

Настоящий Федеральный закон регулирует отношения в области экологической экспертизы, направлен на реализацию конституционного права граждан Российской Федерации на благоприятную окружающую среду посредством предупреждения негативных воздействий хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду.

(в ред. Федеральных законов от 22.08.2004 № 122-ФЗ, от 30.12.2008 № 309-ФЗ)

Закон об экологической экспертизе является одним из немногих, в котором непосредственно указывается, что предусматриваемый в нем механизм правового регулирования представляет собой **средство реализации конституционного права граждан РФ на благоприятную окружающую среду**. Значение этой декларации особенно важно оценивать в контексте положений Основного закона, содержащихся в ст. 1: «Россия — правовое государство» и ст. 7: «Россия — социальное государство». Государство и другие субъекты экологического права, участвующие в процессе разработки проекта намечаемой экологически значимой деятельности, организации и проведения экологической экспертизы в соответствии с требованиями комментируемого закона, объективно обеспечивают реализацию конституционного права каждого на благоприятную окружающую среду.

Особенно значимо то, что декларация о реализации конституционного права на благоприятную окружающую среду сформулирована применительно к экологической экспертизе. Экологическая экспертиза в этом отношении — **специфический правовой инструмент**. Весь ее потенциал направлен на предупреждение экологического и экогенного вреда (т.е. вреда, причиненного здоровью или имуществу человека загрязнением окружающей среды). При последовательном исполнении положений об экологической экс-

Преамбула

пертизе обеспечивается учет и выполнение экологических требований в процессе подготовки и принятия экологически значимых решений, т.е. до практического осуществления экологически вредной деятельности.

Глава I Общие положения

Статья 1. Экологическая экспертиза (в ред. Федерального закона от 18.12.2006 № 232-ФЗ)

Экологическая экспертиза — 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.

1. Комментируемая статья определяет **задачи и цели проведения экологической экспертизы**, ее место в механизме охраны окружающей природной среды и обеспечения рационального использования природных ресурсов.

Адресаты статьи — наиболее широкий круг лиц, имеющих отношение к эколого-экспертному процессу, — разработчики материалов, которые впоследствии станут объектом экологической экспертизы, заказчики государственной экологической экспертизы, субъекты, проводящие экологическую экспертизу.

Определение центрального понятия комментируемого закона, определяющего содержание ст. 1 в нынешней редакции, было введено Законом «О внесении изменений в Градостроительный кодекс

Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Первоначальная редакция этого важнейшего понятия в Законе об экологической экспертизе была сформулирована по-иному, научно обоснованно: «**Экологическая экспертиза** — установление соответствия намечаемой хозяйственной и иной деятельности экологическим требованиям и определение допустимости реализации объекта экологической экспертизы в целях предупреждения возможных неблагоприятных воздействий этой деятельности на окружающую природную среду и связанных с ними социальных, экономических и иных последствий реализации объекта экологической экспертизы».

Вследствие корректировки понятия экологической экспертизы **произошло сужение предмета экологической экспертизы**, что может отрицательно сказаться на ее качестве и, главное, на состоянии окружающей среды как в ходе реализации, так и позже — при осуществлении намечаемой деятельности.

2. В процессе проведения экологической экспертизы должно быть установлено соответствие намечаемой хозяйственной и иной деятельности экологическим требованиям. При этом проверяется не любая планируемая деятельность, а лишь предусматриваемая ст. 11 и 12 Закона об экологической экспертизе, определяющими объекты государственной экологической экспертизы.

Что представляют собой **экологические требования**, которым должна соответствовать планируемая деятельность? В соответствии с «новым» определением понятия экологической экспертизы — это экологические требования, установленные «техническими регламентами и законодательством в области охраны окружающей среды». Обратим внимание, что в первоначальном определении не указывалось, где они установлены. И такая позиция законодателя более отвечала интересам практики охраны природы.

Экологические требования — это мера должного отношения к окружающей среде, устанавливаемая на основании познания закономерностей функционирования природы под действием естественных и антропогенных факторов и

определяющая поведение человека (общества) по отношению к ней в тех или иных ситуациях. Экологические требования выработаны наукой, в том числе экологией, и практикой.

Другой разновидностью экологических требований, которые служат критериями при проведении экологической экспертизы, являются те, которые **содержатся в действующем законодательстве в области охраны окружающей среды и природопользования**. В экологической экспертизе участвуют, как правило, специалисты — представители науки и практики, обладающие знаниями требований, как вытекающих из законов развития природы, так и содержащихся в законодательстве. Экологическая экспертиза, проведенная на основе прежнего определения понятия экологической экспертизы, дает **более объективный и полный результат оценки** проекта с точки зрения его воздействия на природу.

3. В соответствии со скорректированным определением понятия экологической экспертизы она решает одну задачу — **установление соответствия документов и (или) документации, обосновывающих намечаемую деятельность, экологическим требованиям**.

Согласно первоначальному определению требовалось решение двух задач:

- 1) установление соответствия намечаемой деятельности экологическим требованиям;
- 2) определение допустимости реализации объекта экологической экспертизы.

Как видим, правовое значение экологической экспертизы, проводимой на основе нового понятия, сформулированного в федеральном законе, значительно более узкое, ее правовая, прикладная ценность значительно меньше.

Действительно, в соответствии с доктриной экологического права и потребностями природоохранной практики в результате проведения экологической экспертизы должен быть решен **вопрос о допустимости реализации планируемой деятельности, которая выступает объектом экспертизы**. И сказать о своей позиции о допустимости реализации должны эксперты. Позднее дефект позиции законодателя, выраженный в обновленном определении понятия «экологическая экспертиза», был устранен в Административном

регламенте по исполнению Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственной функции по организации и проведению государственной экологической экспертизы федерального уровня, утвержденном приказом Минприроды РФ от 30 октября 2008 г. № 283¹.

Согласно п. 41.1 данного регламента **положительное заключение, подготовленное экспертной комиссией, должно содержать выводы:**

- о соответствии 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;
- о допустимости намечаемого воздействия на окружающую природную среду;
- о возможности реализации объекта экспертизы.

Основным юридическим критерием оценки является **соответствие предплановых, предпроектных и проектных материалов, по которым проводится экспертиза, и содержащихся в них решениях, экологическим требованиям**. Если такого соответствия нет, то отсутствуют правовые и иные основания для принятия экспертами решения о допустимости реализации намечаемой деятельности.

И наконец, обратим также внимание на **третий существенный компонент понятия экологической экспертизы**, который также претерпел изменение в худшую сторону.

По «новому» определению комментируемого понятия экологическая экспертиза проводится «в целях предотвращения негативного воздействия намечаемой деятельности на окружающую среду».

В соответствии с прежним определением экологическая экспертиза проводится «в целях предупреждения возможных неблагоприятных воздействий этой деятельности на окружающую природную среду и связанных с ними социальных, экономических и иных последствий реализации объекта экологической экспертизы».

¹ БНА. 2009. № 14.

4. Очевидно, что потенциал экологической экспертизы, ее правовое содержание существенно различаются в зависимости от определяемых целей. По «новому» варианту **содержание экспертизы значительно беднее**. Такая экспертиза не предполагает установление существенных для экологического права характеристик — о социальных, экономических и иных последствиях реализации объекта экологической экспертизы, связанных с возможными неблагоприятными воздействиями этой деятельности на окружающую природную среду. Очевидно также, что коррекция законодателем понятия экологической экспертизы противоречит ст. 7 Конституции РФ, согласно которой Российская Федерация — социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь. Неблагоприятные социальные последствия реализации объекта экологической экспертизы не отражают «достойную жизнь».

При последовательном выполнении экспертами требований законодательства об экологической экспертизе обеспечивается предупреждение появления хозяйственных и иных объектов, негативно влияющих на состояние природы, и предупреждение связанных с этим неблагоприятных социальных, экономических и иных последствий. Таким образом, экологическая экспертиза призвана выполнить важную функцию **предупредительного экологического контроля**.

Кроме того, экологическая экспертиза выполняет другие важные функции в механизме охраны окружающей природной среды. Самое важное, что государственная экологическая экспертиза служит **инструментом обеспечения выполнения экологических требований** в планируемой хозяйственной, управленческой, нормотворческой и иной деятельности на стадиях подготовки и принятия соответствующих решений. Экологическая экспертиза, как подчеркивается в Преамбуле комментируемого закона, является **правовым средством реализации конституционного права граждан РФ на благоприятную окружающую среду**.

Экологическая экспертиза выполняет функцию реализации общественного мнения в решении экологических проблем, источника экологической информации, средства доказывания при рассмотрении дел по вопросам охраны окружающей природной среды в суде, арбитражном суде.