

Министерство образования и науки Российской Федерации

**Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования
«Санкт-Петербургский политехнический университет Петра Великого»**

**Гуманитарный институт
Кафедра «Юриспруденция и судебно-техническая экспертиза»**

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

**Тема: Правовое обеспечение проведения государственной и
общественной экологических экспертиз**

Направление 40.03.01 Юриспруденция

Студент гр. 43821/6

Стручков Данил Данилович

Санкт-Петербург

2017

Министерство образования и науки Российской Федерации

**Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования
«Санкт-Петербургский политехнический университет Петра Великого»**

**Гуманитарный институт
Кафедра «Юриспруденция и судебно-техническая экспертиза»**

Работа допущена к защите
Зав. кафедрой
«Юриспруденция и судебно-
технической экспертизы»
_____ В.Н. Снетков
_____ 2017 г.

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА

(ДИПЛОМНАЯ РАБОТА)

**Тема: Правовое обеспечение проведения государственной и
общественной экологических экспертиз**

Направление 40.03.01 Юриспруденция

Выполнил студент гр. 43821/6 _____ Д.Д. Стручков
Руководитель д.ю.н., профессор _____ С.Ю. Косарев

Санкт-Петербург

2017

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	4
1. ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ЭКСПЕРТИЗА: ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА.....	7
1.1 Понятие и сущность экологической экспертизы.....	7
1.2 Принципы осуществления и виды экологической экспертизы.....	11
2. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ЭКСПЕРТИЗА.....	19
2.1 Правовые основы государственной экологической экспертизы.....	19
2.2 Порядок проведения и организации государственной экологической экспертизы.	25
3. ОБЩЕСТВЕННАЯ ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ЭКСПЕРТИЗА.....	37
3.1 Правовое регулирования общественной экологической экспертизы.....	37
3.2 Проблемы правового регулирования общественной экологической экспертизы.	43
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	50
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	52
АННОТАЦИЯ. КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА.....	57

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Охрана окружающей среды – одна из важнейших задач деятельности государства. Статья 42 Конституции Российской Федерации гласит: «Каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением»¹. В настоящее время уже никто не может отрицать негативного воздействия людей на окружающую природную среду с целью удовлетворить различные, прежде всего, материальные потребности, в связи с чем люди уже давно живут в экологическом кризисе. Об этом говорит нарушение равновесия в экологических системах и во взаимодействии общества с природой. При том, что по некоторым оценкам, предотвращение загрязнения природной среды обходится в 4 – 5 раз дешевле, чем ликвидация негативных последствий экологически необоснованных решений.

Возрастающее внимание к охране окружающей среды обуславливает необходимость экспертного анализа как отдельных объектов живой и неживой природы, так и экологической обстановки в целом. Экологическая экспертиза расценивается многими специалистами в качестве важного правового инструмента, который предотвращает нанесение вреда окружающей природной среде. Оценивая фактическую роль экологической экспертизы (особенно государственной) в охране окружающей среды и обеспечении рационального природопользования, можно утверждать, что она, как никакая другая правовая мера экологического права, является достаточно эффективной и реализует своей потенциал средств построения правового государства и обеспечения права на благоприятную окружающую среду. В то же время в науке и практике возникает немало дискуссионных вопросов по поводу экологической экспертизы и проблем применения регламентирующих ее организацию и

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. – 04.08.2014. - № 31. – Ст.4398.

проведение норм, что и предопределяет актуальность изучения данного аспекта экологического права, а, следовательно, и тему настоящего исследования.

Правовой институт экологической экспертизы в разные годы исследовали такие ведущие ученые в данной области правового регулирования, как С.А.Боголюбов, А.М. Волков, М.М.Бринчук, Б.В.Ерофеев, О.И. Крассов, Н.И. Хлуденева, М.В.Хотулева и другие. Следует вместе с тем отметить, что в последние пять лет наблюдается существенное снижение научного интереса к указанной проблеме, появляется все меньше и меньше публикаций по данному вопросу, не так много уделяется ему внимания и в учебной литературе.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в процессе осуществления экологической экспертизы.

Предметом исследования являются нормы действующего законодательства, регламентирующие вопросы организации и производства экологической экспертизы в целом и ее отдельных разновидностей, а также практика применения указанных норм.

Целью исследования является изучение сущности экологической экспертизы, ее разновидностей и анализ правовой регламентации ее организации и проведения применительно к таким видам, как государственная и общественная экологическая экспертизы, а также выявление на этой основе актуальных проблем правового регулирования указанного института. Достижение поставленной цели предполагает необходимость решения следующих задач:

- 1) дать общую характеристику экологической экспертизы как одного из важных институтов экологического права (понятие, сущность, принципы осуществления, видовые классификации);

- 2) охарактеризовать правовые основы проведения государственной экологической экспертизы;

- 3) описать порядок организации и проведения государственной экологической экспертизы;

4) изучить нормы права, регламентирующие порядок организации и проведения общественной экологической экспертизы;

5) выявить актуальные проблемы правового регулирования общественной экологической экспертизы на современном этапе.

Методологической основой исследования является всеобщий диалектический метод познания, а также другие научно-познавательные методы: системный, функциональный, формально-логический и другие.

Нормативную и содержательную базу исследования составили относящиеся к предмету исследования российские законы, подзаконные нормативные правовые акты, научные труды юристов.

Указанные выше цель и задачи исследования обусловили структуру дипломной работы, которая состоит из настоящего введения, трех глав, объединяющих шесть параграфов, заключения и библиографического списка.

1. ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ЭКСПЕРТИЗА: ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА

1.1 Понятие и сущность экологической экспертизы

С 1990 года обвальное снижение в России с эффективности функционирования всех видов государственных надзоров: экологического, санитарного, земельного, лесного, строительного, торгового и др. привело к тому, что население нашей страны и окружающая среда оказались под сильным прессом огромного числа негативных факторов. В результате ситуация дошла до того, что по отношению к здоровью человека стали допустимыми любые отрицательные воздействия, лишь бы негативные факторы не были сразу заметны. А то, что скажется на здоровье людей позже, под недоказуемым негативным влиянием комплекса негативных факторов окружающей среды, - это уже никого не касается.

Постсоветское общество в начале 1990-х годов было брошено в рыночную среду абсолютно не готовым принять и правильно использовать его законы и закономерности. Рынок определенно предполагает формирование в течение веков определенной ментальности человека, его сознательного отношения к охране природы и здоровью другого человека, уважительного отношения к его собственности. Революция 1917 года оборвала нить преемственности этих качеств человека. А после распада СССР власти бросили россиян без предварительной подготовки в совершенно незнакомую им экономическую и социальную среду. Каждый стремился к богатству, даже ценой здоровья и жизни своих сограждан.¹

В качестве примера приведем такую иллюстрацию из научной литературы, на каком-либо перерабатывающем пищевом заводе простые рабочие, при своих мизерных зарплатах, воочию видят резкое и непропорциональное обогащение своего директора. Как результат мести его работников, простые покупатели часто видят в покупаемых ими консервах разбитое стекло, волосы или таракана. «Без рыбных, овощных, фруктовых и

¹ Боголюбов С.А. Актуальные проблемы экологического права: Монография - М.: Юрайт. – 2012. – С. 251.

ягодных консервов... большинство россиян могло бы как-то обойтись. Но невозможно же отказаться от молока и молочных продуктов, подсолнечного масла, муки и мучных продуктов. ... А что делается на этих направлениях пищевого производства, при почти полном отсутствии эффективного государственного надзора, одному Богу известно¹.

Согласно пункт 5 статьи 11 Федерального закона от 23 ноября 1995 года № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» в числе объектов государственной экологической экспертизы федерального уровня установлены проекты технической документации на новую технику, технологию, использование которых может оказать воздействие на окружающую среду, а также технической документации на новые вещества, которые могут поступать в природную среду. Возможно, что в соответствии с данной нормой используемые сегодня при производстве многих продуктов вредные вещества и были подвергнуты экологической экспертизе. Однако ни один эксперт, каким бы незаурядным он ни был, не в состоянии оценить масштаб комплексного экологического вреда, обеспечиваемого данным вредным веществом в сочетании с другими такими же вредными веществами. Это, во-первых, а, во-вторых, он никогда не будет способен точно оценить масштабы накопленного экологического ущерба здоровью человека и состоянию окружающей среды во времени.

В этой связи должен быть объективно закономерным рост всех видов заболеваний человека, равно как и рост уровня смертности, в том числе, и преждевременной, и снижение продолжительности жизни населения. Поэтому трудно поверить в статистические данные, свидетельствующие об обратном. Подтверждением нашего мнения является наблюдение за жизнью насекомых, то есть наиболее хрупких и уязвимых из осязаемых живых существ. Если 20 лет назад в летнее время ночью вокруг горящей лампы на улице кружилось

¹ Ибрагимов К.Х. Некоторые актуальные проблемы правового регулирования экологической экспертизы в Российской Федерации //Аграрное и земельное право. – 2015. - № 5. – С. 107.

огромное число насекомых, то сегодня – единицы. Точно также в те относительно недавние времена ночной поездки на автомобиле утром приходилось мыть лобовое стекло от погибших насекомых, теперь же этого не происходит. Другими словами, насекомые из-за загрязнения окружающей среды начали массово вымирать. Очевидно, что аналогичная судьба поджидает и человека, точнее, она уже свершается, набирая из года в год все большие темпы.

Экологическая экспертиза представляет собой важнейший правовой инструмент в обеспечении рационального природопользования и охраны окружающей среды от вредных воздействий. Наряду с нормированием, лицензированием, сертификацией, аудитом экологическая экспертиза реализует в себе функцию экологического контроля, выступая гарантом соблюдения правовых предписаний. Однако в отличие, например, от экологического аудита она осуществляется до начала экологически вредной деятельности и поэтому играет предупредительную функцию и, в отличие от экологического контроля, полностью лишена карательной функции. Суть предупредительной функции состоит в том, что при проведении экологической экспертизы осуществляется предварительная проверка соответствия хозяйственных решений экологическим нормам и требованиям. Вместе с тем не любая предварительная проверка может быть названа экологической экспертизой. Экологической экспертизой может считаться лишь такая деятельность, которая осуществляется в определенной правовой форме по регламентированной законодательством процедуре.¹

Экологическая экспертиза является одним из видов экспертиз, необходимых для получения итогового разрешения на осуществление намечаемой хозяйственной деятельности. В этом смысле она сосуществует наряду с санитарно-эпидемиологической, противопожарной, историко-культурной и иными видами экспертиз, с которыми сталкиваются субъекты

¹ Волков А.М. Правовые основы природопользования и охраны окружающей среды : учебник и практикум для академического бакалавриата - М.: Юрайт. – 2017. — С. 132 .

хозяйственной деятельности при согласовании документации, обосновывающей такую деятельность и необходимой для принятия решения компетентными органами власти о разрешении ее осуществления. Вместе с тем экологическая экспертиза является наиболее важной экспертизой в сфере природопользования. Во-первых, это связано с особой значимостью вопросов обеспечения экологической безопасности и охраны окружающей среды. Во-вторых, экологическая экспертиза проводится на завершающей стадии согласований планируемой деятельности и с позиции действующего законодательства должна комплексно оценивать все вопросы, связанные с воздействием на окружающую среду, в том числе и рассмотренные ранее при проведении других видов экспертиз. В-третьих, экологическая экспертиза представляет собой не простую административную процедуру согласований специально уполномоченным органом власти. Это целая комплексная система взаимодействий общественных организаций (объединений), независимых экспертов, органов государственной власти и иных заинтересованных лиц. Здесь происходит одновременное сочетание двух начал: научно-исследовательской деятельности компетентных экспертов и управленческой деятельности уполномоченных органов государственной власти. Наконец, в-четвертых, правовое регулирование экологической экспертизы представлено в достаточно масштабном виде, что, бесспорно, требует к себе должного внимания и обуславливает ее важность.¹

Таким образом, экологическая экспертиза представляет собой своеобразную разновидность экологического контроля и имеет чисто предупредительное значение, поскольку, как правило, совершается до начала экологически вредной деятельности, а также выступает гарантом выполнения эколого-правовых предписаний. Экологическая экспертиза совершается в виде предварительной проверки соответствия хозяйственных решений, деятельности

¹ Борисов А.А. Экологическое право: конспект лекций - М.: НОРМА. - 2015. – С. 84.

и ее результатов требованиям охраны окружающей среды, рационального использования природных ресурсов, экологической безопасности общества¹.

Легальное понятие экологической экспертизы содержится в статье 1 Федерального закона от 23 ноября 1995 года № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе». Экологическая экспертиза определяется как установление соответствия документов и (или) документации, обосновывающих намечаемую в связи с реализацией объекта экологической экспертизы хозяйственную и иную деятельность, экологическим требованиям, установленным техническими регламентами и законодательством в области охраны окружающей среды, в целях предотвращения негативного воздействия такой деятельности на окружающую среду.

В литературе выделяют следующие характерные признаки экологической экспертизы: она характеризуется превентивным, предупредительным характером, особым субъектом (субъектами) организации и проведения, жестким соблюдением процессуальной формы, специальной целью исследования, разномасштабностью, а в ряде случаев – сложностью и объемностью объекта экспертного исследования, императивным характером результатов.²

Цель экологической экспертизы – обеспечить предупреждение вредных последствий хозяйственной деятельности для охраны окружающей среды, здоровья человека, экологической безопасности общества, задача – оценить степень экологического воздействия конкретного хозяйственного объекта на окружающую среду и здоровье человека.

1.2 Принципы осуществления и виды экологической экспертизы

Существует несколько классификаций видов экологической экспертизы. Так, по критерию субъекта различают государственную и общественную

¹ Хлуденева Н.И. Экологическое право: учебное пособие – М.: Юрайт. – 2016 г. – 223 с.

² Боголюбов С.А. Экологическое право: учебник – М.: Юрайт. – 2016 . – С. 117 .

экологическую экспертизу, причем государственная экологическая экспертиза осуществляется органами исполнительной власти как на федеральном, так и на региональном уровнях. По критерию времени и процедуры рассмотрения выделяют первичную экологическую экспертизу и повторную, осуществляемую добровольно или по решению суда. По результатам экологическая экспертиза может привести к положительному или отрицательному заключению.¹

Развитие института современной экологической экспертизы в России началось с принятия 19 декабря 1991 года Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды».

Впервые в экологическом праве России отношения по экологической экспертизе были урегулированы на законодательном уровне.

В указанном законе требования по экологической экспертизе были урегулированы в отдельном разделе. Был установлен ряд принципиально новых и важнейших для данного института положений. В соответствии со ст. 35 осуществление государственной экологической экспертизы предусматривалось на принципах обязательности ее проведения, научной обоснованности и законности ее выводов, независимости, вневедомственности в организации и проведении, широкой гласности и участия общественности.

Принцип обязательности ее проведения получил развитие в статье 36: государственная экологическая экспертиза является обязательной мерой охраны окружающей природной среды, предшествующей принятию хозяйственного решения, осуществление которого может оказывать вредное воздействие на окружающую природную среду. В этой норме выражалось правовое назначение государственной экологической экспертизы - быть средством обеспечения учета экологических требований при принятии экологически значимых решений.

Эта норма, а также закрепление юридической силы заключения

¹ Румянцев Н.В. Экологическое право России: учебное пособие для студентов вузов - М.: НОРМА. – 2012. – С. 241.

государственной экологической экспертизы, т.е. юридически значимые новые и важные качества экологической экспертизы, существенно отличают ее от экологической экспертизы на первом этапе.

Согласно ст. 35 заключение государственной экологической экспертизы становилось юридически обязательным. Юридическая сила такого заключения выражалась словами: финансирование и осуществление работ по всем проектам и программам производится только при наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы.

Принятый в 1995 году Федеральный закон «Об экологической экспертизе» существенно усилил и конкретизировал правовые основы экологической экспертизы. Может быть, единственный в системе экологического законодательства он достаточно подробно урегулировал процессуальные отношения, что является одним из его существенных достоинств.¹

В настоящее время, проведение экологической экспертизы основывается на ряде принципов, закрепленных в статье 3 Закона об экспертизе. Эти принципы сформулированы применительно к основному виду экологической экспертизы - государственной экспертизе. За незначительным исключением, они могут быть использованы и в иной эколого-экспертной деятельности. Экологическая экспертиза основывается на следующих принципах:

1) презумпции потенциальной экологической опасности любой намечаемой хозяйственной и иной деятельности (такой подход является новым для российского права и означает необходимость возложения бремени доказывания экологической опасности объекта не на экспертов, а на авторов проекта);

2) обязательности проведения государственной экологической экспертизы до принятия решений о реализации объекта экспертизы (финансирование и осуществление работ по всем проектам и программам

¹ Бринчук М.М. Комментарии к федеральному закону «Об экологической экспертизе» // М. Статут. – 2012. – С. 29.

должно производиться только при наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы);

3) комплексности оценки воздействия на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности и его последствий (должны учитываться ближайшие и отдаленные экологические, экономические, социальные, демографические, нравственные последствия деятельности объектов при приоритете охраны здоровья человека и благосостояния населения, требования экологической безопасности);

4) обязательности учета требований экологической безопасности при проведении экологической экспертизы (проектировщик обязан соблюдать нормативы качества среды, допустимом воздействия, экологические стандарты, природоохранные нормы правила проектирования);

5) достоверности и полноты информации, представляемой на экологическую экспертизу (в противном случае экологическая экспертиза не сможет выполнить задачи определения допустимости реализации объекта и профилактики загрязнения среды);

6) независимости экспертов экологической экспертизы при осуществлении ими своих полномочий в области экологической экспертизы (заинтересованность экспертов в тех или иных ее выводах, не связанных с охраной природной среды, может свести на нет ее значение как обязательной меры охраны благоприятных условий проживания);

7) научной обоснованности, объективности и законности заключений экологической экспертизы (эти требования закона должны быть положены в основу каждого заключения экологической экспертизы – как государственной, так и общественной);

8) гласности, участия общественных организаций (объединений), учета общественного мнения (ради настоящего и будущего благополучия граждан и организуется экспертиза, поэтому подключение к ней граждан является естественным, требующим нередко правового оформления);

9) ответственности участников экологической экспертизы и заинтересованных лиц за ее организацию, проведение и качество (законом предусматриваются различные виды ответственности за невыполнение обязанностей по проведению экологической экспертизы и требований, содержащихся в заключениях, за предоставление неправильных и необоснованных заключений и т. п.).¹

Вместе с тем следует отметить, что в перечне принципов осуществления экологической экспертизы отсутствуют такие принципы, как:

1) приоритет обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности человека;

2) обеспечение безопасности экспертов экологической экспертизы при осуществлении ими своих полномочий в области экологической экспертизы и после их завершения;

3) приоритетное и срочное осуществление проверки проектов и иной документации, обосновывающих хозяйственную и иную деятельность, которая может оказать сильное негативное воздействие на окружающую среду, создать угрозу жизни, здоровью и имуществу граждан, на соответствие требованиям технических регламентов в области охраны окружающей среды;

4) учет сочетания экологических, экономических и социальных интересов человека, общества и государства в целях обеспечения устойчивого развития и благоприятной окружающей среды;

5) приоритет охраны, воспроизводства и рационального использования природных ресурсов как необходимых условий обеспечения благоприятной окружающей среды и экологической безопасности;

6) приоритет сохранения биологического разнообразия, в том числе, агробиоразнообразия, при проведении экологической экспертизы;

7) отказ в проведении экологической экспертизы хозяйственной и иной деятельности, последствия воздействия которой непредсказуемы для

¹ Донченко В.К., Экологическая экспертиза: Учебное пособие - М.: Академия. – 2012 г. – С. 281.

окружающей среды, а также реализации проектов, которые могут привести к деградации естественных экологических систем, изменению и (или) уничтожению генетического фонда растений, животных и других организмов, истощению природных ресурсов и иным негативным изменениям окружающей среды;

8) организация и развитие системы образовательной подготовки населения в области экологической экспертизы и формирование соответствующей экологоэкспертной культуры;

9) международное сотрудничество Российской Федерации в области организации и проведения экологической экспертизы, унификация правил, методов и способов экологической экспертизы;

10) обязательность финансирования экологической экспертизы юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, чьи проекты хозяйственной и (или) иной деятельности могут привести к загрязнению окружающей среды;

11) соответствие качественного уровня экологической экспертизы уровню развития национальной экономики, развития материально-технической базы, а также уровню научно-технического развития.¹

Кроме того, при артикулировании «независимости экспертов экологической экспертизы» как обязательного условия, следует в статье 3 Закона об экспертизе добавить также, от кого они должны быть независимыми. Например, такими лицами могут быть изготовители, продавцы, поставщики, исполнители и приобретатели, в том числе потребители.

Списком принципов статьи 3 Закона об экспертизе не предусмотрена недопустимость ограничения конкуренции при осуществлении экологической экспертизы. Например, заведомо предполагая необъективность экспертов, или будучи сильно стесненным в сроках реализации проекта, заказчик экспертизы должен быть вправе обратиться в любой иной орган экологической экспертизы,

¹ Бринчук М.М. Экологическое право: учебник, 4-е издание – М.: ЭКСМО – 2013. – С. 119.

в том числе и независимый от Минприроды Российской Федерации. При несовпадении результатов разных экспертиз, заявитель может добиться справедливости в судебном порядке. Часть 8 статьи 14 Закона об экспертизе устанавливает, что повторное проведение государственной экологической экспертизы осуществляется на основании решения суда или арбитражного суда. Однако может получиться так, что у заказчика нет времени для повторной экспертизы. Поэтому внесение соответствующего предлагаемого изменения в перечень принципов экологической экспертизы представляется целесообразным.

Следует отметить, что в настоящий момент в связи с осуществлением реформирования градостроительной деятельности, сфера действия экологической экспертизы резко сократилась. Так, согласно части 6 статьи 49 Градостроительного кодекса Российской Федерации, в отношении проектной документации не допускается проведение иных экспертиз, кроме государственной экспертизы проектной документации. Исключением из этого правила является проведение иных экспертиз, кроме государственной историко-культурной экспертизы проектной документации на проведение работ по сохранению объектов культурного наследия, государственной экологической экспертизы проектной документации объектов, строительство, реконструкцию которых предполагается осуществлять в исключительной экономической зоне Российской Федерации, на континентальном шельфе Российской Федерации, во внутренних морских водах, в территориальном море Российской Федерации, на землях особо охраняемых природных территорий, на Байкальской природной территории, а также проектной документации объектов, используемых для размещения и (или) обезвреживания отходов I - V классов опасности, искусственных земельных участков на водных объектах.¹

Следовательно, в отношении проектной документации всех остальных объектов проводится только государственная экспертиза проектной

¹ Российская газета. - № 290. – 30.12.2004.

документации, в рамках которой исследуются вопросы обеспечения экологической безопасности. Экологическая же экспертиза по ним не проводится. По мнению одних авторов, данная мера является вполне обоснованной и обусловлена необходимостью сокращения административных барьеров в строительстве.¹ Однако большинство ученых отрицательно относятся к данному решению законодателя.

Единая государственная экспертиза градостроительной документации прямо вытекает из идеологии перехода в сфере проектирования и строительства на требования безопасности из серии технических регламентов. Результат этой реформы виден на примере экспертизы, проводимой при проектировании объектов электроэнергетики. Если ранее статья 42 Федерального закона от 26 марта 2003 года № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» предусматривала проведение четырех экспертиз документации по строительству такого объекта (экологической, промышленной безопасности, экспертизы безопасности гидротехнических сооружений и экспертизы безопасности ядерных установок), то теперь действующая редакция данной статьи предусматривает только государственную экспертизу проектной документации объектов электроэнергетики, являющихся объектами капитального строительства, осуществляемую в соответствии с градостроительным законодательством.

Однако, несмотря на градостроительную реформу, экологическая экспертиза как способ обеспечения экологической безопасности полностью не исчезла, и сохраняет свое значение как самостоятельная форма экологического контроля, имеющая предупредительное значение, и направленная на формирование условий, обеспечивающих реализацию конституционного права каждого на благоприятную окружающую среду путем предупреждения негативных воздействий хозяйственной и иной деятельности на жизнь и здоровье граждан.²

¹ Боголюбов С.А. Экологическое право: учебник – М.: Юрайт. – 2016. – С. 130.

² Крассов О.И. Экологическое право: учебник - М.: НОРМА. – 2016. – С. 171.

2. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ЭКСПЕРТИЗА

2.1 Правовые основы государственной экологической экспертизы

Государственная экологическая экспертиза является одним из видов экспертиз, необходимых для получения итогового разрешения на осуществление намечаемой хозяйственной деятельности. В этом смысле она сосуществует наряду с санитарно-эпидемиологической, противопожарной, историко-культурной и иными видами экспертиз, с которыми сталкиваются субъекты хозяйственной деятельности при согласовании документации, обосновывающей такую деятельность и необходимой для принятия решения компетентными органами власти о разрешении ее осуществления.¹

Для решения вопросов эффективности экологического контроля и управления, соблюдения природоохранных норм и правил на всех стадиях реализации того или иного проекта в конце 1995 года в Российской Федерации вступил закон «Об экологической экспертизе».

Помимо этого, проведение государственной экологической экспертизы предусматривается рядом федеральных законов. Приведем ряд примеров.

Так, согласно статье 40 Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» размещение ядерных установок, в том числе атомных станций, осуществляется при наличии по проектам и иным обосновывающим материалам положительных заключений государственной экологической экспертизы и иных экспертиз, предусмотренных законодательством Российской Федерации и подтверждающих экологическую и радиационную безопасность ядерных установок.

Строительство и эксплуатация нефтегазодобывающих производств, объектов переработки, транспортировки и хранения нефти и газа, расположенных в акваториях водных объектов, на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации, допускаются при наличии положительных заключений государственной экологической

¹ Хаустов Д.В. Проблемы правового регулирования экологической экспертизы на современном этапе // Нефть, Газ и Право. – 2012. – № 5. – С. 29 – 44.

экспертизы, государственной экспертизы проектной документации и иных установленных законодательством государственных экспертиз после восстановления загрязненных земель (статья 46 Закона № 7-ФЗ).

Статья 34 Федерального закона от 31 июля 1998 года № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» закрепляет правило о том, что все виды хозяйственной и иной деятельности во внутренних морских водах и в территориальном море могут осуществляться только при наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы, проводимой за счет пользователя природными ресурсами внутренних морских вод и территориального моря.¹ Аналогичные требования содержатся в статье 31 Федерального закона от 30 ноября 1995 года № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации»² и статье 27 Федерального закона от 17 декабря 1998 года № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации».³

Субъектами государственной экологической экспертизы являются специально уполномоченные федеральные органы экологической экспертизы либо органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а также заказчики объектов экологической экспертизы.

Специально уполномоченным федеральным органом в области экологической экспертизы является Федеральная служба по надзору в сфере природопользования. В соответствии со статьей 6 Закона об экспертизе субъектам Российской Федерации переданы полномочия Российской Федерации по принятию нормативных правовых актов в области экологической экспертизы объектов регионального уровня с учетом специфики субъекта Российской Федерации, организации и проведению государственной экологической экспертизы объектов регионального уровня, а также осуществлению контроля за соблюдением законодательства об экологической

¹ Российская газета. – № 148-149. – 06.08.1998.

² Российская газета. – № 237. – 07.12.1995.

³ Собрание законодательства Российской Федерации. – 21.12.1998 № 51. – Ст. 6273.

экспертизе и информированию населения о намечаемых и проводимых экспертизах и их результате.

Заказчики – это юридические и физические лица, которые заказывают и оплачивают специально уполномоченным органам организацию и проведение работы по выявлению соответствия предполагаемой хозяйственной и иной деятельности экологическим требованиям. При этом в случае отступления от проекта, получившего положительное заключение государственной экологической экспертизы, заказчик обязан пройти экспертизу повторно.

Объектом экологической экспертизы являются материалы и документы, представляемые заказчиком. Все объекты экологической экспертизы делятся на два основных вида. Это объекты, которые подлежат государственной экологической экспертизе, и объекты общественной экологической экспертизы. Объекты государственной экологической экспертизы, в свою очередь, подразделяются на объекты федерального уровня и уровня субъектов Российской Федерации. Материалы по объектам государственной экологической экспертизы федерального уровня направляются заказчиком в Росприроднадзор России, а по объектам государственной экологической экспертизы уровня субъектов Российской Федерации – в территориальные органы Росприроднадзора России. При представлении документации, не соответствующей требованиям, Росприроднадзор в течении семи дней со дня регистрации поступивших материалов направляет заказчику уведомление о некомплектности материалов и сроках их представления.¹ Легальный перечень объектов государственной экологической экспертизы федерального уровня, в соответствии со статьей 11 Закона об экспертизе:

1) проекты нормативно-технических и инструктивно-методических документов в области охраны окружающей среды, утверждаемых органами государственной власти Российской Федерации;

¹ Курочкина В.В. Экологическое право: Учебник для вузов – М.: Юрайт. – 2013. – С. 271.

2) проекты федеральных целевых программ, предусматривающих строительство и эксплуатацию объектов хозяйственной деятельности, оказывающих воздействие на окружающую среду, в части размещения таких объектов с учетом режима охраны природных объектов;

3) проекты соглашений о разделе продукции;

4) материалы обоснования лицензий на осуществление отдельных видов деятельности, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, в соответствии с законодательством Российской Федерации в области использования атомной энергии;

5) проекты технической документации на новую технику, технологию, использование которых может оказать воздействие на окружающую среду, а также технической документации на новые вещества, которые могут поступать в природную среду;

6) материалы комплексного экологического обследования участков территорий, обосновывающие придание этим территориям правового статуса особо охраняемых природных территорий федерального значения, зоны экологического бедствия или зоны чрезвычайной экологической ситуации;

6.1) материалы, обосновывающие преобразование государственных природных заповедников в национальные парки;

7) проектная документация объектов, строительство, реконструкцию которых предполагается осуществлять на землях особо охраняемых природных территорий федерального значения, на Байкальской природной территории, а также проектная документация особо опасных, технически сложных и уникальных объектов, объектов обороны и безопасности, строительство, реконструкцию которых предполагается осуществлять на землях особо охраняемых природных территорий регионального и местного значения, в случаях, если строительство, реконструкция таких объектов на землях особо охраняемых природных территорий допускаются законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации;

7.1) проектная документация объектов, используемых для размещения и (или) обезвреживания отходов I - V классов опасности, в том числе проектная документация на строительство, реконструкцию объектов, используемых для обезвреживания и (или) размещения отходов I - V классов опасности, а также проекты вывода из эксплуатации указанных объектов, проекты рекультивации земель, нарушенных при размещении отходов I - V классов опасности, и земель, используемых, но не предназначенных для размещения отходов I - V классов опасности;

7.2) проектная документация искусственных земельных участков, создание которых предполагается осуществлять на водных объектах, находящихся в собственности Российской Федерации;

7.3) проект ликвидации горных выработок с использованием отходов производства черных металлов IV и V классов опасности;

8) объект государственной экологической экспертизы, указанный в настоящей статье и ранее получивший положительное заключение государственной экологической экспертизы, в случае:

доработки такого объекта по замечаниям проведенной ранее государственной экологической экспертизы;

реализации такого объекта с отступлениями от документации, получившей положительное заключение государственной экологической экспертизы, и (или) в случае внесения изменений в указанную документацию;

истечения срока действия положительного заключения государственной экологической экспертизы;

внесения изменений в документацию, получившую положительное заключение государственной экологической экспертизы.¹

Для многих субъектов Российской Федерации главной экологической проблемой современности является трудноконтролируемый процесс роста и накопления отходов производства и потребления. Решение этой проблемной

¹ Российская газета. – № 232. – 30.11.1995.

ситуации требует сложного комплексного анализа природоохранного законодательства, проецируемого на особенности производственной среды отдельного региона. Однако многие специалисты, работающие в смежных с экологией областях, видят общее решение этой проблемы (как результат процесса снижения объемов накопленных отходов) в апробации новых технологий переработки (обработки) отходов I —V класса опасности и строительстве новых, обустроенных в соответствии с экологическими и санитарными правилами объектов размещения отходов (высокоэффективных полигонов). Необходимо знать, что финансирование и введение в эксплуатацию любого из этих показателей (будь то новая технология обезвреживания отходов или проектирование нового объекта размещения отходов) осуществляется только при наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы, выданного федеральным органом исполнительной власти в области обращения с отходами.¹

Порядок проведения государственной экологической экспертизы регулируется не только Законом об экспертизе, но и рядом принятых в его развитие подзаконных нормативных актов, в частности:

1) Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 июня 1996 года № 698, утвердившим Положение о порядке проведения государственной экологической экспертизы;²

2) Приказом Министерства природы России от 6 мая 2014 года № 204 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по предоставлению государственной услуги по организации и проведению государственной экологической экспертизы федерального уровня»;³

3) Приказом Росприроднадзора от 29 сентября 2010 года № 283 «О полномочиях Росприроднадзора и его территориальных органов в соответствии

¹ Мальцева Е.А. Государственная экологическая экспертиза: проблемы и противоречия действующих норм природоохранного законодательства // Омский научный вестник. № 2. - 2014. - С. 27.

² Собрание законодательства Российской Федерации. - 30.09.1996. № 40. - Ст. 4648

³ Российская газета. - № 18/1. - 30.01.2015.

с Постановлением Правительства Российской Федерации от 13 сентября 2010 года № 717».¹

2.2 Порядок проведения и организации государственной экологической экспертизы.

Правовому регулированию организации и проведения государственной экологической экспертизы посвящена глава III федерального закона «Об экологической экспертизе» от 23.11.1995 года № 174-ФЗ.

Вышеназванный федеральный закон является законом прямого действия, так как в нём установлены полномочия органов законодательной и исполнительной власти различного уровня, а также специально уполномоченных государственных органов в области государственной экологической экспертизы, основные положения по порядку её проведения, ответственность за нарушение установленного порядка, требования к заключению государственной экологической экспертизы, экономический механизм реализации деятельности в области государственной экологической экспертизы, права и обязанности участников процесса. Ни одна из существующих экспертиз (государственная вневедомственная, отраслевые, ведомственные) не обладает такими полномочиями, которые определены законодательством, исходя из целей и задач экологической экспертизы и компетенции специально уполномоченных государственных органов по её организации и проведению.²

Итак, в соответствии с положениями Закона об экспертизе государственная экологическая экспертиза проводится при условии соответствия формы и содержания представляемых заказчиков материалов установленным требованиям, порядку проведения государственной

¹ Российская газета. – № 351. – 16.09.2010.

² Забродина Т. И. Роль государственной экологической экспертизы в экологическом образовании общества // Известия Южного федерального университета. Технические науки - № 6. 2002 – С. 197.

экологической экспертизы и при наличии в составе представляемых материалов:

1) документации, подлежащей государственной экологической экспертизе, в объеме, который определен в установленном порядке, и содержащей материалы оценки воздействия на окружающую природную среду хозяйственной и иной деятельности, которая подлежит государственной экологической экспертизе;

2) положительных заключений и (или) документов согласований органов федерального надзора и контроля с органами местного самоуправления, получаемых в установленном законодательством Российской Федерации порядке;

3) заключений федеральных органов исполнительной власти по объекту государственной экологической экспертизы в случае его рассмотрения этими органами и заключений общественной экологической экспертизы в случае ее проведения;

4) материалов обсуждений объекта государственной экологической экспертизы с гражданами и общественными организациями (объединениями), организованными органами местного самоуправления.¹

Государственная экологическая экспертиза проводится при условии ее предварительной оплаты заказчиком в полном объеме и в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти в области экологической экспертизы. Начало срока проведения государственной экологической экспертизы устанавливается не позднее, чем 15 дней после ее оплаты и приемки комплекта необходимых материалов и документов в полном объеме и количестве (в ряде случаев, предусмотренных Законом об экспертизе, этот срок может быть сокращен до трех дней). Срок проведения государственной экологической экспертизы не должен превышать три месяца и

¹ Сай С.И. Государственная экологическая экспертиза в России: становление, разрушение, возрождение // Природно-ресурсные ведомости. – 2014. – № 6. – С. 17.

может быть продлен на один месяц по заявлению заказчика, если иное не предусмотрено федеральным законом.¹

Порядок действий заявителя:

1) обращается в Комитет по природопользованию, охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности;

2) подает заявление и документы;

3) получает копию заявления с регистрационным номером и датой принятия;

4) предоставляет дополнительные материалы по просьбе специалистов Комитета;

5) получает уведомление о необходимости оплаты сбора, рассчитанного в соответствии со сметой расходов на проведение государственной экологической экспертизы;

6) предоставляет копии платежного поручения об оплате сбора в Комитет;

7) в случае непредставления заявителем копии платежного поручения об оплате сбора, рассчитанного в соответствии со сметой расходов на проведение государственной экологической экспертизы в установленные сроки либо непредставления дополнительных материалов – получает уведомление о возврате материалов;

8) в случае принятия Комитетом решения о предоставлении государственной услуги – получает уведомление о начале работы экспертной комиссии, содержащее информацию о дате, времени и месте проведения организационного заседания экспертной комиссии;

9) по просьбе эксперта – члена экспертной комиссии – предоставляет дополнительные материалы для всесторонней и объективной оценки объектов государственной экологической экспертизы;

¹ Ерофеев Б.В. Экологическое право России: учебник для академического бакалавриата –М.: Юрайт. – 2016. – С. 276.

10) по желанию получает заключение государственной экологической экспертизы и копию сопроводительного письма-уведомления о завершении государственной экологической экспертизы.

Государственная экологическая экспертиза проводится экспертной комиссией, образованной федеральным органом исполнительной власти в области экологической экспертизы или органами государственной власти субъектов РФ для проведения экологической экспертизы конкретного объекта.

В состав экспертной комиссии государственной экологической экспертизы включаются внештатные эксперты – по согласованию с ними, и в случаях, определенных нормативными правовыми актами федерального органа исполнительной власти в области экологической экспертизы, могут включаться в качестве экспертов государственной экологической экспертизы его штатные сотрудники и штатные сотрудники органов государственной власти субъектов Российской Федерации.¹

Анализ положений Закона об экспертизе позволяет выделить три этапа проведения государственной экологической экспертизы:

- 1) научно-исследовательский этап, включая его элементы – оценку воздействия на окружающую среду и экологическое обоснование;
- 2) получение от государства официального разрешения на реализацию проекта;
- 3) контроль за исполнением заключения.

Первый этап государственной экологической экспертизы начинается с представления экспертам соответствующего объекта (объектов). Обязательным условием принятия документов и материалов на государственную экологическую экспертизу является наличие в них данных по оценке воздействия на окружающую среду намечаемой хозяйственной и иной деятельности и экологическому обоснованию допустимости ее реализации. На этом же этапе происходит исследование экспертными комиссиями (экспертами)

¹ Черп О.М. Экологическая оценка и экологическая экспертиза: монография – М.: Эколайн. – 2012. – С. 57.

представленного объекта, выявление его соответствия установленным экологическим и другим специальным нормам, правилам и нормативам.

Приведем реальные примеры проявления ошибок на данном этапе:

1) Проектирование технического задания на проведение оценки воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду разработка предварительного и окончательного этапов оценки воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду осуществляется без участия общественности.

2) Природопользователь поздно (уже на завершающем этапе) привлекает общественность к обсуждению необходимости проектирования или введения в эксплуатацию объекта государственной экологической экспертизы, что приводит либо к продлению организационной процедуры по временному фактору (статистка показывает, что процедура может затянуться на период более года), либо к аннулированию всех результатов работы, в связи с нарушением одного из главных принципов государственной экологической экспертизы — принципа гласности и учета общественного мнения.

В качестве наиболее вероятного практического решения данной проблемы природопользователь должен в случае принятия потенциального решения о возможном проектировании объекта государственной экологической экспертизы природопользователь обязан уведомить заинтересованную общественность (граждан Российской Федерации, общественные организации) о том, что начинаются работы по сбору информации, материалов, фактов, рабочих показателей для проведения анализа целесообразности, практической необходимости и осуществления предварительной оценки воздействия потенциального объекта государственной экологической экспертизы на окружающую среду. Информирование в обязательном порядке осуществляется через средства массовой информации трех уровней (федеральную, субъектовую и газету непосредственно населенного пункта). Все желающие могут высказать

свое аргументированное мнение о целесообразности или нецелесообразности реализации объекта.¹

По результатам предварительной оценки воздействия объекта государственной экологической экспертизы на окружающую среду, анализа общественного мнения, разрабатывается техническое задание на поэтапное проведение оценки воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду (с указанием конкретных сроков, методов и задач). Разработчик и заказчик государственной экологической экспертизы также обязаны проинформировать общественность о создании и содержании технического задания через средства массовой информации трех уровней. Учет общественного мнения выявляется через общественные обсуждения, организацией которых занимаются органы местного самоуправления. Форму предполагаемых общественных обсуждений (опрос, анкетирование, общественные слушания, «круглый стол») также назначает орган местного самоуправления. Доступ к техническому заданию для общественности открыт на протяжении всего периода проведения оценки воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду.

С момента окончательного формирования и подписания технического задания начинается основная научно обоснованная проектировочная часть работы (научный анализ в соответствии с утвержденными методиками), потенциального воздействия объекта государственной экологической экспертизы на все компоненты окружающей среды. На этом этапе необходимо максимально точно сформулировать наименование объекта государственной экологической экспертизы (для того, чтобы его официальное название в технической (проектной) документации, материалах оценки воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду не расходилось с названием, указанным, например, в газетах или поручении Федеральной службы по надзору природопользования, или Протоколе

¹ Гришин Н.Н. Правовые проблемы участия общественности в оценке воздействия на окружающую среду // М. – 2012. – С. 109.

общественных обсуждений). После составления предварительного варианта оценки воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду природопользователь в тандеме с официальным разработчиком обязан проинформировать заинтересованную общественность о полученных результатах. В случае выявления квалифицированных и обоснованных замечаний и предложений они должны быть полностью устранены (или включены) в окончательной версии оценки воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду.

Окончательный вариант оценки воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду подлежит обязательному общественному обсуждению с населением. Общественные обсуждения организуются органом местного самоуправления в форме общественных слушаний. Информирование граждан Российской Федерации о месте и времени проведения общественных слушаний должно производиться также через средства массовой информации трех уровней. Все объективные замечания и предложения, высказанные общественностью, должны быть учтены в окончательной версии оценки воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду.

На этом этапе природопользователь (заказчик государственной экологической экспертизы) должен обратиться в Федеральную службу по надзору в сфере природопользования (Центральный аппарат Росприроднадзора) для установления территориального органа, который будет проводить официальную процедуру государственной экологической экспертизы. Обращаем внимание, что Росприроднадзор не всегда определяется по территориальному признаку, например, объект может находиться в регионе Сибирского федерального округа, а экспертизу будет проводить территориальный Росприроднадзор Центрального федерального округа.¹

¹ Краева В.Н. Правовое регулирование института экологической экспертизы // Молодой ученый. – 2015. – №6. – С. 496.

Окончательный вариант оценки воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду вместе с остальным обязательным пакетом документов, регламентированным соответствующими нормативными актами, предоставляется в территориальный орган Росприроднадзора для организации и проведения государственной экологической экспертизы.¹

На втором этапе представленные объекты получают экспертную оценку. Экспертная комиссия определяет:

1) соответствие намечаемой деятельности требованиям, установленным нормативными правовыми актами Российской Федерации и ее субъектов по вопросам охраны окружающей среды;

2) полноту выявления масштабов прогнозируемого воздействия на окружающую среду в результате осуществления намечаемой деятельности и экологическую обоснованность допустимости ее реализации;

3) достаточность предусмотренных мер по обеспечению экологической безопасности и сохранению природного потенциала.

Заключения экспертов и экспертных групп по данным вопросам рассматриваются на заседаниях экспертной комиссии, которые оформляются протоколами, подписываемыми ее руководителем и ответственным секретарем.

При одобрении проекта сводного заключения экспертной комиссии, подготовленного ее руководителем и ответственным секретарем, квалифицированным большинством (не менее трех третей) списочного состава экспертной комиссии проект заключения (отрицательного или положительного) подписывается членами экспертной комиссии в полном составе, после чего он является заключением, подготовленным экспертной комиссией. Заключение экспертной комиссии не может быть изменено без согласия лиц, его подписавших.

Данное заключение должно содержать обоснованные выводы о допустимости (недопустимости) воздействия на окружающую среду

¹ Матвеев А.В. Оценка воздействия на окружающую среду и экологическая экспертиза: Учеб. Пособие – СПб.: ГУАП. – 2014. – С. 71.

хозяйственной и иной деятельности, которая подлежит государственной экологической экспертизе, и о возможности реализации объекта экспертизы. Форма заключения утверждена Приказом Министерства природы России от 28 сентября 1995 года № 392.¹

Заключение должно соответствовать заданию на проведение экологической экспертизы, которое выдается федеральным органом исполнительной власти в области экологической экспертизы или органами государственной власти субъектов Российской Федерации. К заключению прилагаются особые обоснованные мнения ее экспертов, не согласных с принятым экспертной комиссией заключением. Заключение после его утверждения федеральным органом исполнительной власти в области экологической экспертизы или органами государственной власти субъектов Российской Федерации приобретает статус заключения государственной экологической экспертизы.

Заключение государственной экологической экспертизы, за исключением проектов нормативных правовых актов Российской Федерации, как уже отмечалось выше, может быть положительным или отрицательным.

Положительное заключение государственной экологической экспертизы не должно содержать замечаний. Выводы могут содержать рекомендации, если они не меняют существа предложенных заказчиком (разработчиком) документации намечаемых решений. Наличие положительного заключения подтверждает соблюдение заказчиком экологических требований при подготовке рассмотренной документации и дает право на финансирование этого объекта из любых источников. Положительное заключение имеет юридическую силу в течение срока, определенного федеральным органом исполнительной власти в области экологической экспертизы или органами государственной власти субъектов Российской Федерации, проводящими конкретную государственную экологическую экспертизу.

¹ Российская газета. – № 227. – 30.09.1995.

Отрицательное заключение, подготовленное экспертной комиссией, может содержать выводы двух видов:

- 1) о необходимости доработки представленных материалов по замечаниям и предложениям, изложенным в заключении, подготовленном экспертной комиссией;
- 2) о недопустимости реализации объекта экспертизы ввиду необеспеченности соблюдения требований экологической безопасности намечаемой деятельности.

Правовым последствием отрицательного заключения государственной экологической экспертизы является запрет реализации соответствующего объекта. Вместе с тем в первом из указанных выше случаев заказчик вправе представить материалы на повторную государственную экологическую экспертизу при условии их переработки с учетом замечаний, изложенных в принятом по итогам экспертизы отрицательном заключении.¹

Заключения государственной экологической экспертизы могут быть оспорены в судебном порядке. Приведем следующий пример из практики.

Так, прокурор Кемеровской области обратился в суд с заявлением в интересах государства и граждан о признании незаконными и необоснованными выводов государственной экологической экспертизы по проекту перекладки коксовой батареи на Кузнецком металлургическом комбинате, из заключения которой вытекает, что права граждан на охрану здоровья не нарушаются воздействием хозяйственной деятельности комбината на окружающую среду. Однако проектные решения по охране воздушного бассейна не обеспечивали достижения санитарных норм в жилой зоне города. Последующая перекладка коксовой батареи, по утверждению прокурора, будет оказывать вредное воздействие на природную среду не только на территории комбината, но и нарушит право на благоприятную среду обитания граждан, проживающих в этом регионе. В постановлении Президиума Верховного Суда

¹ Боголюбов С.А. Актуальные проблемы экологического права: Монография – М.: Юрайт. – 2012. – С. 158.

Российской Федерации было выражено согласие с доводами прокурора и указано, что предметом судебного обжалования может быть заключение государственной экологической экспертизы, выводы которой могут нарушить права на благоприятную сферу обитания граждан.

В числе федеральных заключений, получивших особый общественный резонанс, следует отметить государственную экологическую экспертизу высокоскоростной магистрали Москва – Санкт-Петербург. В ходе ее проведения были выявлены многочисленные нарушения земельного законодательства, законодательства об особо охраняемых природных территориях (трасса пролегла через территорию Валдайского национального парка), лесного законодательства (осуществлялась вырубка лесов первой и второй группы без соответствующего постановления Правительства Российской Федерации). Проект не прошел общественных слушаний в субъектах Российской Федерации. Однако Министерство природы Российской Федерации дало положительное заключение. Впоследствии это заключение было обжаловано в Генеральную прокуратуру Российской Федерации, обнаружившую в ходе проведения проверок нарушения основополагающих принципов проведения экологической экспертизы – законности ее выводов и независимости экспертов.

На третьем этапе осуществляется контроль за исполнением заключения государственной экологической экспертизы. Для осуществления соответствующих контрольных функций информация о заключении государственной экологической экспертизы направляется территориальным органам федерального органа исполнительной власти в области охраны окружающей среды (в случае проведения государственной экологической экспертизы федеральным органом исполнительной власти в области экологической экспертизы), органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления и в случаях, определяемых федеральным органом исполнительной власти в области экологической экспертизы, - кредитным организациям, которые осуществляют

финансирование реализации объекта государственной экологической экспертизы.¹

¹ Румянцев Н.В. Экологическое право России: учебное пособие для студентов вузов – М.: НОРМА. – 2012. – С. 201.

3. ОБЩЕСТВЕННАЯ ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ЭКСПЕРТИЗА

3.1 Правовое регулирование общественной экологической экспертизы

Впервые о необходимости проведения оценки воздействия на окружающую среду и участия общественности в этой процедуре национальное природоохранное ведомство сообщило обществу в сентябре 1988 года, когда Государственный Комитет СССР по охране природы направил в министерства и ведомства СССР письмо «О государственной экологической экспертизе проектов хозяйственной деятельности в органах системы Госкомприроды СССР».

В данном письме Госкомприроды СССР сообщалось, что «министерства и ведомства, государственные и кооперативные предприятия, организации колхозы и совхозы - заказчики при разработке схем развития и размещения отраслей народного хозяйства, технико-экономических обоснований (расчетов), проектов и другой документации обеспечивают подготовку экологического обоснования предполагаемой хозяйственной деятельности, проводят оценку воздействия планируемого вида этой деятельности на состояние окружающей среды и обсуждение ее с общественностью»¹.

До принятия Федерального закона «Об охране окружающей природной среды» (1991 года) единственным документом в области экологического регулирования, в котором упоминалось участие общественности, была «Временная инструкция о порядке проведения оценки воздействия на окружающую среду при разработке технико-экономических обоснований (расчетов) и проектов строительства народнохозяйственных объектов и комплексов». Эта инструкция довольно детально регулировала работу с населением при проведении оценки воздействия намечаемой деятельности на окружающую среду, однако ничего не упоминала об участии общественности в государственной экологической экспертизе.

¹ Письмо Госкомприроды СССР от 20.09.88. № 07-11-1228.

Хотелось бы отметить, что основы неоднозначного понимания экологической экспертизы были заложены именно в этот период. Отсутствие четких законодательных определений и широкий смысл слова «экспертиза» в русском языке способствовали столь же неоднозначному толкованию понятия «экологическая экспертиза», не соответствующему современному пониманию этого термина. Так, зачастую экспертные работы по оценке социально-экологической ситуации в регионе (или вблизи предприятия) именовались экологической экспертизой.¹

Примечательно, что с самого начала создания отечественной системы регулирования оценки воздействия планируемой деятельности на состояние окружающей среды указывалось на необходимость участия общественности в этой процедуре.

В настоящее время статьей 42 Конституции Российской Федерации закреплено право каждого на благоприятную окружающую среду и достоверную информацию о ее состоянии. С целью реализации указанного права Федеральным законом от 10.01.2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»² и Федеральным законом от 23.11.1995 года № 174-ФЗ «об экологической экспертизе» предусмотрена возможность проведения общественной экологической экспертизы при принятии экологически важных хозяйственных решений.

Федеральный закон «Об охране окружающей природной среды» впервые законодательно закрепил существование понятия «общественная экологическая экспертиза», не приводя его определения. Кроме того, статья 35 Закона декларировала такие принципы проведения государственной экологической экспертизы, как широкая гласность и участие общественности. Такая весьма общая формулировка раскрывала перед общественностью широкие возможности для непосредственного включения своих представителей в государственную экологическую экспертизу. Подобное участие, безусловно, не

¹ Хлуденева Н.И. Экологическое право: учебное пособие – М.: Юрайт. – 2016. – С. 58.

² Российская газета. – № 6. – 12.01.2002.

могло обеспечить полного баланса интересов, однако давало реальные возможности общественности знакомиться с проектными документами и предлагать свои формулировки в Заключение государственной экологической экспертизы.¹

В целом можно сказать, что декларативный характер статей 35, 36 Федерального закона «Об охране окружающей природной среды» открывал большие возможности для общественных организаций. Отсутствие четких регламентаций не создавало серьезных препятствий для общественного участия в экологической экспертизе в тех случаях, когда сильная общественная организация была заинтересована в решении проблемы.²

С принятием в ноябре 1995 года Федерального Закона «Об экологической экспертизе» начался новый этап в развитии общественной экологической экспертизы.

Федеральный закон «Об экологической экспертизе» четко определил место общественной экологической экспертизы по отношению к государственной: «Общественная экологическая экспертиза проводится до или одновременно с государственной экологической экспертизой».

Согласно закону, любая экологическая экспертиза является экспертизой конкретной документации, например, технико-экономического обоснования проектов намечаемой деятельности или расширения/реконструкции существующей, проекта международного соглашения или обоснования заявления о выдаче лицензии.

В законе впервые декларируется, что экологической экспертизе могут быть подвергнуты также проекты нормативно-правовых актов, комплексных и целевых федеральных программ, генеральных планов развития территорий, схем развития отраслей народного хозяйства.

¹ Анисимов А.П. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об охране окружающей среды // М.: Деловой двор. – 2013. – С. 148.

² Дубовик О.Л. Комментарий к Федеральному закону от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // М: Проспект. – 2012 г. – 219 с.

Общественная экологическая экспертиза должна быть официально зарегистрирована. Порядок регистрации общественной экологической экспертизы определяется статьей 23 Федерального Закона «Об экологической экспертизе». Регистрация осуществляется в органах местного самоуправления (городской или районной администрации) на основании заявления от общественной организации (объединения), организующей общественную экологическую экспертизу.

В государственной регистрации может быть отказано в следующих случаях: общественная экологическая экспертиза ранее была дважды проведена в отношении объекта общественной экологической экспертизы; общественная экологическая экспертиза проводилась в отношении объекта, сведения о котором составляют государственную, коммерческую и иную охраняемую законом тайну; копия документа, подтверждающего государственную регистрацию общественной организации (объединения), не была представлена; устав общественной организации (объединения), организующей и проводящей общественную экологическую экспертизу, не соответствует требованиям статьи 20 настоящего Федерального закона; заявление не соответствует установленным законом требованиям.

Заключение общественной экологической экспертизы приобретает юридический статус только после утверждения его в органах государственной экологической экспертизы. В том случае, если позиция государственных органов охраны природы в отношении экологических последствий намечаемой деятельности расходится с позицией общественности по этому вопросу, с приданием юридического статуса заключению общественной экологической экспертизы могут возникнуть затруднения.¹

Финансирование общественной экологической экспертизы осуществляется за счет собственных средств общественных объединений, организующих и проводящих эту экспертизу. Источниками необходимых

¹ Курочкина В.В. Экологическое право: Учебник для вузов – М.: Юрайт. – 2013. – С. 163.

средств являются общественные экологические фонды, добровольные пожертвования, гранты благотворительных организаций, а также средства, выделяемые по решению соответствующих органов местного самоуправления.

Общественная экологическая экспертиза организуется и проводится по инициативе граждан и общественных организаций (объединений), а также по инициативе органов местного самоуправления общественными организациями (объединениями), основным направлением деятельности которых в соответствии с их уставами является охрана окружающей среды, в том числе организация и проведение экологической экспертизы, и которые зарегистрированы в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.¹

Общественная Экологическая экспертиза имеет ряд отличий от государственной. Основное отличие в том, что заключения общественной экологической экспертизы носят рекомендательный характер.

Объектами общественной экологической экспертизы являются те же объекты, что и государственной, за исключением тех, сведения о которых составляют государственную, коммерческую или иную охраняемую законом тайную. Граждане и общественные объединения вправе получать от уполномоченных государственных органов, проводящих экспертизу конкретных объектов, информацию о результатах ее проведения.

Хотя конечные цели общественной и государственной экспертизы совпадают, методы достижения этих целей у них различаются. Общественные организации, располагая большей независимостью, ставят перед собой задачи привлечения внимания широких слоев населения к острым экологическим проблемам и, в первую очередь, к тем, которые представляют наибольшую опасность здоровью и жизни населения, уникальным природным объектам и комплексам.

¹ Российская газета. – № 232. – 30.11.1995.

Заключение общественной экологической экспертизы может быть использовано в качестве вспомогательного материала при проведении государственной экспертизы, при подготовке заключения которой могут быть учтены ее рекомендации. Заключение общественной экологической экспертизы приобретает юридическую силу после его утверждения специально уполномоченным государственным органом в области экологической экспертизы, но, независимо от такого признания, может публиковаться в средствах массовой информации. Данное заключение обязательно направляется федеральному органу исполнительной власти и органу исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющим государственную экологическую экспертизу, заказчику документации, подлежащей общественной экологической экспертизе, органам местного самоуправления, может также передаваться другим заинтересованным лицам.

Законом допускается проведение общественной экологической экспертизы независимо от государственной и без последующего утверждения ее результатов специально уполномоченным государственным органом в области экологической экспертизы. Но в этом случае ее заключение для заказчика документации носит всего лишь информационно-рекомендательный характер.¹

Несмотря на ограниченность возможностей общественной экологической экспертизы, она является почти единственным механизмом общественного контроля за ходом государственной экологической экспертизы. По мнению специалистов, в настоящее время назрела необходимость постановки вопроса о закреплении права экспертов на доступ к документации под их персональную ответственность за сохранение конфиденциальности. Подобный подход был бы уместен и в случае, когда объектом экспертизы содержит сведения, отнесенные к государственной тайне. Известен прецедент, имевший место еще до принятия

¹ Хотулева М.В. Как организовать общественную экологическую экспертизу // Сибирский экологический вестник. – 2012. – №13-14. – С. 27.

Закона об экспертизе, когда группа экспертов с необходимой формой допуска проводила общественную экспертизу закрытого объекта.¹

Из сказанного следует, что независимо от характера дальнейшего использования заключения общественной экологической экспертизы, общественная экологическая экспертиза может проводиться до осуществления государственной экологической экспертизы или одновременно с ней, может проводиться независимо от проведения государственной экологической экспертизы тех же объектов экологической экспертизы.

3.2 Проблемы правового регулирования общественной экологической экспертизы

Институт общественной экологической экспертизы появился в России сравнительно недавно. Его правовое положение дано в очень общей форме и поэтому, с одной стороны, оставляет широкие возможности для творчества, а с другой - закладывает основу для серьезных проблем и конфликтов.

Несмотря на то, что практика последних лет свидетельствует о постепенном развитии инициативы по проведению общественных экологических экспертиз в различных регионах нашей страны, необходимо отметить наличие большого количества практических проблем, возникающих при реализации соответствующих положений Закона об экспертизе.²

Основным документом, определяющим ее проведение является Федеральный закон от 23 ноября 1995 года № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе», который дает понятие и четко определяет место общественной экологической экспертизы по отношению к государственной: общественная экологическая экспертиза организуется и проводится по инициативе граждан и общественных организаций (объединений), а также по инициативе органов

¹ Виноградова Н.В. Проблемы проведения экологической экспертизы в строительстве и участие общественности в принятии решений // Молодой ученый. – 2015. – №20. – С. 165.

² Краева В.Н. Правовое регулирование института экологической экспертизы // Молодой ученый. – 2015. – №6. – С. 496.

местного самоуправления общественными организациями (объединениями), основным направлением деятельности которых в соответствии с их уставами является охрана окружающей среды, в том числе организация и проведение экологической экспертизы, и которые зарегистрированы в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. Общественная экологическая экспертиза проводится до или одновременно с государственной экологической экспертизой.¹

Федеральный закон об экспертизе отвечает на многие важные вопросы, но также остаются вопросы требующие более детальной регламентации.

Во-первых, как уже упоминалось отсутствие четких законодательных определений и широкий смысл слова «экспертиза» в русском языке способствовали столь же неоднозначному толкованию понятия «экологическая экспертиза», не соответствующему современному пониманию этого термина.

В соответствии со статьей 1 Закона об экспертизе, экологическая экспертиза это установление соответствия документов и (или) документации, обосновывающих намечаемую в связи с реализацией объекта экологической экспертизы хозяйственную и иную деятельность, экологическим требованиям, установленным техническими регламентами и законодательством в области охраны окружающей среды, в целях предотвращения негативного воздействия такой деятельности на окружающую среду.

В ходе экспертизы определяют, допустима ли реализация объекта. Цель такой проверки – предотвращение негативного влияния деятельности человека на окружающую среду.

Один из камней преткновения - дискуссия о том, может ли экспертиза советовать заказчику направления улучшения проекта. С одной стороны, поскольку которые ученые рассматривают общественную экологическую экспертизу как своеобразный консалтинг, кажется вполне логичной возможность включения в выводы экспертов рекомендаций по изменению

¹ Российская газета. – № 232. – 30.11.1995.

проекта. Это позволит решить проблему конфликта интересов заказчика хозяйственного проекта и общественных интересов и позволит ускорить процесс получения положительного заключения.

С другой стороны, встает вопрос о проблеме конфликта интересов внутри комиссии экспертов. Если позволить экспертам давать советы заказчику проекта по вопросам его улучшения, то, по мнению большинства ученых, нельзя будет избежать вымогательства со стороны отдельных экспертов о применении конкретного оборудования, конкретных программ наблюдения для получения положительного заключения общественной экологической экспертизы.¹

Во-вторых, существенным законодательным пробелом является полное отсутствие регламентации того, как и в каких случаях проводится общественная экологическая экспертиза. Закон об экспертизе лишь называет объекты общественной экологической экспертизы. Кроме того, в законодательстве фактически ничего не сказано о том, как готовить материалы для экологической экспертизы проектов нормативных актов, стратегических планов и программ. Не определено, что это за материалы, кто их заказывает, из каких источников эта работа оплачивается. Это приводит к тому, что общественных экспертиз нормативных актов, планов и программ практически не проводится.

В третьих, ряд возможных неоднозначностей связан с регистрацией общественной экологической экспертизы в органах местного самоуправления. В каких именно органах следует регистрировать Общественную экологическую экспертизу? Нужно ли делать это по месту регистрации общественной экологической организации или по месту реализации проекта?

Существенным противоречием является требование законодателя о государственной регистрации общественной экспертизы органами местного самоуправления, которые государственными не являются.

¹ Кадомцева А.Е. Проблемы проведения общественной экологической экспертизы // Современное право. - 2013. - №1 - С. 22.

В четвертых, наиболее серьезная проблема связана с положением о том, что право на получение документации не распространяется на объекты экспертизы, «сведения о которых составляют государственную, коммерческую и (или) иную охраняемую законом тайну».¹ Законодательная формулировка допускает возможность практически произвольного отказа в предоставлении документов на общественную экологическую экспертизу со ссылкой, например, на наличие в проектных документах сведений, составляющих коммерческую тайну. Неопределенность понятия «коммерческая тайна», регулируемого лишь одной статьей Гражданского кодекса Российской Федерации, оставляет широкие возможности для произвольной трактовки этого понятия.

В пятых, источником проблем является и неопределенность нормы об «участии в качестве наблюдателей» в заседаниях экспертной комиссии Государственной экологической экспертизы. Остается неясным, каковы права и обязанности наблюдателя? Естественно предположить, что наблюдатель может участвовать во всех заседаниях комиссии без права решающего голоса. Однако поскольку этот статус не уточнен ни законом, ни подзаконными актами, здесь также возможны неоднозначные трактовки.

В одном из случаев, например, представители государственной экологической экспертизы настаивали на том, что наблюдатель имеет право присутствовать на заседании государственной экспертной комиссии лишь при обсуждении заключения общественной экологической экспертизы.²

В шестых, согласно положениям статьи 25 Закона об экспертизе, заключение общественной экологической экспертизы приобретает юридическую силу после его утверждения компетентным органом государственной власти. При проведении государственной экологической экспертизы ее заключение учитывается в случае, если общественная экологическая экспертиза была проведена в отношении того же объекта до дня окончания срока проведения государственной экологической экспертизы. В

¹ Российская газета. – № 232. – 30.11.1995.

² Хотулева М.В. // Сибирский экологический вестник. – 2012. – №13-14. – С. 37.

случае придания заключению общественной экологической экспертизы юридической силы на руководителя и членов экспертной комиссии, ее осуществлявшей, распространяются требования статей 30 – 34 Закона об экспертизе.¹

Однако на практике заключения общественной экологической экспертизы за редкими исключениями под разными предлогами не заключаются уполномоченными государственными органами, так как нет ясности в том, как она была проведена, соблюдались ли требования по ее организации и проведению. Эти вопросы снимаются применением регламента организации и проведения общественной экологической экспертизы. Учитывая сложность такого документа и необходимость детальной проработки каждого этапа деятельности экспертной комиссии, нельзя не согласиться с тем, что проведение общественной экологической экспертизы требует значительных финансовых, временных затрат и высокого профессионализма.

В седьмых, существует проблема финансирования проведения общественной экологической экспертизы. Денежные средства расходуются на следующие цели:

- 1) публикация информационного сообщения о начале экспертизы и ее результатах в средствах массовой информации;
- 2) размножение объекта экспертизы для экспертов (эти расходы занимают значительную часть, поскольку, как правило, комиссии состоят из 8 – 12 человек, а объем документации занимает около 1000 листов);
- 3) а работы экспертов, председателя, секретаря (поскольку приглашают не тех экспертов, которые готовы работать бесплатно, а тех чья компетентность позволит сделать наиболее верные и весомые выводы), оплата расходов на проведение общественной экологической экспертизы.²

¹ Кичигин Н.В. Комментарий к Федеральному закону «Об экологической экспертизе» // М. Юстицинформ. – 2016. – С. 152.

² Краева В.Н. Проблемы реализации механизмов общественной экологической экспертизы // Научно-методический электронный журнал «Концепт». – 2015. – № 13. – С.2048.

В восьмых, хотя право на ознакомление с нормативно-технической документацией предусмотрено статьей 22 Закона об экспертизе, реализация данного права практически невозможна.

Так, Постановлением Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 25 сентября 2007 года № 4707/07 было установлено, что Приморское экологическое некоммерческое партнерство «Зеленый Крест» обратилось в Арбитражный суд Приморского края с иском к ОАО «Акционерная компания по транспорту нефти «Транснефть», Министерству природных ресурсов Российской Федерации, Главному управлению природных ресурсов по Приморскому краю и, уточнив исковые требования, на основании статей 14, 21, 22, 27 Закона об экологической экспертизе просило: обязать компанию предоставить истцу материалы по «Обоснованию инвестиций строительства нефтепроводной системы по маршруту «Тайшет Иркутской области - бухта Перевозная Приморского края», включая «Оценку воздействия на окружающую среду» в объеме, предоставленном в октябре 2004 года экспертным комиссиям государственной экологической экспертизы ФСЭТАН (Ростехнадзор), предоставить материалы «ТЭО трубопроводной системы «Восточная Сибирь - Тихий океан». Первый пусковой комплекс. Морской перегрузочный комплекс нефти Перевозная»; обязать управление предоставить нормативно-технические документы, устанавливающие требования к проведению государственной экологической экспертизы по объекту федерального значения - единой нефтепроводной системы, проходящей по территории Приморского края. От иска к министерству истец впоследствии отказался.¹

Решением Арбитражного суда Приморского края от 30 ноября 2006 года в иске отказано. Федеральный арбитражный суд Дальневосточного округа Постановлением от 27 марта 2007 года решение частично отменил и принял в отмененной части новое решение, которым обязал компанию предоставить

¹ Матвеева М.В. Экологическая экспертиза // Известия Иркутской государственной экономической академии. – 2013. – № 4. – С. 35.

истцу проектные материалы «ТЭО трубопроводной системы «Восточная Сибирь - Тихий океан». Первый пусковой комплекс. Морской нефтеперегрузочный комплекс на побережье Японского моря», в том числе материалы по ОВОС, касающиеся территории Приморского края, для проведения общественной экологической экспертизы; обязал управление предоставить истцу для ознакомления нормативно-технические документы, устанавливающие требования к проведению государственной экологической экспертизы по объекту федерального значения «Нефтепровод «Ангарск – Приморье». В остальной части решение оставлено без изменения.

Следует отметить, что окончательное решение по данному делу было принято 25.09.2007 года, то есть с момента подачи искового заявления прошло 2 года, а строительство объекта продолжалось.

Таким образом, общественная экологическая экспертиза на сегодняшний день служит узаконенной превентивной мерой, способной не допустить строительство объектов, реализацию нормативных правовых актов, программ, иных решений в ущерб экологической безопасности и, следовательно, в ущерб правам граждан на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду. Вместе с тем, как показал проведенный анализ, до настоящего времени в правовой регламентации данного вида экологической экспертизы, имеется ряд проблем, которые препятствуют эффективной реализации общественной экологической инициативы и нуждаются в устранении.

Чтобы устранить все недостатки существующего правового регулирования необходимо вносить изменения в действующее законодательство, а так же рассмотреть возможность принятия отдельного закона об общественной экологической экспертизе.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное исследование позволяет сделать следующие выводы.

1. Правовая сущность экологической экспертизы заключается в том, что она является одним из организационно-управленческих, функциональных инструментов механизма рационального природопользования и охраны окружающей среды, и представляет собой проверку в установленной процессуальной форме любой планируемой хозяйственной деятельности на соответствие ее требованиям действующего экологического законодательства Российской Федерации. Экологическая экспертиза осуществляется в отношении особых объектов и базируется на определенных принципах (и те, и другие законодательно определены).

2. Существует несколько классификаций видов экологической экспертизы. По критерию времени и процедуры рассмотрения выделяют первичную экологическую экспертизу и повторную, осуществляемую добровольно или по решению суда. По критерию субъекта различают государственную и общественную экологическую экспертизу, причем государственная экологическая экспертиза осуществляется органами исполнительной власти как на федеральном, так и на региональном уровнях.

3. В целом порядок проведения как государственной, так и общественной экологической экспертиз во многом схож. Условно он состоит из ряда последовательных стадий, каждая из которых нормативно регламентирована и включает в себя отдельные процедурно-процессуальные действия. Можно говорить о существовании следующих стадий экологической экспертизы:

1) представление материалов на экспертизу по перечню и в соответствии с требованиями, установленными для разработки соответствующих видов документации;

2) регистрация материалов в уполномоченном государственном (в отношении общественной экологической экспертизы – муниципальном) органе и проверка полноты и достаточности представленных материалов (на данной

стадии возможен отказ в такой регистрации по основаниям, предусмотренным законом);

3) формирование экспертной комиссии;

4) проведение экспертной комиссии экологической экспертизы, по итогам которой принимается официальный документ – заключение, которое должно содержать обоснованные выводы о соответствии (несоответствии) документации, обосновывающей намечаемую в связи с реализацией объекта экологической экспертизы хозяйственную и иную деятельность, экологическим требованиям, установленным техническими регламентами и законодательством в области охраны окружающей среды;

5) утверждение данного заключения уполномоченными органами государственной власти;

б) контроль за исполнением заключения заказчиком со стороны органов государственной и муниципальной власти, иных органов и организаций.

4. В настоящее время основным видом экологической экспертизы в России является государственная экологическая экспертиза. Что касается общественной экологической экспертизы, то, несмотря на ее в целом четкую правовую регламентацию и достаточное распространение, она не имеет такого важного значения, что обусловлено в первую очередь сложностями реализации тех полномочий, которые предоставлены законом лицам, ее осуществляющим. В частности, не всегда возможно получить доступ к объектам экологической экспертизы и соответствующей нормативно-технической документации, определить уполномоченный орган муниципальной власти для подачи необходимых для инициирования процедуры проведения экспертизы документов и др. Недостаточно четко (в отличие от государственной) регламентирован и порядок проведения общественной экологической экспертизы, что весьма часто приводит к отказу принятых по ее итогам заключений уполномоченными органами государственной власти. Данные проблемы требуют своего решения.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 04.08.2014 г. - № 31. – Ст. 4398.

2. Градостроительный кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 29.12.2004 г. № 190-ФЗ (с изм. 07.03.2017) // Российская газета. – № 290. – 30.12.2004 г.

3. Об экологической экспертизе: федеральный закон от 23.11.1995 г. № 174-ФЗ (с изм. от 29.12.2015 г.) // Российская газета. – № 232. – 30.11.1995 г.

4. О континентальном шельфе Российской Федерации: федеральный закон от 30.11.1995 г. № 187-ФЗ (с изм. от 03.07.2016) // Российская газета. – № 237. – 07.12.1995 г.

5. О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации: федеральный закон от 31.07.1998 г. № 155-ФЗ (с изм. от 03.07.2016) // Российская газета. – № 148-149. – 06.08.1998 г.

6. Об исключительной экономической зоне Российской Федерации: федеральный закон от 17.12.1998 г. № 191-ФЗ (с изм. от 03.07.2016) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 21.12.1998 г. № 51. – Ст. 6273.

7. Об охране окружающей среды: федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.03.2017) // Российская газета. – № 6. – 12.01.2002 г.

8. Об утверждении Положения о порядке проведения государственной экологической экспертизы: постановление Правительства Российской Федерации от 11.06.1996 г. № 698 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 30.09.1996 г. № 40. – Ст. 4648.

9. Об утверждении единой формы Заключения государственной экологической экспертизы: приказ Министерства природы Российской Федерации от 28.09.1995 г. № 392 // Российская газета. – № 227. – 30.09.1995 г.

10. Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по предоставлению государственной услуги по организации и проведению государственной экологической экспертизы федерального уровня: приказ Министерства природы Российской Федерации от 06.05.2014 г. № 204 // Российская газета. – № 18/1. – 30.01.2015 г.

11. О полномочиях Росприроднадзора и его территориальных органов в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации: приказ Росприроднадзора Российской Федерации от 13.09.2010 г. № 717 // Российская газета. – № 351. – 16.09.2010 г.

12. О государственной экологической экспертизе проектов хозяйственной деятельности в органах Госкомприроды СССР. // Письмо Госкомприроды СССР от 20.09.88. № 07-11-1228.

Монографии, учебники, учебные пособия

13. *Боголюбов С.А.* Экологическое право: учебник / С.А. Боголюбов – М.: Юрайт. – 2016 г. – 382 с.

14. *Боголюбов С.А.* Актуальные проблемы экологического права: Монография / С.А. Боголюбов – М.: Юрайт. – 2012 г. – 266 с.

15. *Борисов А.А.* Экологическое право: конспект лекций / А.А. Борисов – М.: НОРМА. – 2015 г. – 207с.

16. *Бринчук М.М.* Экологическое право: учебник, 4-е изд. / М.М. Бринчук – М.: ЭКСМО – 2013 г. – 374 с.

17. *Волков А.М.* Правовые основы природопользования и охраны окружающей среды: учебник и практикум для академического бакалавриата / А. М. Волков, Е. А. Лютягина – М.: Юрайт. – 2017 г. – 325 с.

18. *Донченко В.К.*, Экологическая экспертиза: Учебное пособие / В.К. Донченко, В.М. Питулько, В.В. Растоскуев, С.А. Фролова - М.: Академия. – 2012 г. – 528 с.
19. *Ерофеев Б.В.* Экологическое право России: учебник для академического бакалавриата / Б. В. Ерофеев – М.: Юрайт. – 2016 г. – 455 с.
20. *Крассов О.И.* Экологическое право: учебник / О.И. Крассов – М.: НОРМА. – 2016 г. – 528 с.
21. *Курочкина В.В.* Экологическое право: Учебник для вузов / В.В. Курочкина, В.В. Гучков – М.: Юрайт. – 2013 г. – 390 с.
22. *Матвеев А.В.* Оценка воздействия на окружающую среду и экологическая экспертиза: Учеб. Пособие / А.В. Матвеев, В.П. Котов – СПб.: ГУАП. – 2014 г. – 104с.
23. *Румянцев Н.В.* Экологическое право России: учебное пособие для студентов вузов / Н.В. Румянцев - М.: НОРМА. – 2012. – 368 с.
24. *Черп О.М.* Экологическая оценка и экологическая экспертиза: монография / О.М. Черп, В.Н. Виниченко, М.В. Хотулева, Я.П. Молчанова и др. – М.: Эколайн. – 2012 г. – 138с.
25. *Хлуденева Н.И.* Экологическое право: учебное пособие / Н.И. Хлуденева, М.В. Пономарева, Н.В. Кичигин. – М.: Юрайт. – 2016 г. – 223 с.

Научные статьи

26. *Виноградова Н.В.* Проблемы проведения экологической экспертизы в строительстве и участие общественности в принятии решений / Н.В. Виноградова, А.А. Сайфуллин // Молодой ученый. – 2015 г. – №20. – С. 163-165.
27. *Забродина Т. И.* Роль государственной экологической экспертизы в экологическом образовании общества / Т.И. Забродина // Известия Южного федерального университета. Технические науки – 2012 г. – №6. – С.196-198.
28. *Ибрагимов К.Х.* Некоторые актуальные проблемы правового регулирования экологической экспертизы в Российской Федерации /

Ибрагимов К.Х., Ф.К. Ибрагимова //Аграрное и земельное право. – 2015 г. - № 5. – С.106-110.

29. *Кадомцева А.Е.* Проблемы проведения общественной экологической экспертизы / А.Е. Кадомцева // Современное право. – 2013 г. – №1 – С.20-23.

30. *Краева В.Н.* Правовое регулирование института экологической экспертизы / В.Н. Краева, В.В. Ерофеева // Молодой ученый. – 2015 г. – №6. – С.494-497.

31. *Краева В.Н.* Проблемы реализации механизмов общественной экологической экспертизы / В.Н. Краева, В.В. Ерофеева // Научно-методический электронный журнал «Концепт». – 2015 г. – № 13. – С.2046-2050.

32. *Мальцева Е.А.* Государственная экологическая экспертиза: проблемы и противоречия действующих норм природоохранного законодательства / Е.А. Мальцева // Омский научный вестник. – 2014 г. – № 2. – С.19-32.

33. *Матвеева М.В.* Экологическая экспертиза как этап развития лэнд-девелопмента / М.В. Матвеева // Известия Иркутской государственной экономической академии. – 2013 г. – № 4. – С.33-36.

34. *Сай С.И.* Государственная экологическая экспертиза в России: становление, разрушение, возрождение / С.И. Сай // Природно-ресурсные ведомости. – 2014 г. – № 6. – С.16-20.

35. *Хаустов Д.В.* Проблемы правового регулирования экологической экспертизы на современном этапе / Д.В. Хаустов // Нефть, Газ и Право. – 2012г. – № 5. – С.29-44.

36. *Хотулева М.В.* Как организовать общественную экологическую экспертизу / М.В. Хотулева, В.Н. Виниченко, Е.А. Заика // Сибирский экологический вестник. – 2012г. – №13-14. – С.25-42.

Комментарии

37. *Анисимов А.П.* Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об охране окружающей среды/ А.П. Анисимов // М.: Деловой двор. – 2013 г. – 237 с.

38. *Бринчук М.М.* Комментарии к федеральному закону «Об экологической экспертизе» / М.М. Бринчук // М: Статут. – 2012 г. – 175 с.

39. *Дубовик О.Л.* Комментарий к Федеральному закону от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» / О.Л. Дубовик // М: Проспект. – 2012 г. – 219 с.

40. *Кичигин Н.В.* Комментарий к Федеральному закону «Об экологической экспертизе» / Н.В. Кичигин, М.В. Пономарев, А.Ю. Семьянова // М. Юстицинформ. – 2016 г. – 188 с.

Диссертация

41. *Гришин Н.Н.* Правовые проблемы участия общественности в оценке воздействия на окружающую среду / Н.Н. Гришин // М. – 2012 г. – 182 с.

АННОТАЦИЯ. КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА**Правовое обеспечение проведения государственной и общественной экологических экспертиз.**

Выпускная квалификационная работа посвящена проблемам правового обеспечения в области проведения государственной и общественной экологических экспертиз. Рассматриваются основополагающие принципы и виды экологической экспертизы, анализируется законодательство, связанное с этой деятельностью в Российской Федерации. Целью работы является изучение сущности экологической экспертизы, ее разновидностей и анализ правовой регламентации ее организации и проведения применительно к таким видам, как государственная и общественная экологическая экспертизы, а также выявление на этой основе актуальных проблем правового регулирования указанного института.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: государственная и общественная экологические экспертизы, правовые основы проведения экологической экспертизы.

ANNOTATION. KEYWORDS**Legal support for the conduct of state and public environmental assessments**

Graduation qualification work is devoted to the problems of legal support in the field of state and public environmental assessments. The basic principles and types of ecological expertise are considered, the legislation related to this activity in the Russian Federation is analyzed. The purpose of the work is to study the nature of the environmental impact assessment, its varieties and the analysis of the legal regulation of its organization and conduct in relation to such types as state and public environmental assessments, and also to identify, on this basis, the actual problems of legal regulation of this institution.

KEYWORDS: state and public environmental assessments, legal basis for carrying out environmental impact assessment.