом других стран.

Сопоставим эти данные с информацией об общем количестве зарегистрированных в России преступлений.⁷³

Таблица 7.

Динамика зарегистрированных преступлений.

1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
2625081	2397311	2581940	3001748	2952,0	2968,3	2526,3
				тыс.	тыс.	тыс.

Еще более наглядными являются данные об удельном весе экологических преступлений в общем числе преступлений по стране (в процентах).

⁷³ См.: Лунеев В.В. Указ. соч. Преступность XX века; Краткий анализ состояния преступности в России в 2001 году. – Российская юстиция, 2003. № 4. С. 77-78. Краткая характеристика состояния преступности в России в 2000 году. – Российская юстиция, 2001, № 3. С. 77-78; Состояние преступности в России за январь–декабрь 1996 г. М. 1997; Состояние преступности в России за 1997 год. М., 1998; Состояние преступности в России за I полугодие 1999 года. М., 1999; Краткий анализ состояния преступности в России в 2002 году // Российская юстиция. 2003. № 5. С. 74; Судебная статистика: Преступность и судимость (современный анализ данных уголовной судебной статистики России 1923-1997 годов) /Под ред. И.А.Андрюшечкиной. – М.: Российский Юридический Издательский Дом, 1998. – 64; Криминогенная ситуация в России на рубеже XXI века / Под общ. ред. А.И.Гурова. –М.: ВНИИ МВД России, 2000. – 96 с.

Таблица 8.

Удельный вес экологических преступлений по УК РСФСР и УК РФ

Год	УК РСФСР	год	УК РФ
1991	0,17	1997	0,29
1992	0,12	1998	0,33
1993	0,11	1999	0,41
1994	0,12	2000	0,50
1995	0,29	2001	0,58
В среднем за пятилетний период	0,104		0,422
1996	0,42		

Видно, что прирост экологической преступности⁷⁴ опережает рост преступности в целом, а адаптационный период резче выражен по отношению к нормам главы 26-ой УК РФ.

Приведем данные, характеризующие распространенность экологических преступлений в регионах.

⁷⁴ В Государственном докладе об охране окружающей среды и природопользовании в Российской Федерации за 2001 год отмечается, что: "Статистика фиксирует устойчивую тенденцию роста экологической преступности. За последние 11 лет (с 1991 по 2001 гг.) общее число таких преступлений выросло в 5,5 раз"(С.330).

Здесь же указывается, что темпы роста числа лиц, совершивших экологические преступления, не были столь заметными, "поскольку эти показатели определяются не реальным состоянием экологической преступности, а уровнем борьбы с нею, так как регистрация и учет лиц, совершивших преступления, начинаются со стадии подготовки обвинительного заключения, по утверждению которого значительное число таких лиц освобождается от уголовной ответственности по нереабилитирующим основаниям" (с.330). Удельный вес в общем числе преступников лица, совершившие экологические преступления, составили в 1997 г. -0,5%, в 1998 г.-0,6%, в 1999 г. - 0,7%, 2000 г.- 0,8%, в 2001 г. - 0,9%. Удельный же вес тех из них, кто был освобожден от уголовной ответственности, в общем числе преступников, составил: в 1997 г.-16,9%, в 1998 г. - 20,9%, в 1999 г. 26,5%, в 2000 г. - 34,1%, в 2001 г. - 15,1%.

Таблица 9.

География экологических преступлений.

НАИМЕНОВАНИЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА	КОЛИЧЕСТВО ПРЕСТУПЛЕНИЙ		ПРИРОСТ (В %)	ВЫЯВЛЕНО ЛИЦ		ПРИРОСТ (В %)
	2000 Г.	2001 Г.		2000 Г.	2001 Г.	
Центральный	2092	2093	0,0	1753	1495	-14,7
Южный	3954	5140	30,0	4807	5918	23,1
Северо-Западный	2496	2559	2,5	1562	1102	-29,4
Сибирский	2125	2397	12,8	1955	1642	-16,0
Приволжский	1816	2174	19,7	1698	1725	1,6
Дальневосточный	1031	1325	28,5	1055	1065	0,9
Уральский	580	692	19,3	468	419	-10,5
Всего по России	14818	17128	15,6	14161	14236	0,5

Показательны данные о состоянии административных экологических правонарушений в стране.⁷⁵

В 2002 году в целом по Российской Федерации при осуществлении государственного контроля МПР России и его территориальными органами проверено около 200 тысяч объектов с целью выявления нарушений природопользователями законодательства Российской Федерации в области природопользования и охраны окружающей среды, в том числе с правоохранительными и иными контрольно-надзорными органами – более 70 тыс. объектов. Выявлено 208,5 тыс. нарушений, выдано 152 тыс. предписаний по устранению выявленных нарушений. Более 60 % нарушений устранено в течение отчетного периода.

По выявленным нарушениям более 13 тыс. материалов направлены в правоохранительные органы, по результатам рассмотрения которых возбуждено 4,5 тыс. уголовных дел и 1,2 тыс. должностных лиц и граждан привлечены к уголовной

⁷⁵ Данные приводятся, как правило, только за 2002 г., поскольку в ранее приведенных исследованиях они охарактеризованы за предыдущие периоды. Статистика этих правонарушений приводится по пока что неопубликованному проекту Государственного доклада об охране и состоянии окружающей среды в РФ за 2002 г.

ответственности. Предъявлено исков по возмещению ущерба, причиненного природным ресурсам и окружающей среде на сумму около 3,9 млрд. рублей, взыскано по искам 284,6 млн. рублей и возмещено ущерба в виде проведения восстановительных работ на сумму более 95 млн. руб.

За нарушения законодательства в области природопользования к административной ответственности привлечено более 50 тыс. должностных лиц и граждан, предъявлено штрафов на сумму 117,8 млн. рублей, взыскано в отчетном периоде 51,5 млн. рублей. За нарушения лесохозяйственных требований лесопользователям начислено и предъявлено неустоек на сумму 537 млн. рублей, из них взыскано более 160 млн. рублей. Инспекторами государственного контроля выявлены неплатежи за пользование недрами в размере 387 млн. рублей.

В органы, выдавшие разрешительные документы было внесено 700 предложений об ограничении, приостановлении действия и 595 предложений о прекращении действия этих документов, из которых более 70% было реализовано. Кроме того, в течение года приостанавливалась, ограничивалась или запрещалась хозяйственная и иная деятельность более 2,7 тыс. хозяйствующих субъектов.

В 2001 году с выездом на места отделами госводконтроля и специалистами ДПР, БВУ, КПР было проведено 17585 целевых и комплексных проверок объектов-водопользователей и водопотребителей, в результате которых было выявлено 29494 факта нарушений требований водного законодательства Российской Федерации, а в 2002 г. при проверке 16511 объектов (в т.ч. совместными проверками - 3419) было выявлено 23309 фактов нарушения. В комплексных проверках принимали участие представители природоохранной прокуратуры, налоговой службы, Госсанэпиднадзора, МЧС России, администраций субъектов Федерации и органов местного самоуправления.

В период с 2001 года по 2002 отмечается следующая динамика:

- в 2001 г. по выявленным нарушениям водного законодательства органами госводконтроля было выдано 28165 предписаний. По ряду нарушений 277 дел было передано в правоохранительные органы, принято к рассмотрению 184 дела. На должностных лиц, юридических лиц и граждан было наложено штрафов на сумму 4985 тыс. руб. (взыскано 2940 тыс. руб.);
- в 2002 г. по выявленным нарушениям водного законодательства органами госводконтроля было выдано 24129 предписаний. К нарушителям, не выполнявшим предписания, были применены штрафные санкции, в результате которых в 2002 г. на юридических и физических лиц было наложено штрафов на

сумму 12599,79 тыс. руб. (более 13 млн.руб.) и взыскано (более 6 млн.руб.) 6375,57 тыс. руб. (51%).

По ряду нарушений было передано 384 дела в правоохранительные органы, принято к рассмотрению 519 дел (с учетом прошлого года), возбуждено 4 уголовных дела, привлечено 2 к уголовной и 4037 человек к административной ответственности. Приостановлено действие или отозваны 130 лицензий на пользование водными объектами.

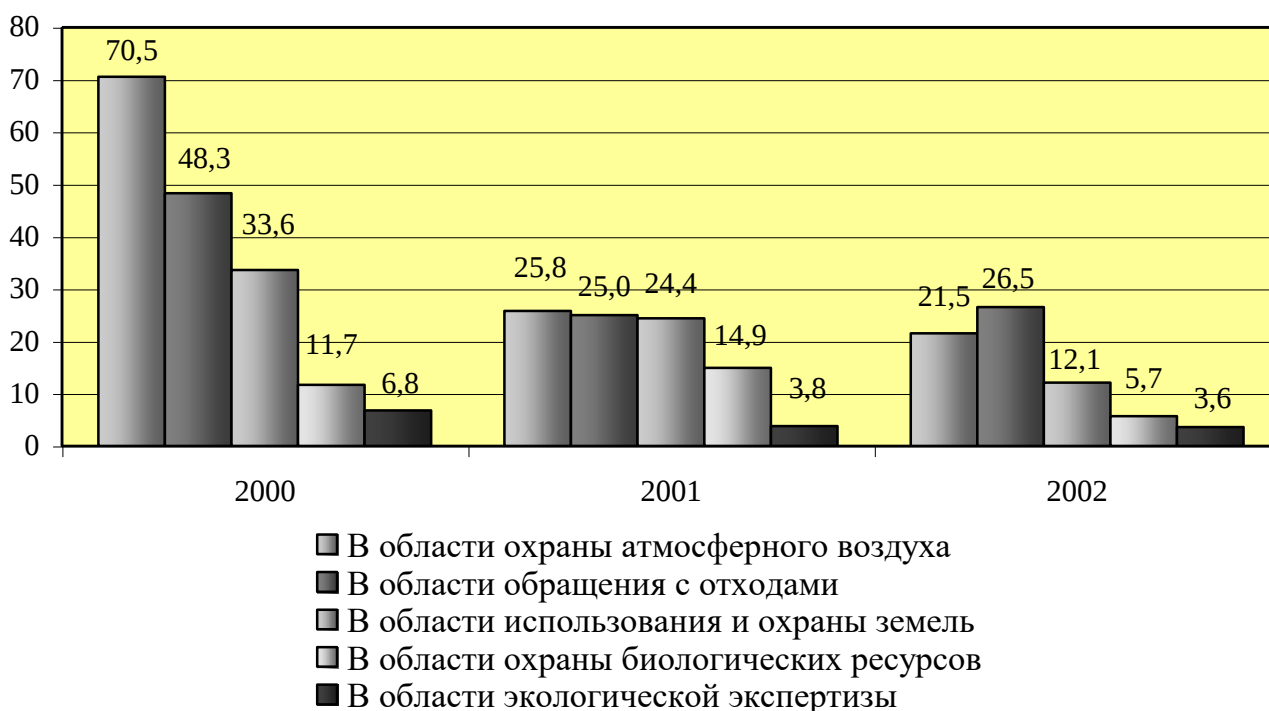
В результате аварийных ситуаций и других нарушений водного законодательства Российской Федерации сумма ущерба составила: предъявленная- (27,4 млн.руб.) 27385,2 тыс.руб., оплаченная- (7,1 млн.руб.) 7187,741 тыс.руб. (26%).

За последние 12 лет ежегодно выявлялось более 20 тыс. случаев незаконных рубок леса, с объемом незаконно срубленной древесины более 530 тыс. куб. м в год. В целом по Российской Федерации за 2002 г. проверено около 60 тыс. организаций и лиц- участников лесных отношений, в том числе совместными проверками –28 тыс.(133 % от 2001 года). Проверками было охвачено около 140 тысяч объектов контроля (130 %).

В рамках Национального плана проверок за соблюдением требований законодательства в сфере природопользования и охраны окружающей среды в 2002 году совместно с другими федеральными органами исполнительной власти Российской Федерации проверено соблюдение лесного законодательства у 100 организаций ведущих лесное хозяйство и осуществляющих лесопользование в различных регионах страны. В результате проверок в 2002 году выявлено около 87 тысяч нарушений лесного законодательства (147 %). При этом было выдано более 46 тыс. предписаний .(96 %)об устранении нарушений лесного законодательства и более 37 тысяч них выполнено (95 %). В 2002 году ущерб, причинённый лесному хозяйству, составил более 32 млрд. рублей. Лесонарушителям предъявлено исков на сумму около 2,6 млрд. рублей, из них взыскано более 114 млн. рублей. К административной ответственности привлечено более 32 тысяч должностных лиц и граждан (80 %), начислено штрафов на сумму около 13,5 млн. рублей (153 %), из них взыскано более 6,7 млн. рублей. В правоохранительные органы направлено более 11,5 тысяч материалов (164 %) о нарушениях лесного законодательства Российской Федерации и по результатам их рассмотрения привлечено к уголовной ответственности более 1200 человек (100 %). За нарушения требований лесного законодательства Российской Федерации в части ведения лесного хозяйства или ненадлежащее исполнение своих обязанностей уволено 55 работников государственной лесной охраны (32 %). В результате контрольных мероприятий изъято более 100 тыс.

кубометров (57 %) незаконно добытой древесины и реализовано на сумму около 40 млн. рублей (8 %). По итогам проверок за нарушения лесохозяйственных требований при отпуске древесины на корню начислено неустоек в размере 537 млн. рублей (97%) из них взыскано 162 млн. рублей. 621 раз (83 %) задерживались транспортные средства и изымались орудия незаконного добывания лесопродукции.

Выявленные правонарушения по направлениям экологического контроля в 2000, 2001 и 2002 годах, тыс. ед.



Более чем в 1200 случаях за нарушения лесного законодательства приостанавливалась, ограничивалась или запрещалась хозяйственная и иная деятельность лесопользователей. В 2002 году инспекторами отделов госконтроля контроля территориальных органов МПР России проведено более 50 тысяч проверок, в том числе совместно с другими специально уполномоченными органами – более 14 тысяч проверок, в ходе которых проверено 51,2 тысячи субъектов хозяйственной и иной деятельности или 62,7 тысячи учетных единиц контроля за соблюдением законодательства в области охраны окружающей среды. При проведении проверок выявлено около 66,3 тысячи нарушений, из них: в области охраны атмосферного воздуха – 21,5 (28,6) тыс.; в области охраны земель – 12,1 тыс.; в области обращения с отходами – 26,5 тыс.; в области охраны биологических ресурсов – 5,7 тыс.; в области экологической экспертизы 3,6 тыс.

Инспекторами Росприродконтроля МПР России выдано более 65 тысяч

предписаний на устранение выявленных нарушений. В течение года на основании выданных предписаний устранено 38,5 тысячи нарушений или 58 % от общего числа выявленных нарушений.

По результатам проверок 689 дел переданы на рассмотрение в суды, арбитражные суды и прокуратуру. К уголовной ответственности привлечено 29 человек, а к административной ответственности более 17 тысяч лиц.

За нанесенный ущерб окружающей среде возмещено по предъявленным искам 24,5 млн. рублей. Ограничена, приостановлена или прекращена деятельность на 1093 (933) объектах.

Таблица 10.

Динамика отдельных видов экологических правонарушений, выявленных при проведении экологического контроля.

ГОДЫ	ПОСЯГАТЕЛЬСТВА (В ТЫС. ЕД.)				
	НА АТМОСФЕРНЫЙ ВОЗДУХ	НА ПОРЯДОК ОБРАЩЕНИЯ С ОТХОДАМИ	НА ЗЕМЛЮ	НА БИОРЕСУРСЫ	НА ПОРЯДОК ПРОВЕДЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ
2000	70,5	48,3	33,6	11,7	6,8
2001	25,8	25,0	24,4	14,9	3,8
2002	21,5	26,5	12,1	5,7	3,6

Число предприятий, деятельность которых была приостановлена или прекращена, выросло по сравнению с уровнем 2001 года при том, что общее число проведенных контрольных мероприятий снизилось на 30 %.

В 2002 году при снижении числа лиц, подвергнутых административным штрафам, с 19 до 17 тысяч человек сумма наложенных штрафов возросла на 30 %, что объясняется применением во второй половине года штрафных ставок, установленных новым Кодексом об административных правонарушениях.

В ходе проверок за соблюдением законодательства в области охраны атмосферного воздуха, проведенных на 18145 предприятиях, выявлено 21527 нарушений. В течение года было проверено 1037 объектов энергетики, 6996 промышленных объектов, 2044 сельскохозяйственных и 2,9 транспортных предприятий, 1453 объектов в жилищно-

коммунальном хозяйстве, 0,67 военных, оборонных и режимных предприятий и 4,42 предприятий, организаций и индивидуальных предпринимателей других отраслей хозяйства. По результатам проверок 238 (209) дел переданы на рассмотрение в суды, арбитражные суды и прокуратуру, 146 (118) из них рассмотрено. Возбуждено 4 (3) уголовных дела.

Более чем 4,7 тысячи лиц привлечены к административной ответственности. За нарушения природоохранного законодательства на нарушителей наложены штрафы в сумме 4,08 млн. рублей, из них взыскано – 2,302 млн. рублей или 53,6 % от суммы наложенных штрафов.

За нанесённый ущерб окружающей среде предъявлено 230 (223) иска в размере 5,568 (2,644) млн. рублей, возмещено около 1,641 (1,478) млн. рублей или 56 % от предъявленной суммы исков. Ограничена, приостановлена или прекращена деятельность на 397 объектах из них 142 – на транспорте. В 2001 году эти показатели составили соответственно 538 из них 283 – на транспорте). Таким образом сокращение случаев приостановления и ограничение хозяйственной деятельности, как наиболее радикальной меры воздействия на нарушителей законодательства в области охраны атмосферного воздуха, сократилось исключительно в части контроля на транспорте.

Наиболее распространенными нарушениями законодательства об охране атмосферного воздуха являются нарушение установленных нормативов выбросов загрязняющих веществ в атмосферу – 30,4 (31) % от общего числа выявленных нарушений, нарушение требований к осуществлению (из них – 23,0 % приходится на стационарные источники выбросов и 7,4 % – на передвижные), осуществление деятельности без разрешительных документах, или несвоевременное их оформление – 22,3 (15–18) %, ненадлежащее осуществление производственного контроля – 14,4 (16) %; невыполнение предписаний органов госконтроля – 8,6 (9,6) %; нарушение законодательства при выдаче разрешений на выбросы – 3 %. Структура выявляемых нарушений приблизительно одинакова во всех регионах Российской Федерации, однако в различных отраслях хозяйственной деятельности ситуация существенно отличается.

Наибольшее количество нарушений было выявлено ГУПР по Московской (1319), Калининградской (419), Ростовской (789), Самарской (702), Курганской (521), Омской (629) и Сахалинской (821) областям. Недостаточно внимания уделялось контролю за охраной атмосферного воздуха в Свердловской (144 нарушений) и Челябинской (118), Костромской (47), Тамбовской (59), Магаданской (20) и Амурской (33) областях, республиках Татарстан (20), Башкортостан (56), Калмыкия (9), Карелия (52) и Коми (23).

В ходе проверок за соблюдением законодательства в области обращения с отходами, проведенных в отношении 21,7 (22,2) тысячи учетных единиц контроля, выявлено около 26,5 тыс. (27,0) нарушений. В течение года в целом по Российской Федерации было проверено 2,4 тысячи полигонов ТБО и санкционированных свалок, 0,38 тыс. полигонов промышленных отходов, 0,9 тыс. объектов, на территории которых расположены шламохранилища, хвостохранилища, терриконы и т.п., 2,16 сельскохозяйственных и 2,66 тыс. транспортных предприятий, 1,5 тыс. предприятий осуществляющих временное хранение и переработку отходов, включая особо опасные.

Контрольными органами МПР России было выдано 24729 предписаний, из которых выполнено 16371. По результатам проверок около 200 дел передано на рассмотрение в суды, арбитражные суды и прокуратуру, 142 из них рассмотрено. Возбуждено 8 уголовных дел. За нанесённый ущерб окружающей среде предъявлено около 100 исков на сумму 22,016 млн. рублей, из которых возмещено около 10,005 млн. рублей или 44,3 % от предъявленной суммы исков. Ограничена, приостановлена или прекращена деятельность на 127 объектах.

Наиболее распространенными нарушениями законодательства об обращении с отходами являются деятельность в области обращения с отходами без разрешительных документов – 30 % (из них – 15 % приходится на объекты образования отходов выбросов и 15 % – на объекты несанкционированного размещения отходов), нарушение требований по обращению с отходами – 23 % от общего числа выявленных нарушений, предоставление недостоверных данных об отходах – 12 %, ненадлежащее осуществление производственного контроля – 16 %; невыполнение предписаний органов госконтроля – 4,8 %.

В 2002 г. было выявлено 10,4 (в 2001 г. – 24,4) тыс. нарушений земельного законодательства, что почти в 2,5 раза меньше, чем в 2001 г.

Правовое регулирование в области экологической стандартизации и сертификации.

Это, как уже отмечалось, весьма объемный блок информации. Многочисленные правовые акты по стандартизации и сертификации действовали в советский период. В ходе начальных реформ (1990-1994 гг.) некоторые из них были обновлены, но главное –

приняты два закона РФ: «О стандартизации» от 10 июня 1993 г.⁷⁶ и «О сертификации продукции и услуг» от 10 июня 1993 г.⁷⁷ Оба закона действовали на протяжении 10 лет, но, как известно, социально-экономическая ситуация в стране изменилась, возникли новые факторы переходного периода (необходимость вступления России в ВТО, отказ от несертифицированной в соответствии с международными требованиями продукции (например, лесоматериалов) со стороны чувствительных в экологическом отношении стран, и др.). Это привело к необходимости коренного преобразования законодательной регламентации в данной сфере: был принят Федеральный закон «О техническом регулировании» - первый из актов новейшего поколения, вслед за которым будет осуществлен переход на новую группу нормативных документов, т.е. федеральные законы о технических регламентах по отраслям экономики (строительство, пищевая промышленность и т.п.), новые системы стандартов⁷⁸ и сертификации. Хотя аргумент о коррупционных механизмах, проявлявшихся в старой системе, специально для обоснования необходимости разработки нового законодательства не приводился, фактически это сыграло свою роль. В первую очередь, речь должна идти о сужении сферы обязательной сертификации – расширении сферы добровольной сертификации, а также о переходе на международные стандарты, в отношении которых возможна проверка их соблюдения независимыми (зарубежными) экспертами.

Поскольку ФЗ «О техническом регулировании» вступил в действие 1 июля 2003 г., а основной объем материалов относится ко времени действия старого законодательства, ниже дается краткая его характеристика.

Экологические стандарты представляют собой обязательные к соблюдению требования по охране окружающей среды, в основном содержащиеся в особых ведомственных актах. По форме это нормативно-технические документы, устанавливающие комплекс обязательных для исполнения норм, правил и требований в области охраны окружающей среды и природопользования. Стандарты по Закону РФ от 7 февраля 1992 г. «О защите прав потребителей» с изменениями и дополнениями в редакции Федерального закона от 9 декабря 1996 г.⁷⁹ - это собственно государственные стандарты, а также санитарные нормы и правила, строительные нормы и правила и другие документы, которые в соответствии с законом определяют обязательные требования к

⁷⁶ Ведомости РФ. 1993. № 25. Ст. 917.

⁷⁷ Ведомости РФ. 1993. № 26. Ст. 966.

⁷⁸ Даже в Докладе об оздоровлении экологической обстановки на территории РФ указывается, что: «Важное место в системе проводимых структурных преобразований должно быть отведено переходу производства на международные стандарты ISO серий 9000 и 14000». с.37.

⁷⁹ Ведомости РФ, 1992. № 5. Ст. 766; СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 140.

качеству товаров, работ, услуг.⁸⁰ Стандарты, поскольку в них, как и в иных подзаконных актах, содержатся обязательные требования, являются источником экологического права. В ст. 29 Федерального закона «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г. предусмотрено установление госстандартов на новую технику, технологии, материалы, вещества и другую продукцию, технологические процессы, хранение, транспортировку, использование такой продукции, в том числе после перехода ее в категорию отходов производства и потребления, учет научно-технических достижений и требований международных стандартов, но не определяется, что именно относится к госстандартам, т.к. в ст. 29 указано содержание не только этих, но и иных «нормативных документов», а именно включающих в совокупности – а) требования, нормы, правила в области охраны окружающей среды к продукции, работам, услугам и соответствующим методам контроля; б) ограничения хозяйственной и иной деятельности в целях предотвращения ее негативного воздействия на окружающую среду; в) порядок организации деятельности в области охраны окружающей среды и управления такой деятельностью.

По субъекту среди них, в соответствии с Законом РФ от 10 июня 1993 г. «О стандартизации», прекратившим свое действие с 1 июля 2003 г., т.е. со дня вступления в силу Федерального закона «О техническом регулировании» от 27 декабря 2002 г., выделялись следующие виды: государственные стандарты (ГОСТы), международные (региональные), отраслевые (ОСТы) и стандарты предприятий. В эколого-правовой литературе⁸¹ предложена классификация стандартов по критерию *стандартизируемого объекта* на: общие положения; термины, определения, классификации; показатели качества средообразующих элементов; параметры загрязняющих выбросов, иных воздействий и показатели интенсивности использования природных ресурсов; правила охраны природы и рационального природопользования; методы определения параметров состояния природных воздействий и интенсивности хозяйственного воздействия; требования к средствам контроля и измерений состояния окружающей среды; требования к устройствам, оборудованию, сооружениям по защите окружающей среды, и т.п. Кроме того, государственные стандарты делятся на две группы—основные и вспомогательные, а

⁸⁰ В Письме Госстандарта России от 11 июля 2003 г. «О сертификации услуг в Системе сертификации ГОСТ Р» № ВК-110-28/2522, разосланном Руководителям организаций Госстандарта России, руководителям органов по сертификации Системы сертификации ГОСТ Р Госстандарт России информирует, что со дня вступления в силу Федерального закона «О техническом регулировании» услуги не являются объектом обязательного подтверждения соответствия. Ныне обязательное подтверждение соответствия осуществляется только в отношении продукции, а работы и услуги являются объектами добровольного подтверждения соответствия. См.: <http://www.gost.ru>.

⁸¹ В. Г. Емельянова – в: Экология. Юридический энциклопедический словарь. М., 2000, с. 367—368.

основные подразделяются на собственно экологические и производственно-хозяйственные. К первым в литературе относят ПДК и ПДН, ко вторым ПДВ.⁸²

Таким образом, до реформы законодательства о стандартизации было достаточно сложно в ряде случаев отделить экологические нормативы от экологических стандартов. Видимо, целесообразно использовать *формальный критерий - форму акта утверждения*. Для экологических стандартов это были ГОСТы, ОСТы, для экологических нормативов — акты, имеющие соответствующее название. С 1 июля 2003 г. систему стандартов образуют:

А) технические регламенты, т.е. документы, которые приняты международным договором Российской Федерации, ратифицированным в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, или федеральным законом, или указом Президента Российской Федерации, или постановлением Правительства Российской Федерации, и устанавливают обязательные для применения и исполнения требования к объектам технического регулирования (продукции, в том числе зданиям, строениям и сооружениям, процессам производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации. Они принимаются только в целях защиты жизни или здоровья граждан, имущества физических или юридических лиц, государственного или муниципального имущества; охраны окружающей среды, жизни или здоровья животных и растений; предупреждения действий, вводящих в заблуждение приобретателей. В них с учетом степени риска причинения вреда должен содержаться исчерпывающий перечень продукции, процессов производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, в отношении которых устанавливаются из требования, и правила идентификации объекта технического регулирования, специальные требования к продукции, процессам производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, требования к терминологии, упаковке, маркировке или этикеткам и правилам их нанесения, обеспечивающие защиту отдельных категорий граждан (несовершеннолетних, беременных женщин, кормящих матерей, инвалидов). Технические регламенты устанавливают также минимально необходимые ветеринарно-санитарные и фитосанитарные меры в отношении продукции, происходящей из отдельных стран и (или) мест, в том числе ограничения ввоза, использования, хранения, перевозки, реализации и утилизации, обеспечивающие биологическую безопасность (независимо от способов

⁸² Балащенко С.А., Демичев Д.М. Экологическое право. Минск, 2000, с. 259-260; Петров В. В. Экологическое право России. М., 1995, с. 206—211; Шевцов К. К. Охрана окружающей природной среды в строительстве. М., 1994.

обеспечения безопасности, использованных изготовителем).

Ветеринарно-санитарными и фитосанитарными мерами могут предусматриваться требования к продукции, методам ее обработки и производства, процедурам испытания продукции, инспектирования, подтверждения соответствия, карантинные правила, в том числе требования, связанные с перевозкой животных и растений, необходимых для обеспечения жизни или здоровья животных и растений во время их перевозки материалов, а также методы и процедуры отбора проб, методы исследования и оценки риска и иные содержащиеся в технических регламентах требования.

В Российской Федерации действуют: общие технические регламенты, специальные технические регламенты. Обязательные требования к отдельным видам продукции, процессам производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации определяются совокупностью требований общих технических регламентов и специальных технических регламентов. Чрезвычайно важно, что технический регламент принимается федеральным законом в порядке, установленном для принятия федеральных законов, с учетом положений Федерального закона «О техническом регулировании». Однако в исключительных случаях при возникновении обстоятельств, приводящих к непосредственной угрозе жизни или здоровью граждан, окружающей среде, жизни или здоровью животных и растений, и в случаях, если для обеспечения безопасности продукции, процессов производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации необходимо незамедлительное принятие соответствующего нормативного правового акта о техническом регламенте, Президент Российской Федерации вправе издать технический регламент без его публичного обсуждения.

Б) Стандартизация, т.е. деятельность по установлению правил и характеристик в целях их добровольного многократного использования, направленная на достижение упорядоченности в сферах производства и обращения продукции и повышение конкурентоспособности продукции, работ или услуг, осуществляется в целях:

- повышения уровня безопасности жизни или здоровья граждан, имущества физических или юридических лиц, государственного или муниципального имущества, экологической безопасности, безопасности жизни или здоровья животных и растений и содействия соблюдению требований технических регламентов;
- повышения уровня безопасности объектов с учетом риска возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
- обеспечения научно-технического прогресса;
- повышения конкурентоспособности продукции, работ, услуг;
- рационального использования ресурсов;

- технической и информационной совместимости;
- сопоставимости результатов исследований (испытаний) и измерений, технических и экономико-статистических данных;
- взаимозаменяемости продукции.

К документам в области стандартизации относятся: национальные стандарты, правила стандартизации, нормы и рекомендации в области стандартизации, применяемые в установленном порядке классификации, общероссийские классификаторы технико-экономической и социальной информации, стандарты организаций. Национальные стандарты и общероссийские классификаторы технико-экономической и социальной информации, в том числе правила их разработки и применения, представляют собой национальную систему стандартизации. Национальный стандарт применяется на добровольной основе равным образом и в равной мере независимо от страны и (или) места происхождения продукции, осуществления процессов производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнения работ и оказания услуг, видов или особенностей сделок и (или) лиц, являющихся изготовителями, исполнителями, продавцами, приобретателями. Применение национального стандарта подтверждается знаком соответствия национальному стандарту. Кроме того, вводятся стандарты организаций, в том числе коммерческих, общественных, научных организаций, саморегулируемых организаций, объединений юридических лиц, которые могут разрабатываться и утверждаться ими самостоятельно исходя из необходимости применения этих стандартов для совершенствования производства и обеспечения качества продукции, выполнения работ, оказания услуг, а также для распространения и использования полученных в различных областях знаний результатов исследований (испытаний), измерений и разработок.

В) Велико значение общероссийских классификаторов. С 1 января 2003 г. осуществлен переход на Общероссийский классификатор видов экономической деятельности (ОКЖП), заменивший 7 общесоюзных (устаревших) классификаторов, ныне действуют новые Общероссийские классификаторы: гидроэнергетических ресурсов (ОКГР), видов грузов, упаковки и упаковочных материалов (ОКВГУМ), медицинских изделий и проч. Введена Система разработки и постановки продукции на производство (СРПП), в рамках которой разработаны и приняты ряд ГОСТ РВ, а в рамках Единой системы защиты изделий от коррозии, старения и биоповреждения (ЕСЗКС) - стандарты, позволяющие уточнить и расширить перечень контролируемых параметров окружающей среды на климатических испытательных станциях.

На 1 января 2003 г. в России аттестовано 202 таблицы государственных стандартных справочных данных о физических константах и свойствах веществ и материалов.

Согласно ст. 7 Закона «О стандартизации» продукция, работы и услуги, подлежащие обязательной государственной стандартизации и связанные с воздействием на окружающую среду, должны были содержать требования, обеспечивающие их безопасность для окружающей среды, жизни и здоровья людей. В системе стандартизации экологическим стандартам присвоен классификационный номер—17, например, это ГОСТ 17. 4.2.03—86. Охрана природы. Почвы. Паспорт почвы. В соответствии с ГОСТом «Продукция, свободная от хлорорганических соединений» 1998 г. и введением маркировки «Свободно от хлора» в России впервые была обозначена безопасность бумаги, полимерных материалов, продукции лесного хозяйства, моющих, чистящих и отбеливающих средств. За рубежом такого рода маркировка для значительного числа продуктов, упаковочных материалов и т.д. введена давно.

Реформирование экологической стандартизации позволило впервые в отечественном законодательстве учесть и такой фактор как риски для окружающей среды и безопасности для населения России. Так, в рамках ТК 10 “Основополагающие общетехнические стандарты. Оценка эффективности и управление рисками” впервые в отечественной практике создана методология (на основе международного стандарта МЭК 60300-3-9) обеспечения безопасности с учетом количественных и объективных оценок как показатели риска.

По заказам МЧС России разработаны стандарты на мониторинг, прогнозирование, предупреждение и ликвидацию последствий техногенных и природных аварий и катастроф.⁸³

Еще несколько примеров, иллюстрирующих попытку ограничить сферу потенциального правонарушающего (в том числе коррупционного) поведения. Это введение Постановлением Госстандарта России от 31.января 2002 г. № 42-ст ГОСТа Р 51866-2002 “Топлива моторные. Бензин неэтилированный. Технические условия” со сроком введения в действие с 1 июля 2002 г., гармонизированного с европейским стандартом ЕН 228-99 “Топлива для двигателей внутреннего сгорания. Неэтилированный бензин. Требования и методы испытаний”, разработанного во исполнение Директивы 98/70/ЕС. Этот ГОСТ решает вопросы безопасности жизни и здоровья людей, а также охраны окружающей среды путем ужесточения требований, касающихся снижения в

⁸³ Ежегодник 2002.

топливе концентрации вредных веществ: по свинцу в два раза, по сере - более чем в три раза, по бензолу - в пять раз.

Кроме того, в настоящее время в России проводится большая работа по введению обязательной сертификации угля: введены 5 государственных стандартов на угли Челябинского, Донецкого бассейнов, Восточной Сибири для энергетических и энерго-технологических целей, регулирующие вопросы охраны окружающей среды, жизни и здоровья людей при сжигании угля в стационарных котельных установках, бытовых печах населения и коммунального хозяйства.

Соответствие продукции, работ и услуг экологическим стандартам подтверждается экологической сертификацией и маркированием продукции знаком соответствия.

Экологическая сертификация. Это разновидность сертификации продукции и услуг, т.е. специализированная деятельность по подтверждению соответствия готовой продукции или иного сертифицируемого объекта предъявляемым к нему требованиям по охране окружающей среды и экологической безопасности.⁸⁴ В Докладе об оздоровлении экологической обстановки на территории РФ говорится, что необходимо развитие системы экологической сертификации в целях продвижения на рынок товаров и услуг с маркой «экологически чистый продукт» и «экологически чистая территория».⁸⁵

Экологическая сертификация бывает двух видов: *обязательная* и *добровольная*. Перечень объектов, подлежащих обязательной экологической сертификации, устанавливается либо специальным законодательством, либо Министерством природных ресурсов РФ.

М.М.Бринчук подчеркивает важную роль экологической сертификации в обеспечении безопасности, защите окружающей среды и здоровья людей. Она служит средством подтверждения экологически значимых показателей качества продукции, заявленных изготовителем; содействия потребителям в компетентном выборе продукции; контроля за безопасностью продукции для окружающей среды, здоровья и имущества; защиты потребителя от недобросовестного изготовителя (продавца, исполнителя).⁸⁶

Обязательной сертификации подлежат древесина, отпускаемая на корню, и второстепенные лесные ресурсы (ст. 71 Лесного кодекса РФ от 29.01.97 г.⁸⁷); продукция оборонных отраслей промышленности; ввозимые на территорию России товары и

⁸⁴ См.: Птичников А. В. Леса России: независимая сертификация и устойчивое управление. М., 1999; Редников А. Органы прокуратуры и органы внутренних дел в области обеспечения экологического правопорядка. - Экологическая безопасность: проблемы, поиск, решение. М., 2001, с. 132—136.

⁸⁵ С.45-46.

⁸⁶ См.: Бринчук М. М. Экономическое право (Право окружающей среды). М., 1998, с. 385—401.

⁸⁷ СЗ РФ. 1997. № 5. Ст. 610.

технологии, отходы; технические устройства, применяемые на опасных производственных объектах (ст. 7 ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» от 21 июля 1997 г.⁸⁸), определенные виды пищевых продуктов, материалов, изделий, услуг, систем качества по Перечню, утверждаемому Правительством РФ (ст. 12 ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов» от 2 января 2000 г.⁸⁹). Сертификация пестицидов и агрохимикатов на соответствие требованиям к безопасному обращению с ними является необходимым звеном в системе регистрационных испытаний и внесения их в Государственный каталог пестицидов и агрохимикатов, разрешенных к применению на территории РФ.⁹⁰

Помимо названных выше законов вопросы экологической сертификации регулируются рядом постановлений Правительства РФ.⁹¹

Нужно сказать, что вступивший в силу с 1 июля 2003 г. ФЗ «О техническом регулировании» не только вводит новое понятие «подтверждение соответствия», заменяя им термин «сертификация», но и кардинально меняет принципы и подходы к этой процедуре. Согласно ст. 2 оно проводится в целях:

- удостоверения соответствия продукции, процессов производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, работ, услуг или иных объектов техническим регламентам, стандартам, условиям договоров;
- содействия приобретателям в компетентном выборе продукции, работ, услуг;
- повышения конкурентоспособности продукции, работ, услуг на российском и международном рынках;
- создания условий для обеспечения свободного перемещения товаров по территории Российской Федерации, а также для осуществления международного экономического, научно-технического сотрудничества и международной торговли.

При этом сертификация расценивается как форма подтверждения соответствия продукции или иных объектов, процессов производства, эксплуатации, хранения,

⁸⁸ СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3588.

⁸⁹ СЗ РФ. 2000. № 2. Ст. 150.

⁹⁰ См. ФЗ «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами» от 19 июля 1997 г. // СЗ РФ. 1997. № 29. Ст. 3510

⁹¹ «О сертификации промышленных и опытно-экспериментальных объектов предприятий и организаций оборонных отраслей промышленности, использующих экологически вредные и опасные технологии» от 21 марта 1994 г., Положением о порядке выдачи гигиенических сертификатов на продукцию от 5 января 1993 г., Распоряжением «О системе сертификации по экологическим требованиям для предупреждения вреда окружающей природной среде (системы экологической сертификации)» от 23 января 1995 г., Правилами проведения сертификации химической продукции, утв. Госстандартом 3 декабря 1999 г. – БНА, 2000, № 15 и другими актами. Временный перечень нормативных документов, регламентирующих экологическую сертификацию, уже насчитывает более 230 актов.

перевозки, реализации и утилизации, выполнения работ или оказания услуг требованиям технических регламентов, положениям стандартов или условиям договоров, которая может быть добровольной и обязательной. Она может проводиться и в форме принятия декларации о соответствии. Это чрезвычайно значимая новелла российского законодательства.

Добровольное подтверждение соответствия осуществляется по инициативе заявителя на условиях договора между заявителем и органом по сертификации. Добровольное подтверждение соответствия может осуществляться для установления соответствия национальным стандартам, стандартам организаций, системам добровольной сертификации, условиям договоров.

Объектами добровольного подтверждения соответствия являются продукция, процессы производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, работы и услуги, а также иные объекты, в отношении которых стандартами, системами добровольной сертификации и договорами устанавливаются соответствующие требования. Система добровольной сертификации может быть создана юридическим лицом и (или) индивидуальным предпринимателем или несколькими юридическими лицами и (или) индивидуальными предпринимателями.

Лицо или лица, создавшие систему добровольной сертификации, устанавливают перечень объектов, подлежащих сертификации, и их характеристик, на соответствие которым осуществляется добровольная сертификация, правила выполнения предусмотренных данной системой добровольной сертификации работ и порядок их оплаты, определяют участников данной системы добровольной сертификации. Системой добровольной сертификации может предусматриваться применение знака соответствия.

Она (система) может быть зарегистрирована федеральным органом исполнительной власти по техническому регулированию.

Порядок применения знака соответствия устанавливается правилами соответствующей системы добровольной сертификации.

Систему добровольной экологической сертификации предприятий “Московский экологический регистр” собираются внедрить власти Москвы с 1.07.03 г. Предприятие, изъявившее желание участвовать в программе, должно составить план мероприятий для того, чтобы сделать производство экологически чистым. Улучшать нужно не только системы очистки сбросов и выбросов, утилизации отходов, но и управление производством. Стимулы - преимущества получения городских заказов.⁹²

⁹² Зеленый мир, 2003, № 13/14. С.3.

В феврале 2001 г. В России внедрена система добровольной сертификации на соответствие требованиям ХАССП (НАССР- Hazard Analysis and Critical Control Points) - анализ рисков и критические контрольные точки, являющаяся основной моделью управления качеством и безопасностью продукции на пищевых предприятиях развитых стран мира. В системе уже выдано 22 сертификата, обучено 22 специалиста, из которых 10 аттестованы как эксперты по сертификации. Только недавно подготовлена и еще не введена методика по анализу риска продукции для окружающей среды, жизни, здоровья и имущества граждан с целью отнесения ее к объектам обязательного подтверждения соответствия. Эта методика может стать основой для создания системы методик оценки риска причинения вреда для различных групп однородной продукции.

Обязательное подтверждение соответствия проводится только в случаях, установленных соответствующим техническим регламентом, и исключительно на соответствие требованиям технического регламента. Объектом обязательного подтверждения соответствия может быть только продукция, выпускаемая в обращение на территории Российской Федерации.

Декларирование соответствия осуществляется по одной из следующих схем:

- а) принятие декларации о соответствии на основании собственных доказательств;
- б) принятие декларации о соответствии на основании собственных доказательств, доказательств, полученных с участием органа по сертификации и (или) аккредитованной испытательной лаборатории (центра) (далее - третья сторона).

При декларировании соответствия на основании собственных доказательств заявитель самостоятельно формирует доказательственные материалы в целях подтверждения соответствия продукции требованиям технических регламентов. В качестве доказательственных материалов используются техническая документация, результаты собственных исследований (испытаний) и измерений и (или) другие документы, послужившие мотивированным основанием для подтверждения соответствия продукции требованиям технических регламентов. Состав доказательственных материалов определяется соответствующим техническим регламентом.

Кроме того, указанным законом введен *Знак обращения на рынке*, которым маркируется продукция, соответствие которой подтверждено требованиям технических регламентов. Данный знак не является специальным защищенным знаком и наносится в информационных целях. Маркировка знаком обращения на рынке осуществляется заявителем самостоятельно любым удобным для него способом.

Продукция, соответствие которой требованиям технических регламентов не подтверждено в порядке, установленном ФЗ «О техническом регулировании», не может

быть маркирована знаком обращения на рынке.

Таким образом, в области сертификации в настоящее время происходит интенсивное реформирование системы сертификации и переход к таким процедурам оценки соответствия продукции, работ и услуг, которые способствовали бы устранению *избыточности обязательной сертификации* и замене ее в возможных для этого ситуациях *добровольной сертификацией*. Это связано с необходимостью внедрения принятых в мировом сообществе форм подтверждения соответствия, удовлетворением требований ВТО, что необходимо для вступления России в эту организацию и, хотя специалисты в области сертификации, да и юристы об этом не пишут - для снижения уровня коррупционного потенциала деятельности по сертификации. Конечно, такой переход требует определенных вложений и содействия субъектам хозяйственной деятельности по внедрению и использованию систем качества на соответствие ГОСТ Р ИСО 9000-2001. Параллельно активизировалась работа по реформированию организации и деятельности центров стандартизации, метрологии и сертификации.

Отмечу здесь также как особо важный момент для предупреждения коррупционного поведения - разделение функций хозяйствующих субъектов и государственных контрольно-надзорных органов (что не осуществляется применительно к охране окружающей среды в стране в целом).

Общая характеристика уголовно-правовых и административно-правовых запретов.

Современное российское законодательство с начала 90-х годов стремится к использованию в целях защиты прав потребителя, окружающей среды, безопасности населения, жизни и здоровья людей всего набора правовых средств, в том числе и мер юридической ответственности. При реформировании уголовного и административного законодательство это стремление нашло свое отражение в текстах УК РФ и КоАП РФ. В оба кодекса были введены составы преступлений и правонарушений, элементы (признаки) которых связаны с процессами сертификации и стандартизации, в том числе экологических, в первую очередь объективной стороны и предмета посягательства. Рассмотрим содержание запретов.

Уголовное законодательство. В нарушении правил экологической сертификации и стандартизации могут состоять преступления, предусмотренные, как уже говорилось выше, ст.235, 238 УК РФ, а также рядом статей главы 26 УК РФ “Экологические

преступления», хотя в текстах ее норм прямо на это не указывается. Тем не менее, если речь идет о нарушении правил охраны окружающей среды, охраны вод и т.п., можно предположить, что какая-то часть противоправных деяний связана с нарушением стандартов, подделкой сертификатов или уклонением от их оформления и проч. В этой связи, как минимум, нуждается в дополнительном анализе содержание ст.246 «Нарушение правил охраны окружающей среды при производстве работ», ст.247 «Нарушение правил обращения экологически опасных веществ и отходов», ст.248 «Нарушение правил безопасности при обращении с микробиологическими либо другими биологическими агентами или токсинами», ст.249 «Нарушение ветеринарных правил и правил, установленных для борьбы с болезнями и вредителями растений», ст.250 «Загрязнение вод», ст.251 «Загрязнение атмосферы», ст.252 «Загрязнение морской среды», ст.254 «Порча земли», ст.255 «Нарушение правил охраны и использования недр». Кроме того, в определенных ситуациях с нарушением правил сертификации (лесной) может быть связано и такое преступление как незаконная порубка (ст.260).

Административно-правовые запреты. Они многочисленны: в главы 8 и 10 КоАП РФ включено значительное число статей, в которых содержатся составы административных правонарушений, связанных с нарушением правил сертификации и стандартов. Только в качестве примеров: ст. 8.1. «Несоблюдение экологических требований при планировании, технико-экономическом обосновании проектов, проектировании, размещении, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию, эксплуатации предприятий, сооружений и иных объектов», ст. 8.2. «Несоблюдение экологических и санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами производства и потребления или иными опасными веществами», ст. 8.13. «Нарушение правил охраны водных объектов», ст. 10.2. «Нарушение порядка ввоза и вывоза подкарантинной продукции (подкарантинного материала, подкарантинного груза) и т.д.

Кроме того, в Кодекс включены и другие нормы, устанавливающие ответственность за выпуск организацией-производителем товаров и продукции без маркировки (ст. 15.12) и за нарушение обязательных требований государственных стандартов, правил обязательной сертификации, нарушение требований нормативных документов по обеспечению единства измерений (ст. 19.19). Статья 19.19 содержит общие составы по отношению к специальным составам глав 8, 10 и других глав КоАП РФ.

Рассмотрим ее содержание подробнее, поскольку это единственный пример российского законодательства, прямо говорящий о нарушении стандартов и порядка сертификации. Часть 1 ст.19.19. КоАП РФ устанавливает ответственность за нарушение требований государственных стандартов при реализации (поставке, продаже),

использовании (эксплуатации), хранении, транспортировании либо утилизации продукции, а равно уклонение от представления продукции, документов, или сведений, необходимых для осуществления государственного контроля и надзора. В части 2 предусмотрена ответственность за нарушение правил обязательной сертификации, то есть реализации сертифицированной продукции, не отвечающей требованиям нормативных документов, на соответствие которым она сертифицирована, либо реализация сертифицированной продукции без сертификата соответствия (декларации о соответствии), или без знака соответствия, или без указания в сопроводительной технической документации сведений о сертификации или о нормативных документах, которым должна соответствовать указанная продукция, либо недоведение этих сведений до потребителя (покупателя, заказчика), а равно предоставление недостоверных результатов испытаний продукции либо необоснованная выдача сертификата соответствия (декларации о соответствии) на продукцию, подлежащую обязательной сертификации.

Таким образом, у лиц, реализующих административную ответственность за нарушение правил стандартизации и сертификации, существует реальная, законодательно установленная (и вмененная им в обязанность) возможность эффективной борьбы с данными правонарушениями. Они могут использовать в равной мере как запреты статьи 19.19 (и 15.2), так и запреты, касающиеся отдельных видов стандартов и сертификатов (в нашем случае – экологических).

Общая характеристика субъектов, находящихся в пределах действия коррупционных очагов.

Как и в иных случаях, коррупционное поведение в сфере экосертификации и экостандартизации характеризуется таким признаком как *специальная субъектность*. Фактически можно говорить о том, что субъектами данного вида противоправного поведения могут быть физические и юридические лица (последние - при совершении ими административных правонарушений, но не уголовно-наказуемых деяний). Среди них можно выделить несколько групп.

Во-первых, это работники (организации, подразделения) федеральных государственных унитарных предприятий, территориальных органов Госстандарта России, испытательных лабораторий, иных структурных образований, функционирующих в рамках Госстандарта России или по данному им уполномочиванию, т.е. лица,

участвующие в процессе сертификации продукции, разработки стандартов и осуществляющие функции как разрешительного, регистрационного, информационного характера, так и осуществляющие на разных уровнях контроль за соблюдением законодательства о сертификации и стандартизации⁹³. Именно они от лица Госстандарта России⁹⁴ осуществляют государственное управление стандартизацией и сертификацией⁹⁵ в стране. Фактически эта группа разбивается на две подгруппы: сотрудники центров и испытательных лабораторий и иных организаций⁹⁶ и государственные инспектора по надзору за государственными стандартами и обеспечению единства измерений. Здесь надо учитывать и региональный аспект. Дело в том, что территориальные органы по сертификации продукции и услуг (работ) функционируют в регионах вне зависимости от административно-территориального деления страны. Так, действуют Волго-Вятский, Восточно-Сибирский, Дальневосточный, Западно-Сибирский, Калининградский, Поволжский, Северный, Северо-Западный, Северо-Кавказский, Уральский, Центрально-Черноземный, Центральный центры, а также центры, созданные в отдельных областях РФ (Брянской, Владимирской, Ивановской, Калужской, Костромской и др., в г.Москве)⁹⁷.

⁹³ В системе Госстандарта России функционируют: Центральный аппарат, Федеральный фонд стандартов, Национальный орган по сертификации, Федеральный центр по каталогизации продукции, Государственная метрологическая служба, научные организации, промышленные предприятия, территориальные органы и т.д.

⁹⁴ Положение о Государственном комитете Российской Федерации по стандартизации и метрологии утверждено Постановлением Правительства РФ от 7 мая 1999 г. № 498 (СЗ РФ, 1999, № .Ст.).

⁹⁵ По состоянию на 1 января 2003 г. в государственном реестре Госстандарта России было зарегистрировано:

-органов по сертификации продукции, услуг и систем качества - 1315,

- испытательных лабораторий - 2349,

в том числе зарубежных органов по сертификации продукции - 15 , испытательных лабораторий - 65,

- федеральных систем обязательной сертификации - 19,

- систем добровольной сертификации - 161.

При этом в системе ГОСТ зарегистрировано уже 38 систем обязательной и 6 - добровольной сертификации.

⁹⁶ В Ежегоднике 2002 (отчете Госстандарта о работе) указывается, что в систему Госстандарта России входят 140 организаций и предприятий (102 федеральных государственных учреждения, из них 99 центров стандартизации и метрологии и 3 учебных заведения, 34 федеральных государственных унитарных предприятия, 4 организации иных форм собственности), общая численность занятых здесь лиц - 21000 специалиста , численность Центрального аппарата при этом - всего 188 человек.

Нельзя сказать, что руководство ведомства не предпринимает мер по повышению уровня ответственности работников Госстандарта. Так, только в 2002 г. учебными учреждениями (Академия стандартизации, метрологии и сертификации, Московский институт экспертизы и испытаний, Московская инженерная школа метрологии и качества Уральский колледж метрологии и качества) и программами профессиональной переподготовки было охвачено 18883 чел., из них: профессиональную переподготовку - 28 чел., повысили квалификацию - 17584, чел., в том числе специального характера как претендующие на должность эксперта по сертификации продукции, услуг и систем качества (1299) человека. Показательно в этом плане не только собственно количество людей, занятых в сфере сертификации и (или) стремящихся работать в ней, но и количество учебных специализаций (а, соответственно, направлений конкретной работы): в Академии проводят обучение по более чем 50 специализациям по однородным группам продукции и видам услуг (сертификация) и по 7 специализациям области стандартизации и управления качеством продукции.

⁹⁷ См.: <http://www.gost.ru/sls/ocert.nsf/aregion?OpenView&Start=1&Count=30&Expand=14.6>

Здесь же можно получить информацию о почтовых и электронных адресах соответствующих центров по сертификации.

Данные о структуре Госстандарта и информацию об общественной приемной, куда можно обратиться лично за разъяснениями можно также найти на специальном сайте.⁹⁸

По отчетным материалам Госстандарта России в 2002 г. его работники сотрудничали с 11236 организаций разных форм собственности (в основном ООО и АО), которые аккредитованы на право выполнения соответствующих работ или которым выданы лицензии. Это говорит о широкой охваченности достаточно большого круга лиц потенциальными и реальными коррупционными процессами.

Во-вторых, это работники Министерства природных ресурсов РФ, Федерального горного и промышленного надзора России, Госкомрыболовства, иных природоохранных ведомств, на которые возложены функции государственного экологического и иного связанного с охраной окружающей среды и использованием природных ресурсов контроля⁹⁹. Контрольно-надзорный аппарат перечисленных ведомств по роду своих служебных полномочий обязан проверять соблюдение законодательства о стандартизации и сертификации у природопользователей и лиц (организаций), оказывающих воздействие на окружающую среду, а в некоторых случаях (Госсанэпиднадзор) - и выдавать гигиенические сертификаты) или проводить испытания и т.д. (например, Министерство сельского хозяйства РФ - агрохимические и иные, участвовать в сертификации агрохимикатов и пестицидов, выполнять иные связанные с этим работы и осуществлять контроль).

Наконец, в-третьих, это большая группа лиц, деятельность (предпринимательская, производственная, торговая, экспортно-импортная и т. п. и т.д.) которых в соответствии с российским законодательством в обязательном порядке требует подтверждения знаками соответствия, получения сертификатов, маркировки продукции, соблюдения стандартов экологической безопасности (либо по общим правовым условиям и ограничениям, либо по условиям лицензий и разрешений либо договоров в области использования природных ресурсов).

Таким образом, в сфере экосертификации и экостандартизации функционируют значительные людские ресурсы, а поведение их одновременно характеризуется

⁹⁸ <http://www.gost.ru/sls/gost....//A0A4A098F5CE093BC32566DC00311322>

⁹⁹ Подробнее о полномочиях перечисленных и иных природоохранных органов см.: Бринчук М.М. Экологическое право (Право окружающей среды). М.: Юристъ, 1998. С.220 и след.; Дубовик О.Л. Экологическое право. Элементарный курс. М.: Юристъ, 2002. С. 57-64 и др. работы по Библиографии "Экологическое право России (1990-2001 гг.) / Отв.ред. О.Л.Дубовик. М.: Издательский дом "Дашков и К"., 2002. С.89-93), а также Постановления Правительства РФ, утвердившие соответствующие положения - о Министерстве природных ресурсов РФ от 25 сентября 2000 г. (СЗ РФ, 2000, № .Ст.), о Министерстве сельского хозяйства РФ от 29 ноября 2000 г. (СЗ РФ, 2000, № 49. Ст..4824), о Министерстве здравоохранения РФ от 3 июня 1997 г. (СЗ РФ, 1997, " 23. Ст.2694 и входящей в него Государственной санитарно-эпидемиологической службе, от 30 июня 1998 г. (СЗ РФ, 1998, №27. Ст.3197), О Министерстве промышленности, науки и технологий от 26 октября 2000 г. (СЗ РФ, 2000, № 45. Ст.4473) и др.

массовостью и распространенностью. При этом охват сфер экономической и иной деятельности воистину “безразмерен”.

Для иллюстрации сказанного приведу сведения о действующих в стране на 1 января 2003 г. стандартах. В России в это время общий фонд действующих стандартов составлял **более 23 тысяч документов**, свыше 19 тысяч из которых являются межгосударственными (их действие распространяется не только на территорию России, но и на страны СНГ), а также 25 тыс. стандартов международных организаций, около 200 тыс. стандартов национальных организаций (для сравнения - ИСО и МЭК - 16663, Германия - 16875, Япония - 4979, КНР-17391, Франция-13974 - эти данные указывают на количество единиц зарубежных фондов стандартов), а также 33 общероссийских классификатора и иные.

Показателен объем деятельности в рассматриваемой области, который можно определить и по сравнительным данным о выполнении плана стандартизации за трехлетний период с учетом прогноза на 2003 г. В Ежегоднике 2002 указываются следующие параметры.

Таблица 11

Выполнение стандартизации.

ГОД	2000	2001	2002	2003 (ПРОГНОЗ)
Всего тем / объектов	1237	1574	1441	1534
Из них выполнено	744	841	649	
Принято стандартов	397	476	485	769
Из них ГОСТ Р	277	234	273*	526
Из них ГОСТ	120	233	212**	243
Из них гармонизированы	192	218	160	300

* из них 111 гармонизировано (имеется в виду гармонизация с требованиями международных и европейских стандартов)

** из них 49 гармонизировано

В текущем году ведется и в ближайшие годы будет продолжена работа по внедрению стандартов “Лесоводство и смежные виды деятельности”, “Биологическая

безопасность пищевых продуктов, кормов и товаров народного потребления и методы ее контроля”, ”Метрология энергоэффективной экономики” и др., имеющих важнейшее значение для охраны окружающей среды и обеспечения эффективного использования природных ресурсов и экологического правопорядка в стране.

Следовательно в деятельность по соблюдению стандартов в связи с охватом ими новых сфер производства (и контроля) будет вовлечено еще большее количество людей.

Факторы, влияющие на распространенность коррупционного поведения в сфере экосертификации и экостандартизации.

Они многочисленны и разнообразны по своей природе. Ориентировочно их можно разбить на несколько групп:

- а) информационные;
- б) временные;
- в) организационные;
- г) экономические;

а) **Информационные факторы.** Охарактеризуем некоторые из названных групп факторов.

Здесь большую роль играет недостаточная осведомленность субъектов хозяйственной деятельности (производителей продукции) и пользователей продукцией, товарами, работами и услугами о правовых предписаниях в области стандартизации и сертификации, о процедурах получения сертификата, об источниках правовых норм и т. п. Как показали беседы и с гражданами, и с предпринимателями, во многих случаях они - даже при желании не нарушать законодательство, - не знают, где получить необходимую информацию.

Контент-анализ запросов, направленных Госстандарту России, показал, что чаще всего - в 48,4% случаев вопросы касаются именно источников информации о стандартах и сертификатах¹⁰⁰, 32,3% - процедур получения сертификатов¹⁰¹, 9,8% - правового статуса

¹⁰⁰ Приведу примеры типичных вопросов: Какие документы можно использовать при разработке технических регламентов? Где можно приобрести официальные издания государственных стандартов, действующие на территории Российской Федерации (ГОСТ и ГОСТ Р)? Где можно найти тексты государственных стандартов, действующие на территории Российской Федерации (ГОСТ и ГОСТ Р) в Интернет? Могу ли я получить информацию по методике измерения. Например МИ 1538-94 ПГ? Где можно узнать. Сертифицирована ли интересующая нас организация в рамках Системы качества на соответствие международным стандартам серии ИСО 9000? Где можно найти автоматизированную систему базы данных по сертификатам? Где можно получить информацию о стандартах, действующих на территории Российской Федерации, по конкретному виду продукции? Где можно найти переводы российских стандартов на

(юридической силы) ранее действовавших правил,¹⁰² прочие - 7,5%¹⁰³, 2,0% - отправленные не по адресу, запрашивающие информацию, которой Госстандарт России не располагает.

б) Факторы, проявляющиеся в общественном мнении и отражающие восприятие населением России ситуации в области борьбы с экологическими правонарушениями

Их можно проиллюстрировать на примере проведенного Гринпис России в 1998 г. опроса по проблемам лесного сектора России и недостаткам системы управления лесами. Опросом по методу случайной выборки охвачено 1282 респондента в 13 регионах лесной зоны России.

английский язык? Будет ли создана база ГОСТов? _См.:<http://www.gost.ru/sls/FAQ-www.nsf/CCWeb?OpenView&Start=1&Count=30&Expand=2> (вопросы, направленные 13 августа 2003 г.)ю
Как видно, подавляющее большинство этих вопросов вызваны незнанием того, что соответствующая информация уже размещена на Web.узле Госстандарта России и вполне доступна для потребителя.

¹⁰¹ Здесь типичные вопросы: Какие организации имеют право изготовления и распространения официальных изданий государственных стандартов? Какие процедуры необходимо осуществить при создании органа по сертификации? Наше предприятие имеет лицензию на продажу измерительных приборов. Мы хотим внести в Государственный реестр осциллографы, которые мы планируем импортировать. Прошу Вас сообщить адрес организации, с которой можно будет заключить договор.

¹⁰² Здесь вопросы, как правило, более однородны, например: “Какое сейчас правовое положение старых советских ГОСТ?” “Каков на сегодняшний день правовой статус ГОСТ Р 6.30-97 - Требования к оформлению документов? Почему он отменен? Руководство Росархива ссылается на то, что он не прошел регистрацию в Минюсте. Это так?”

¹⁰³ Среди остальных вопросов встречаются вопросы о том, где и как можно приобрести носители информации, например: “Мы планируем приобрести средства измерения зарубежного производства, в частности манометры. Где можно узнать, внесены ли в Госреестр средства измерения, где можно заказать копию сертификата и методику проверки?”, и вопросы о ценах на информацию и услуги по информированию (например: “Прошу сообщить цены на официальные издания нормативных документов Госстандарта России.”

Надо сказать, что цены на информацию в некоторых случаях не очень доступные. Например. С 1 ноября 2002 г. установлены (без учета НДС) следующие цены на стандарты, нормативно-техническую документацию, сборники стандартов и классификаторы- в зависимости от объема издания: до 0,5 п.л. - 38 руб., от 0,5 до 1,0 п.л. - 83 руб., от 1,0 до 2,0 п.л. -98 руб., от 2,0 до 3,0 п.л. -136 руб., от 3,0 до 4,0 п.л. -148 руб., от 4,0 до 5,0 п.л. - 158 руб., от 5,0 до 6,0 п.л. - 183 руб., от 6Ю0 до 7,0 п.л. - 168 руб., от 7,0 до 8,0 п.л. - 173 руб., от 8,0 до 9,0 п.л. - 178 руб., от 9,0 до 10,0 п.л. - 183 руб., от 10,0 до 30,0 п.л. - 188 руб. (В последнем случае в зависимости от тиража идет увеличение цены на 10-20 рублей за каждый последующий печатный лист).- См.: <http://www.gost.ru/sls/FAQ.../0E2D8105388317DAC3256C5A0043F3CD?OpenDocumen>.

Получается, что наиболее дорого обходится небольшая по объему информация (от 0,5 до 2,0 п.л., т.е. один ГОСТ) мелким, разовым потребителям, наиболее дешево - тем. Кто ведет разнообразную хозяйственную деятельность, используя для этого различные ГОСТы и классификаторы (сравн. Стоимость сборника объемом до 30 п.л. и текста ГОСТа объемом 1 п.л. - разница составляет всего 2,2.). Это не может не сказываться на отказе от приобретения информации и, следовательно. Способствовать нарушению законодательства, на возникновении соображения о том, что за оформление документации все равно придется платить, поэтому не стоит тратить лишние деньги на ознакомление с конкретным стандартом.

Годовые подписки на периодические издания Госстандарта превышают цены на официальное издание Федерального Собрания РФ- “Собрание законодательства”. Так, Годовая подписка на ежемесячные информационные указатели “Государственные стандарты” стоит 5328 рублей, на “Технические условия” - 4320 рублей. Другие издания дешевле, но относительно: стоимость годового систематического и нумерационного указателя в трех томах “Государственные стандарты” - 2640 рублей, а указателя 2003 г. “Технические условия” - 1267 рублей. Эти издания не могут приобрести не только люди, занимающиеся мелким предпринимательством, но и многие библиотеки технических ВУЗов.

На вопрос: «Как вы считаете, что является причиной современного кризиса в лесной промышленности России» даны следующие ответы:

- 52 % - отсутствие государственной поддержки и координации лесного комплекса;
- 35 % - неразумная налоговая политика, удушающая деятельность лесозаготовителей;
- 33 % - истощение лесных ресурсов в доступных для освоения регионах;
- 28 % и коррумпированность всех уровней российской лесной службы;
- 19 % - разрушение каналов сбыта древесины в связи с распадом СССР;
- 1 % - деятельность «зеленых» - природоохранных неправительственных организаций.¹⁰⁴

А на вопрос о наиболее важной экологической проблеме современного лесного хозяйства были даны ответы в следующей пропорции:

- 53% - слишком большие объемы и площади сплошных рубок;
- 53% - малое количество и низкое качество работ по восстановлению вырубленных лесов;
- 52% - лесные пожары;
- 44% - уничтожение лесов в прибрежных зонах рек и озер и около источников рек;
- 22% - засорение сплавных рек затопленной при сплаве древесиной;
- 22% - отводы лесных земель под дачи, дороги, карьеры в густонаселенных районах.

Эти данные, как и опрос работников право- и природоохранительных органов показывает, насколько существенны (по мнению граждан России) механизмы коррупции в сфере охраны окружающей среды и природопользования.

в) **Организационные факторы.** Основную роль играют структурно-компетенционные образования. Если (как указывалось выше) в системе Госстандарта России предпринимаются шаги для разделения нормотворческих и общеуправленческих полномочий с контрольно – надзорными, то Министерство природных ресурсов РФ – несмотря на очевидность аргументов – продолжает совмещать эти функции. Принятие решения об образовании независимого контрольного природоохранительного органа вновь отложено.

г) **Экономические факторы.** Недальновидные расчеты и ориентация на сиюминутную выгоду свойственна российскому бизнесу. Давление зарубежных – экологически дружественных - партнеров и экологических дружественных организаций пока что сказывалось на поведении лишь незначительной части российских

¹⁰⁴ А.Ярошенко. «Глас народа», Лесной бюллетень, « 1 (10), март 1999 г., с. 3-5. Цит. по: Птичников А.В. Леса России: независимая сертификация и устойчивое управление. М.: WWF. - С. 53

предпринимателей. Система стимулов не отлажена. В принципе, действие экономического фактора производно от политики государства. Недаром в Докладе об оздоровлении экологической обстановки в РФ прямо говорится: «Нет целенаправленной политики по широкому внедрению экологической сертификации промышленных предприятий, соответствующей уровню современных мировых стандартов»¹⁰⁵ (ст. 21- 22).

Механизмы коррупции.

1. Фальсификация документов, необходимых для представления в орган, участвующий в принятии решения о выдаче сертификата.¹⁰⁶
2. Занижение критериев оценки образцов в испытательных лабораториях.
3. Непредставление всех необходимых документов.
4. Завышение / занижение сроков действия сертификатов.
5. Осуществление деятельности при отсутствии сертификатов.
6. Уклонение от оформления обязательного сертифицирования продукции или работ (в целях снижения себестоимости продукции).

Предупреждение нарушений законодательства об экосертификации и экостандартизации: основные направления и перспективы.

В настоящее время уже разработан и действует ряд стандартов, вводящих терминологию на новые виды продукции, позволяющие ее идентифицировать, выявлять на потребительском рынке фальсифицированную или контрафактную продукцию, а также вводящие требования к конкретным группам пищевой продукции (молочной, макаронной,

¹⁰⁵ См. : Доклад об оздоровлении экологической обстановки в РФ, ст. 21 - 22

¹⁰⁶ При обязательной сертификации продукции, товаров и услуг в соответствии с российским законодательством необходимо предоставление определенного пакета документов наряду с заявлением. В этот пакет входят копии: а) договора на поставку продукции с указанием сведений об ассортименте, качестве, количестве и проч.; б) счета (инвойса), в) санитарно-эпидемиологического заключения; г) сертификата пожарной безопасности.

Так, в договоре могут быть указаны неверные данные об ассортименте или качестве товара, поскольку образцы товара должны быть представлены в испытательную лабораторию Госстандарта России или в организацию, аккредитованную им, возможна подмена образцов. Порядок получения санитарно-эпидемиологического заключения достаточно сложен. Здесь чаще всего возникает возможность злоупотреблений и фальсификации данных об отсутствии рисков или непригодности продукции. Вымогательство взяток за получение санитарно – эпидемиологического заключения – более, чем распространенное явление.

кофе и кофепродуктам, зернопродуктам, продукции сахарной и крахмало-паточной промышленности).

В результате мер по замене обязательного сертифицирования на добровольное, т.е. декларацию о соответствии, перечень товаров, работ и услуг, подпадающий под нее, увеличился в 3 раза.

Постановлением Госстандарта России с 1 июня 2002 г. введены в действие Рекомендации по аккредитации Р 50.4.005-2002 “Система сертификации ГОСТ Р. Требования к руководителям органов по сертификации”, и готовится аналогичный документ в отношении руководителей испытательных лабораторий. Это позволяет надеяться на то, что формальные требования хотя бы в какой-то степени ограничат должностные злоупотребления в верхнем эшелоне лиц, участвующих в процессах выдачи сертификатов.

Все эти – уже осуществляемые – меры рассчитаны на укрепление правопорядка в сфере сертификации продукции и соблюдения стандартов качества и деятельности, в том числе экологических. Но, тем не менее, прогнозируемая эффективность указанных мер (в случае их последовательного осуществления) может быть сведена к нулю, если не будет обеспечено параллельное криминологическое сопровождение.

Оно может осуществляться путем:

а) принятия подзаконных актов, конкретизирующих (без излишней бюрократизации как «мотора» коррупции) права и обязанности субъектов экосертификации и экостандартизации;

б) реального расширения сферы добровольной сертификации;

в) введения (и применения) зарубежными партнерами более жестких санкций, включая отказ от деловых контактов, в случаях нарушения требований законодательства о сертификации и стандартизации.