

Предисловие

Можно сказать, что экологическая экспертиза — традиционная мера охраны окружающей среды и обеспечения рационального использования природных ресурсов в нашей стране.

В природоохранной практике СССР государственная экологическая экспертиза стала применяться в 1970-е гг. В то время она проводилась Государственным плановым комитетом СССР и Государственным комитетом СССР по науке и технике. Главным интересом первого из них было обеспечение экономического развития страны. Поэтому изначально при проведении государственной экологической экспертизы едва ли можно было рассчитывать на объективность. Не случайно такой экологически необоснованный проект, как проект переброски части стока северных и сибирских рек на юг, тогда получил поддержку государственной экологической экспертизы. До принятия решения в 1986 г. о прекращении его реализации было израсходовано немало бюджетных средств на его осуществление.

Тогдашняя государственная экологическая экспертиза не была обязательной мерой охраны окружающей природной среды, предшествовавшей принятию хозяйственного решения, осуществление которого может оказывать вредное воздействие на окружающую природную среду. Каждый раз решение о проведении государственной экологической экспертизы принималось названными выше органами.

При принятии экологически значимых хозяйственных решений обязательным было лишь согласование соответствующих проектов с государственными природоохранными органами. В законодательстве это выражалось следующим образом: определение мест строительства, проектов строительства и реконструкции предприятий, сооружений и других объектов, влияющих на состояние атмосферного воздуха, которые согласовываются с органами, осуществляющими государствен-

ный контроль за охраной атмосферного воздуха, и другими органами в соответствии с законодательством (ст. 30 Закона РСФСР от 14 июля 1982 г. «Об охране атмосферного воздуха»)¹. Согласование выражалось в том, что уполномоченное лицо соответствующей государственной структуры ставило подпись на подготовленном документе. Разумеется, данное лицо могло не подписать этот документ. Это влекло за собой либо корректировку материалов, которые необходимо было согласовывать, либо привлечение для этого другого лица. Причем согласование оставалось основным инструментом принятия решения даже тогда, когда в природоохранной практике России уже применялась государственная экологическая экспертиза.

В отличие от современной практики государственной экологической экспертизы по широкому кругу объектов в то время ими были проекты хозяйственных решений.

Одно из наиболее значимых различий заключалось в юридической силе заключения государственной экологической экспертизы. В то время они носили рекомендательный характер.

Все это предопределяло то положение, что государственная экологическая экспертиза не была значимой мерой охраны окружающей среды и рационального природопользования. Она мало способствовала тому, чтобы не появлялись предприятия и иные объекты, не выполняющие правовые экологические требования, что соответствующим образом отражалось на состоянии природы.

В конце 1980-х гг. заместитель Министра энергетики и электрификации СССР Г.И. Тихонов со знанием практики говорил: «Экология — это правильно. Строим часто так — трава за нами тридцать лет не растет»².

Институт экологической экспертизы в своем развитии в России прошел три этапа.

Первый этап, о котором говорилось выше, завершился с принятием 19 декабря 1991 г. Закона РСФСР № 2060-1 «Об охране окружающей природной среды»³.

После принятия этого закона правовая ситуация в исследуемой сфере существенным образом изменилась в лучшую сторону. Впервые в экологическом праве России отношения по экологической эксперти-

¹ Ведомости ВС РСФСР. 1982. № 29. Ст. 1027. Утратил силу.

² Зеленый мир. 2009. № 7–8. С. 13.

³ Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 10. Ст. 457 (с послед. изм.). Утратил силу.

зе были урегулированы на законодательном уровне. Этим законом, а позднее также Федеральным законом от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе»¹, был существенно усилен потенциал данной организационно-правовой меры в механизме экологического права.

В Законе РСФСР «Об охране окружающей природной среды» требования по экологической экспертизе были урегулированы в отдельной главе. 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 ст. 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 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» (п. 2 ст. 36).

Большое правовое значение имела конкретизация объектов государственной экологической экспертизы (ст. 37). Государственной экологической экспертизе подлежали все предплановые, предпроектные и проектные материалы по объектам и мероприятиям, намечаемые к реализации на территории РФ, независимо от их сметной стоимости и

¹ СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4556 (с послед. изм.).

принадлежности, а также экологические обоснования лицензий и сертификатов.

В ст. 38 регулировалась ответственность за невыполнение требований государственной экологической экспертизы и ответственность экспертов. Статья 39 предусматривала проведение общественной экологической экспертизы.

Принятый в 1995 г. 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. Другим важнейшим достоинством явилось закрепление широкого круга объектов обязательной государственной экологической экспертизы на уровне федерации и ее субъектов, наиболее значимых для достижения целей экологического права.

Все это не могло не отразиться на практике реализации закона на втором этапе развития института экологической экспертизы. При нарушении требований этого закона принимались отрицательные экспертные заключения.

Отрицательное заключение государственной экологической экспертизы было принято, в частности, по такому экологически высоко значимому и конъюнктурному в 1990-е гг. проекту, как материалы технико-экономического обоснования проектирования и строительства высокоскоростной пассажирской железнодорожной магистрали Санкт-Петербург—Москва. Представленные на государственную экологическую экспертизу материалы ТЭО проектирования и строительства высокоскоростной пассажирской железнодорожной магистрали Санкт-Петербург—Москва противоречили требованиям: Конституции РФ¹ (ч. 2 ст. 24, ст. 32, ст. 15); Земельного кодекса РСФСР² (ст. 28, 29); Основ лесного законодательства РФ³ (ст. 22); Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды» (ст. 36, 60, 63); Положения об оценке воздействия на окружающую среду в РФ⁴; Федерально-

¹ РГ. 1993. 25 дек.

² Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 22. Ст. 768 (с послед. изм.). Утратил силу.

³ Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1993. № 15. Ст. 523. Утратили силу.

⁴ БНА. 2000. № 31.

го закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»¹ (ст. 15, 24).

На практике часто нарушался принцип обязательности проведения государственной экологической экспертизы, особенно государственными органами. Так, в разное время не были представлены на государственную экологическую экспертизу проекты федеральных законов «Об уничтожении химического оружия», «Об охране окружающей среды», указ Президента РФ от 17 мая 2000 г. № 867 «О структуре федеральных органов исполнительной власти», которым был упразднен Государственный комитет РФ по охране окружающей среды, многочисленные распоряжения Правительства о переводе земель, занятых лесами первой группы, во внелесные земли, а также проекты других актов.

Юридически необоснованным был отказ Правительства РФ в 1990-е гг. проводить государственную экологическую экспертизу проектов распоряжений Правительства по переводу лесных земель в нелесные в лесах первой группы. В соответствии со ст. 63 Лесного кодекса РФ от 29 января 1997 г. перевод лесных земель в нелесные для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства и (или) изъятием земель лесного фонда, осуществлялся в лесах первой группы Правительством РФ по представлению органа государственной власти субъекта РФ, согласованному с федеральным органом управления лесным хозяйством.

Согласно ст. 11 Закона об экологической экспертизе проекты правовых актов РФ нормативного и ненормативного характера, реализация которых могла привести к негативным воздействиям на окружающую природную среду, подлежали обязательной государственной экологической экспертизе. Так как перевод лесных земель в нелесные для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства и (или) изъятием земель лесного фонда, осуществлялся в лесах первой группы Правительством РФ, государственная экологическая экспертиза должна была проводиться на федеральном уровне.

К лесам первой группы относились леса, основным назначением которых является выполнение водоохраных, защитных, санитарно-гигиенических, оздоровительных, иных функций, а также леса особо охраняемых природных территорий (ст. 56 Лесного кодекса РФ²). Леса

¹ СЗ РФ. 1995. № 12. Ст. 1024 (с послед. изм.).

² Лесной кодекс от 29 января 1997 г. Утратил силу.

первой группы, являющиеся наиболее ценной разновидностью лесов, выполняют функции сохранения благоприятного состояния окружающей среды и его восстановления. Решения о переводе лесных земель в нелесные в лесах первой группы, несомненно, приведут к негативным воздействиям на окружающую природную среду. На этом основании проекты соответствующих распоряжений Правительства РФ подлежали обязательной государственной экологической экспертизе.

Отказ проводить государственную экологическую экспертизу проектов своих распоряжений по переводу лесных земель в нелесные в лесах первой группы Правительство РФ мотивировало тем, что проекты строительства конкретных объектов на этих территориях будут впоследствии представлены на такую экспертизу.

Эта мотивировка не могла быть признана правомерной.

Во-первых, Закон об экологической экспертизе устанавливал без каких-либо условий, что проекты правовых актов РФ нормативно-го и ненормативного характера, реализация которых может привести к негативным воздействиям на окружающую природную среду, подлежат обязательной государственной экологической экспертизе. Следовательно, правительство обязано было представить соответствующие проекты распоряжений на государственную экологическую экспертизу.

Во-вторых, в проектах строительства конкретных объектов данные земли, имевшие ранее режим земель лесного фонда в лесах первой группы, будут представлены как нелесные.

Принимая распоряжение по переводу лесных земель в нелесные в лесах первой группы, проект которого не был представлен на государственную экологическую экспертизу или без положительного заключения такой экспертизы, Правительство РФ нарушало Закон об экологической экспертизе и ч. 2 ст. 15 Конституции РФ, которая устанавливает, что органы государственной власти обязаны соблюдать законы. При этом нарушалось также конституционное право каждого на благоприятную окружающую среду (ст. 42 Конституции РФ), так как Закон об экологической экспертизе направлен на реализацию конституционного права граждан РФ на благоприятную окружающую среду посредством предупреждения негативных воздействий хозяйственной и иной деятельности на окружающую природную среду.

Со времени принятия Закона об экологической экспертизе Правительством РФ было принято более 10 распоряжений о переводе земель, занятых лесами первой группы, во внелесные. Интересно посмотреть, ради каких общественных надобностей принимались с на-

рушением Закона об экологической экспертизе эти распоряжения. В Нижегородской области земли переводились в целях строительства кемпингов и заправочных станций, жилищного строительства, расширения городских полигонов, свалок для захоронения отходов; в Свердловской области — для строительства завода по переработке твердых бытовых отходов, для размещения мелкооптового рынка; в Ханты-Мансийском автономном округе — под размещение коллективных садов-огородов, под строительство автозаправочных станций, под временные дороги для перемещения буровых установок и т.п. Для аналогичных целей в Красноярском крае в нелесные земли было переведено 1458,3 га.

По иску граждан России в Верховный Суд РФ, основанному на нарушении права на благоприятную окружающую среду и других прав, Верховный Суд принял решение об отмене 12 противозаконных распоряжений Правительства РФ. Но пока шел судебный процесс, Правительством РФ было принято еще 13 аналогичных документов. Верховный Суд вынес частное определение в адрес Правительства РФ о незаконности принятых им постановлений¹.

На втором этапе время от времени нарушался принцип независимости экспертов. Существенным элементом содержания этого принципа является независимость от разработчика (инициатора) проекта, представленного на государственную экологическую экспертизу.

В этой связи в прессе обращалось внимание на практику организации и проведения государственной экологической экспертизы, в частности, трех законопроектов, разрешающих ввоз отработавшего ядерного топлива в Россию². В состав комиссии государственной экологической экспертизы, которая по этим проектам проводилась дважды, входил ряд специалистов Российского научного центра «Курчатовский институт», очевидно зависимого от Министерства по атомной энергии, в недрах которого готовились законопроекты. Во второй состав комиссии государственной экологической экспертизы по этим же проектам наряду с новыми представителями «Курчатовского института» вовсе был включен эксперт, связанный с подготовкой законопроектов, по которым проводилась эта экспертиза.

Принципиальный вопрос с точки зрения исследуемой темы — об объектах обязательной государственной экологической эксперти-

¹ Зеленый мир. 1999. № 10–11.

² Зеленый мир. 2001. № 9–11.

зы. В соответствии со ст. 11 Закона об экологической экспертизе обязательной государственной экологической экспертизе, проводимой на федеральном уровне, подлежали проекты:

- 1) правовых актов РФ нормативного и ненормативного характера, реализация которых может привести к негативным воздействиям на окружающую природную среду;
- 2) нормативно-технических и инструктивно-методических документов, утверждаемых органами государственной власти РФ, регламентирующих хозяйственную и иную деятельность, которая может оказывать воздействие на окружающую природную среду, в том числе использование природных ресурсов и охрану окружающей природной среды, за материалы, подлежащие утверждению федеральными органами исполнительной власти и предшествующие разработке прогнозов развития и размещения производительных сил на территории РФ, в том числе:
 - проекты комплексных и целевых социально-экономических, научно-технических и иных федеральных программ, при реализации которых может быть оказано воздействие на окружающую природную среду;
 - проекты генеральных планов развития территорий свободных экономических зон и территорий с особым режимом природопользования и ведения хозяйственной деятельности;
 - проекты схем расселения, природопользования и территориальной организации производительных сил крупных регионов и национально-государственных образований;
 - проекты межгосударственных инвестиционных программ, в которых участвует Российская Федерация, и федеральных инвестиционных программ;
 - технико-экономические обоснования и проекты строительства, реконструкции, расширения, технического перевооружения, консервации и ликвидации организаций и иных объектов хозяйственной деятельности РФ и другие проекты независимо от их сметной стоимости, ведомственной принадлежности и форм собственности, осуществление которых может оказать воздействие на окружающую природную среду в пределах территории двух и более субъектов РФ, в том числе материалы по созданию гражданами или юридическими лицами РФ с участием ино-

странных граждан или иностранных юридических лиц организаций, объем иностранных инвестиций в которые превышает 500 тыс. долл.

Очевидно, что названный перечень объектов затрагивает основы экономической политики и, соответственно, ее экологические аспекты.

Ситуация в данной сфере кардинальным образом была изменена в связи с принятием Федерального закона от 18 декабря 2006 г. № 232-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹. Все названные объекты были исключены из числа объектов государственной экологической экспертизы на федеральном уровне. Согласно ст. 49 Градостроительного кодекса РФ проводится государственная экспертиза проектной документации и результатов инженерных изысканий. Предметом государственной экспертизы является оценка соответствия проектной документации требованиям технических регламентов, в том числе санитарно-эпидемиологическим, экологическим требованиям, требованиям государственной охраны объектов культурного наследия, требованиям пожарной, промышленной, ядерной, радиационной и иной безопасности, а также результатам инженерных изысканий, и оценка соответствия результатов инженерных изысканий требованиям технических регламентов (п. 5). Подобный формат установления соответствия экологическим требованиям совершенно не отвечает научным представлениям об этом.

С принятием Федерального закона «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», а точнее с исключением из числа объектов обязательной государственной экологической экспертизы проектов строительства, реконструкции, расширения, технического перевооружения, консервации и ликвидации предприятий и иных экологически значимых объектов, начинается третий этап развития института экологической экспертизы.

Благодаря тому что в Законе об экологической экспертизе в перечни включены наиболее значимые объекты экономического развития, требующие обязательной государственной экологической экспертизы, достаточно детальному правовому регулированию организации и проведения государственной экологической экспертизы, жесткой форма-

¹ СЗ РФ. 2006. № 52 (ч. 1). Ст. 5498.

лизации процедуры, независимости экспертов, оценивающих проект, государственная экологическая экспертиза была, пожалуй, единственной эффективной мерой охраны окружающей среды в Российской Федерации в 90-е гг. прошлого века.

Исключение из перечня объектов проектов строительства, реконструкции, расширения, технического перевооружения, консервации и ликвидации предприятий, магистральных трубопроводов и т.п. экологически опасных объектов специалисты в области охраны окружающей среды оценивают как разрушение, уничтожение государственной экологической экспертизы.

Не вызывает сомнения, что в результате такого развития законодательства об экологической экспертизе охрана окружающей среды в процессе осуществления экономической политики будет еще более деградировать. Есть основания полагать, что предпочтение будет отдаваться экономическому развитию в ущерб природе.

Такая позиция российского государства противоречит ряду положений Конституции РФ, в частности ч. 1 ст. 9: «Земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории». Она противоречит также ст. 18 Основного закона РФ, требующей создания эффективных эколого-правовых механизмов, способных обеспечить соблюдение права каждого на благоприятную окружающую среду¹. Такая позиция государства свиде-

¹ Статья 18 в системе общих положений Конституции занимает особое место. Она гласит: «Права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием». С точки зрения развития экологического законодательства, она совершенно конкретно определяет обязанности каждого из субъектов публичной власти, участвующих в законодательном, исполнительном и судебном процессах, — обеих палат Федерального собрания, Правительства, Президента, судов. Прочитаем эту статью с учетом конституционного права каждого на благоприятную окружающую среду (ст. 42 Конституции РФ): «право на благоприятную окружающую среду является непосредственно действующим. Оно определяет смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечивается правосудием».

Так, из этой конституционной нормы вытекает как минимум две задачи, которые должны быть решены законодательной властью. Первая касается необходимости подготовки и принятия законов, создающих эффективный правовой механизм по обеспечению рационального природопользования и охраны окружающей среды.

тельствует о невыполнении Российской Федерацией международного обязательства о создании эффективного экологического законодательства, вытекающего из Декларации по окружающей среде и развитию (принцип 11). Такая позиция российского государства подрывает основы перехода к устойчивому развитию. Принципиальным положением концепции устойчивого развития является, как говорилось выше, создание механизма, обеспечивающего учет экологических требований при принятии решений об экономическом и социальном развитии.

Исключение из перечня объектов государственной экологической экспертизы проектов строительства, реконструкции, расширения, технического перевооружения, консервации и ликвидации предприятий противоречит мировой законодательной практике. По законодательству зарубежных государств проекты предприятий являются наиболее важным и наиболее частым объектом государственной экологической экспертизы. Нет зарубежных государств, по законодательству которых экспертиза проектов предприятий проводилась бы в рамках градостроительной экспертизы.

С учетом роли государственной экологической экспертизы в Российской Федерации в области охраны окружающей среды как главного правового средства предупреждения экологического вреда и обеспечения учета экологических требований при принятии решений в целом, в контексте нормативного регулирования государственной экономической политики, в основе которой должна лежать модель устойчивого развития, в частности, необходимо решение проблемы государственной экологической экспертизы в свете исследованной выше законодательной инициативы.

Единственно обоснованным и справедливым решением может быть отмена законодательной нормы об исключении из числа объек-

Заметим, что необходимость создания эффективного эколого-правового механизма диктуется также статьей 9 Конституции, в соответствии с которой земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Государственная экологическая экспертиза — важнейший элемент этого механизма, призванный, как отмечалось выше, обеспечивать предупреждение экологического и экогенного вреда. Последовательная реализация такого механизма — это задача прежде всего исполнительной власти — будет объективно обеспечивать соблюдение права каждого на благоприятную окружающую среду. Вторая задача — принять законы, создающие эффективные правовые механизмы по реализации, охране и защите этого права.

Предисловие

тов государственной экологической экспертизы проектов строительства, реконструкции, расширения, технического перевооружения, консервации и ликвидации предприятий и иных экологически значимых объектов. То есть восстановление в полном объеме Закона об экологической экспертизе.

Многие содержащиеся в действующей редакции Закона об экологической экспертизе нормы являются сложными. Для их последовательной реализации требуются обширные правовые знания, которых часто недостает у многочисленных участников эколого-экспертного процесса.

Подготовленный научно-практический комментарий к Закону об экологической экспертизе будет полезным для работников государственных органов, уполномоченных на организацию и проведение государственной экологической экспертизы, для инициаторов хозяйственной, управленческой и иной экологической деятельности, продукция которых становится объектом такой экспертизы. Полезную информацию найдут в нем также руководители, ответственные секретари, эксперты комиссий государственной экологической экспертизы, общественные экологические организации и граждане, которые интересуются вопросами общественной экологической экспертизы.

Комментарий содержит разъяснение терминов, практические примеры, анализ текстов нормативных правовых актов и инструктивно-методических документов по вопросам экологической экспертизы, а также методическое описание приемов работы с законодательством, являющимся смежным по отношению к законодательству об экологической экспертизе.

Коллектив авторов выражает благодарность канд. юрид. наук Ю.Е. Будниковой за техническую помощь, которую она оказала при подготовке рукописи к изданию.

М.М. Бринчук,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки РФ