

ПРОБЛЕМЫ НОРМАТИВНОГО ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБУЧЕНИЯ РУКОВОДИТЕЛЕЙ И СПЕЦИАЛИСТОВ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Е. С. Рейхерт

Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск

Статья посвящена проблеме правового регулирования вопроса обучения руководителей и специалистов организаций и индивидуальных предпринимателей по экологической безопасности. Федеральное законодательство устанавливает только обязательность такого обучения. Подзаконные акты, регламентирующие продолжительность, сроки такого обучения, часто изменялись, отменялись вовсе или принимались не уполномоченными органами. В настоящее время документ, ранее регламентировавший этот вопрос, утратил силу, взамен ничего не принято. Автор анализирует проект, подготовленный Министерством природы России и сложившуюся судебную практику.

Ключевые слова: *обучение, экологическая безопасность, охрана окружающей среды, повышение квалификации.*

Согласно ст. 71 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее – ФЗ № 7-ФЗ) в целях профессиональной подготовки специалистов в области охраны окружающей среды устанавливается система всеобщего и комплексного экологического образования, включающая в себя общее образование, среднее профессиональное образование, высшее образование и дополнительное профессиональное образование специалистов.

Руководители организаций и специалисты, ответственные за принятие решений при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, которая оказывает или может оказать негативное воздействие на окружающую среду, должны иметь подготовку в области охраны окружающей среды и экологической безопасности на основании п. 1 ст. 73 ФЗ № 7-ФЗ.

Некоторые специалисты полагают, что отсутствие подготовки у руководителя или специалиста в области экологической безопасности влечет наступление административной ответственности по ст. 8.1. КоАП РФ.

Объективная сторона данного правонарушения включает в себя несоблюдение экологических требований при территориальном планировании, градостроительном зонировании, планировке территории, архитектурно-

строительном проектировании, строительстве, капитальном ремонте, реконструкции, вводе в эксплуатацию, эксплуатации, выводе из эксплуатации зданий, строений, сооружений и иных объектов капитального строительства.

В постановлениях ФАС Северо-Западного округа от 4 марта 2008 г. № А56-41014/2007, от 26 февраля 2008 г. № А56-18136/2007 сделан вывод о том, что ст. 73 ФЗ № 7-ФЗ, находится в главе XIII «Основы формирования экологической культуры», следовательно, не прохождение индивидуальным предпринимателем и организацией или состоящими в трудовых отношениях с индивидуальным предпринимателем и организацией физическими лицами (должностными лицами) соответствующей подготовки в области охраны окружающей среды и экологической безопасности свидетельствует о допущенных недостатках в области формирования экологической культуры. Указанные действия не образуют объективную сторону административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена ст. 8.1 КоАП РФ. Аналогичная правовая позиция изложена в Постановлении Президиума ВАС РФ от 2 октября 2012 г. № 4973/12 по делу № А60-50398/2011; в решении Арбитражного суда Сахалинской области от 28 октября 2014 г. по делу № А59-3144/2014; в Постановлении

Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 27 февраля 2014 г. по делу № А32-18979/2013.

В настоящее время можно наблюдать картину с диаметрально противоположной судебной практикой. Суды считают, что отсутствие документов о подготовке составляет объективную сторону правонарушения по ст. 8.1 КоАП РФ (например, решение Шаховского районного суда Московской области от 19 февраля 2019 г. по делу № 12-12/2019; Решение Московского областного суда от 26 марта 2019 г. по делу № 21-649/2019).

Думается, что отсутствие обязательной подготовки по вопросам экологической безопасности должно быть самостоятельным составом правонарушения, для чего понадобится внести изменения в КоАП РФ.

Во исполнение п. 1 ст. 73 ФЗ № 7-ФЗ приказом Ростехнадзора от 20 ноября 2007 г. № 793 было утверждено положение о подготовке и аттестации руководителей и специалистов организаций в области обеспечения экологической безопасности. Однако приказом Минприроды № 197 от 30 июня 2009 г. данное положение было отменено и не применяется с 28 сентября 2009 г.

Согласно разъяснениям Министерства природы России осуществление профессиональной подготовки и аттестации специалистов организаций в области обеспечения экологической безопасности после 28 сентября 2009 года должно регламентироваться приказом Ростехнадзора от 29 января 2007 г. № 37 «О порядке подготовки и аттестации работников организаций, поднадзорных Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору» (далее – Приказ № 37).

В свою очередь Ростехнадзор публикует письмо от 24 сентября 2009 г. № АФ-43/3838 «О порядке организации подготовки и аттестации в области обеспечения экологической безопасности», согласно которому при организации подготовки и аттестации в области обеспечения экологической безопасности до принятия иных нормативных правовых актов необходимо руководствоваться Приказом № 37 и распоряжением Ростехнадзора от 8 апреля 2009 г. № 18-рп.

При разработке и согласовании с Ростехнадзором программ подготовки необходимо было руководствоваться требованиями к минимуму содержания дополнительных профессиональных образовательных программ по-

вышения квалификации «Обеспечение экологической безопасности руководителями и специалистами общехозяйственных систем управления», «Обеспечение экологической безопасности руководителями и специалистами экологических служб и систем экологического контроля», «Обеспечение экологической безопасности при работах в области обращения с опасными отходами», предусматривающими в том числе при успешном завершении квалификационных испытаний выдачу соискателю удостоверения (свидетельства) о повышении квалификации государственного образца.

Таким образом, в 2009 году сложилась следующая ситуация: руководители организаций и специалисты, ответственные за принятие решений при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, которая оказывает или может оказать негативное воздействие на окружающую среду, должны были иметь подготовку в области охраны окружающей среды и экологической безопасности.

Указанная подготовка осуществлялась в рамках дополнительного профессионального образования в виде повышения квалификации по трем программам: 1) «Обеспечение экологической безопасности руководителями и специалистами общехозяйственных систем управления», 2) «Обеспечение экологической безопасности руководителями и специалистами экологических служб и систем экологического контроля», 3) «Обеспечение экологической безопасности при работах в области обращения с опасными отходами». По окончании обучения выдавалось удостоверение о повышении квалификации.

Периодичность повышения квалификации Приказом № 37 не была определена. Однако руководители и специалисты в силу п. 13 указанного приказа должны были проходить периодическую аттестацию не реже чем один раз в пять лет. До аттестации лицо должно было пройти подготовку (обучение) либо в организациях, осуществляющих такую подготовку, либо посредством самоподготовки (п. 5 приказа № 37).

Несмотря на то, что вопросы подготовки и аттестации специалистов в области обеспечения экологической безопасности перешли в 2010 году в компетенцию Росприроднадзора (Постановление Правительства Российской Федерации от 13 сентября 2010 г. № 717), положениями приказа № 37 продолжали пользо-

ваться в связи с отсутствием иных нормативных правовых актов.

Однако Приказом Ростехнадзора от 8 ноября 2019 г. № 430 Приказ № 37 признан утратившим силу с 21 декабря 2019 г. Приказ опубликован на официальном интернет-портале правовой информации 10 декабря 2019 г.

Какими же документами пользоваться в 2020 году при обучении руководителей и специалистов по вопросам экологической безопасности?

По вопросам промышленной безопасности принято Постановление Правительства Российской Федерации от 25 октября 2019 г. № 1365 «О подготовке и об аттестации в области промышленной безопасности, по вопросам безопасности гидротехнических сооружений, безопасности в сфере электроэнергетики», которое вступило в силу с 1 ноября 2019 г. А вот в отношении именно экологической безопасности пока существует только проект Приказа Министерства природных ресурсов и экологии РФ «Об утверждении Положения об установлении порядка подготовки и аттестации специалистов в области обеспечения экологической безопасности» (подготовлен Минприроды России 23 марта 2018 г.). Его принятие планируется во второй половине декабря 2019 года.

Рассмотрим основные положения проекта приказа.

Подготовка и аттестация будут осуществляться в отношении руководителей и специалистов, в том числе в части обращения с отходами производства и потребления I–IV класса опасности, выполнения работ и оказания услуг природоохранного назначения, реализации мероприятий производственного экологического контроля.

Подготовку планируют по дополнительным профессиональным программам как в виде повышения квалификации, так и в виде профессиональной переподготовки. Программы подготовки будут утверждаться Министерством природы России и учитывать должностные обязанности лиц, а также и категорию объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду.

Программы повышения квалификации делятся на три квалификационные группы в зависимости от требований к знаниям. Первая квалификационная группа в отношении лиц, которые должны знать законодательство в

сфере охраны окружающей среды и практического применения норм и стандартов в области обеспечения экологической безопасности. Вторая группа для специалистов, которые должны знать процессы организации производственного экологического контроля. Третья группа для специалистов, которые должны знать порядок обращения с отходами производства и потребления I–IV класса опасности и претендуют на право допуска к таким работам.

Аттестация руководителей и специалистов 1-ой и 2-ой квалификационных групп, осуществляющих деятельность на объектах, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду и относящихся к объектам IV категории, не проводится.

Периодичность подготовки и аттестация руководителей и специалистов устанавливается не реже одного раза в пять лет. Организацию подготовки (обучения) работников осуществляет работодатель, а аттестацию проводит центральная аттестационная комиссия или территориальные аттестационные комиссии Росприроднадзора.

Аттестация подразделяется на первичную и периодическую. Первичная аттестация должна будет проводиться не позднее одного месяца при назначении на соответствующую должность; при переводе на другую работу; при переходе из одной организации в другую, если при осуществлении должностных обязанностей на работе в данной организации требуется проведение аттестации по другой квалификационной группе.

Основанием для проведения аттестации является заявление с приложением документов об образовании. Аттестация осуществляется в форме тестирования по квалификационной группе в срок, не превышающий 20 рабочих дней со дня получения заявления. Результаты аттестации фиксируются в протоколе.

Лица, не прошедшие аттестацию, не допускаются к исполнению трудовых (должностных) обязанностей в отношении объектов по соответствующей должности.

Как мы видим, положения проекта во многом повторяют положения Приказа № 37, обеспечивая в какой-то мере преемственность. Кроме того приказ принимается органом власти, обладающим компетенцией в этом вопросе с учетом положений Федерального закона «Об образовании в Российской

Федерации» от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ (компетентностный подход). Также проект учитывает последние изменения в вопросах охраны окружающей среды, например, категорию объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду.

Хотелось бы, чтобы проект был принят в максимально быстрые сроки, чтобы не породить правового вакуума, когда по вопросу, требующему правовой регламентации, документ отменен, а взамен ничего не принято.

Рейхерт Екатерина Сергеевна – старший преподаватель кафедры трудового, социального права и правопедения, Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск. E-mail: law@tax.su.

Статья поступила в редакцию 15 декабря 2019 г.

DOI: 10.14529/law200110

PROBLEMS OF NORMATIVE LEGAL REGULATION TRAINING OF MANAGERS AND SPECIALISTS IN THE FIELD OF ENVIRONMENTAL PROTECTION AND ENVIRONMENTAL SAFETY

E. S. Reichert

South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation

The article is devoted to the problem of legal regulation of the issue of education of managers and specialists of organizations and individual entrepreneurs on environmental safety. The federal law establishes only the obligation of such training. The by-laws regulating the duration and terms of such training have often been changed, abolished altogether or adopted by non-authorized bodies. At present, the document that previously regulated this issue has lost its force, nothing has been adopted in return. The author analyzes the project prepared by the Ministry of nature and the current judicial practice.

Keywords: *education, environmental safety, environmental protection, professional development.*

Ekaterina Sergeevna Reichert – Senior lecturer in Labour, Social Law and Jurisprudence Department, South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation. E-mail: reikhertes@susu.ru.

Received 15 December 2019.

ОБРАЗЕЦ ЦИТИРОВАНИЯ

Рейхерт, Е. С. Проблемы нормативного правового регулирования обучения руководителей и специалистов в области охраны окружающей среды и экологической безопасности / Е. С. Рейхерт // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». – 2020. – Т. 20, № 1. – С. 68–71. DOI: 10.14529/law200110.

FOR CITATION

Reichert E. S. Problems of normative legal regulation training of managers and specialists in the field of environmental protection and environmental safety. *Bulletin of the South Ural State University. Ser. Law*, 2020, vol. 20, no. 1, pp. 68–71. (in Russ.) DOI: 10.14529/law200110.