

Министерство образования Российской Федерации
АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
юридический факультет

Е.Г. Черкашина, И.С. Максимов

ПРАВОВОЕ
РЕГУЛИРОВАНИЕ
ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ
ЭКСПЕРТИЗЫ В РФ

УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ

БЛАГОВЕЩЕНСК

2002

Печатается по решению

редакционно-издательского совета

юридического факультета

Амурского государственного

университета

Е.Г. Черкашина, И.С. Максимов.

Правовое регулирование экологической экспертизы в РФ.

Учебное пособие. Благовещенск: Амурский гос. ун-т, 2002.

Пособие содержит характеристику одного из институтов экологического права – экологической экспертизы. В пособии рассмотрены объекты, принципы, виды экологической экспертизы, особенности эколого-экспертного процесса, дана оценка законодательства РФ об экологической экспертизе.

Рецензенты: С.В.Чердаков, доцент кафедры конституцион

ного права АмГУ; канд. юрид. наук;

кафедра гражданского права АмГУ (и.о.зав.

кафедрой – Е.Г.Черкашина);

Т.В. Калиниченко, ведущий специалист юри

дического отдела АПСБ;

Е.Б. Кондратьева, старший помощник прокуро

ра Амурской области.

© Амурский государственный университет, 2002.

ПЕРЕЧЕНЬ УСЛОВНЫХ ОБОЗНАЧЕНИЙ

ГК РФ – Гражданский кодекс Российской Федерации

ГЭЭ – государственная экологическая экспертиза

КоАП РФ – Кодекс об административных правонарушениях РФ

ОВОС – оценка воздействия на окружающую среду

ОЭЭ – общественная экологическая экспертиза

ПДК – предельно допустимая концентрация

РФ – Российская Федерация

СМИ – средства массовой информации

ТЭО – технико-экономическое обоснование

УК РФ – Уголовный кодекс Российской Федерации

ЭО – Экологическая оценка

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	5
1. О месте и значении института экологической экспертизы в охране окружающей среды	7
2. Понятие экологической экспертизы	12
3. Принципы экологической экспертизы	13
4. Виды экологической экспертизы:	17
4.1.1. Государственная экологическая экспертиза	19
4.1.2. Общественная экологическая экспертиза	37
5. Ответственность в области экологической экспертизы	39
6. Финансирование экологической экспертизы	39
7. Зарубежное законодательство и опыт экологической экспертизы	40
Заключение	45
Словарь терминов	47
Список литературы	50

ВВЕДЕНИЕ

На заре прошлого века великий русский ученый В.И. Вернадский /1/ ввел в научный обиход понятие ноосфера, подразумевая под ней самую высшую и самую тонкую оболочку нашей планеты, образованную деятельностью человеческого разума. Именно она, по мысли ученого, должна координировать различные экосистемы и защищать хрупкую природу Земли, подарившую человечеству жизнь.

Под знаком разумного и бережного использования природных ресурсов и охраны окружающей среды в мире возникло целое масштабное движение «зеленых», распространившееся практически одновременно во всех цивилизованных странах мирового сообщества. Экологические партии появились в США и в большинстве государств Европы.

И это вполне естественно, поскольку природоохранная деятельность непосредственно примыкает к деятельности общественно-политической, а следовательно – должна находить воплощение в системе правовых норм. Благодаря политической и просветительской деятельности «зеленых» экологическая тематика стала близка не только узкому кругу специалистов, но и широкой общественности, - стала частью правосознания. Во многих странах мира начало развиваться природоохранное законодательство, взаимосвязанное с правом природопользования, отдельные нормативные акты которого легли в основу системы экологического права.

В России этот процесс, к сожалению, начался значительно позже, чем в странах Большой Семерки, - фактически только после распада СССР. До этого отношения в сфере природопользования и охраны окружающей среды были, по сути, таким же предметом административного регулирования, как и любые другие общественные отношения в тоталитарном государстве. Вопросы экологии не только не имели общественного резонанса, но и зачастую просто находились вне поля зрения партийных чиновников, которым принадлежала вся власть в стране.

Однако после экологической катастрофы 1986 года в Чернобыле в средствах массовой информации стало появляться все больше фактов, свидетельствующих о халатном, а подчас преступном отношении властей к проблеме экологической безопасности. Общественность, наконец, узнала о ядерных испытаниях на Малой Земле и в Семипалатинске, об аварии атомного подводного ракетоносца «Комсомолец», о пагубном влиянии множества предприятий металлургической и тяжелой промышленности, которые строились без учета каких-либо экологических требований.

Молодое Российское демократическое государство столкнулось с огромным количеством социально-экономических и хозяйственных проблем, доставшихся ему в наследство от прежнего режима. В том числе и с несколькими зонами экологического бедствия. В связи с этим очевидной стала необходимость появления нового природоохранного законодательства.

Ныне действующее природоохранное законодательство РФ сформировалось постепенно. Анализируя и изучая его состояние, приходишь к выводу, что институт экологической экспертизы, в той форме, в которой он существует, позволяет государству не только более эффективно обеспечивать свою природоохранную функцию, но и привлекать к этому процессу широкую общественность и научных специалистов. Однако немало в нем и противоречивых аспектов, и скрытых проблем.

1. О МЕСТЕ И ЗНАЧЕНИИ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ В ОХРАНЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Человек является частью природы и в то же время оказывает на природу огромное воздействие, которое может иметь и положительное, и отрицательное значение. По мере развития человечества растут и побочные эффекты этого развития: истощение невозобновимых природных ресурсов, загрязнение окружающей среды, разрушение природных экосистем и замена их антропогенными экосистемами, нарушение исторически сложившихся природных равновесий.

Негативное воздействие человека на природные экосистемы имеет определенные формы проявления. К числу таких можно отнести уничтожение отдельных составляющих частей в экосистеме и их исчезновение; загрязнение природы вредными и токсичными веществами; загрязнение теплом./17/

Современный этап развития человеческого общества характеризуется обострением проблем в сфере экологии и охраны окружающей среды. Бурный рост промышленного производства, развитие науки и техники на рубеже XIX – XX в.в., резкое улучшение условий жизни на планете и, как следствие – рост численности населения, а также появление огромного количества предприятий и транспортных средств на основе двигателя внутреннего сгорания, – все это подвинуло мир в середине прошлого века на грань экологического кризиса.

Постепенно все больше людей – ученых, общественных деятелей, политиков – во всем мире осознают, что нарушение экологического равновесия грозит не только биосфере земли, но и самому человечеству – его будущему. Во многих странах мира с середины XX века начало активно развиваться природоохранное законодательство, взаимосвязанное с правом природопользования, отдельные нормативные акты которого легли в основу системы экологического права и экологического законодательства. Не стала исключением в этом плане и Россия.

Для нашего государства такой основой стал Закон РСФСР "Об охране окружающей природной среды", принятый 19.12.91. В нем закреплялось право

граждан на благоприятную окружающую среду и была сделана попытка юридически грамотно сконструировать по существу новый природоохранный механизм, сочетающий привычный административный метод с мерами экономического воздействия (3). Можно говорить о том, что в нашей стране появился новый систематизированный акт, наиболее полно урегулировавший наболевшие вопросы в сфере взаимодействия общества и природы.

Но лишь с принятием в 1993 году Конституции Российской Федерации нормы экологического права получили конституционное закрепление. Именно с этого момента стало возможным говорить о формировании системы отечественного экологического права, базисом которого является Основной закон – Конституция РФ.

Не менее важным этапом на пути совершенствования природоохранного законодательства стал Федеральный закон "Об экологической экспертизе" (от 23.11.95 № 174-ФЗ). /6/

Институт экологической экспертизы можно назвать ключевым звеном в системе оценки воздействия хозяйственной деятельности на окружающую среду. Еще в Законе РСФСР от 19.12.91 "Об охране окружающей природной среды" институт государственной экологической экспертизы получил нормативное закрепление, так как именно посредством проведения государственной экологической экспертизы (ГЭЭ) можно определить степень соответствия хозяйственной и иной деятельности экологической безопасности общества. Практика показывает, что ГЭЭ рассматривается как определенная мера охраны окружающей среды, предшествующая принятию хозяйственного решения, реализация которого может оказать вредное воздействие на природу.

В советское время этот институт не требовал глубокой юридической проработки, поскольку формально вся хозяйственная деятельность регулировалась и контролировалась государством.

Действующее природоохранное законодательство Российской Федерации рассматривает государственную экологическую экспертизу в тесной взаимосвязи с экологическим контролем и экологическим мониторингом, что

позволяет более полно оценивать степень возможного негативного воздействия предприятий и иных хозяйственных объектов на окружающую природную среду и человека.

Экологические проблемы, вызванные хозяйственной деятельностью человека, не только нарушают природный баланс, наносят непоправимый вред естественным ландшафтам, флоре и фауне, унося в небытие целые виды живых существ и растений. Они заставляют самих людей существовать в почти экстремальных условиях, разрушая его здоровье и генофонд.

Предотвратить экологические проблемы, не допустить нарушения экологического законодательства призван институт экологической экспертизы.

О значении этого механизма можно сказать следующее: за 10 лет своего официального существования в России, экологическая экспертиза как инструмент экоуправления, доказала свою пользу и во многих случаях – эффективность.

Результатами ее работы являются многие приостановленные экологически вредные проекты, сотни миллионов рублей ежегодного предотвращенного экологического ущерба, десятки тысяч единиц документации, подвергнутой экологическому анализу.

Велика роль института экологической экспертизы в процессе стратегического планирования хозяйственной деятельности. Кандидат юридических наук, известная правозащитница А.Галаневич справедливо отмечает: "То, что экспертиза носит название "экологическая", нередко вводит людей в заблуждение, поскольку они автоматически подразумевают, что рассматриваются только экологические вопросы и что решение принимается только исходя из позиций природоохраны с подтекстом "назад в пещеры"... На самом деле (по крайней мере в идеале), экологическая экспертиза рассматривает и социально-экономические аспекты, а решение должно приниматься на основе диаграммы "выгода- риск", с выбором наименее вредного для окружающей среды пути реализации планируемой деятельности. В идеале, в комиссию помимо экологов и технологов должны входить экономисты, социологи, психологи, а на каком-

то этапе (ранее заключительного заседания) все разнопрофильные специалисты должны собраться вместе, обменяться мнениями, разъяснить коллегам непонятное в рамках собственной компетенции и прийти к решению, чего будет больше при реализации проекта --выгоды или риска. Причем учитывая все составляющие. Подобной экспертизе, на мой взгляд, можно доверить судьбу стратегических решений.

Закон "Об экологической экспертизе" ее целью называет предупреждение возможных неблагоприятных воздействий хозяйственной и иной деятельности на окружающую природную среду и связанных с ними социальных, экономических и иных последствий реализации объекта экологической экспертизы.

Международное природоохранное законодательство рассматривает цель экологической экспертизы еще несколько шире, например (в соответствии с Директивой ЕЭС № 337/85) – как воплощение предупредительной экологической политики, подразумевающей оценку экологического воздействия проектов хозяйственного развития на окружающую среду, активное участие общественности на всех стадиях проведения экспертизы и принятия решения об окончательной реализации этих проектов, широкое информирование о результатах экологической экспертизы, проведение консультаций между заинтересованными ведомствами и другими юридическими лицами, а также публикацию результатов переговоров и консультаций. /16/

Доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РСФСР Петров В.В. называл экологическую экспертизу самостоятельным видом экологического контроля и отмечал: "В общей схеме эколого–правового механизма она выступает гарантом выполнения эколого–правовых предписаний. Но в отличие от других гарантий (текущего контроля, ответственности за последствия) она имеет чисто предупредительное значение, ибо, как правило, совершается до начала эколого–вредной деятельности". /8/

Вопросы государственной экологической экспертизы нашли свое отражение в национальном плане действий по охране окружающей среды

Российской Федерации на 1999-2001 гг. В нем отмечена значимость и необходимость дальнейшего развития этого института как рычага предупредительного контроля в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов, соблюдения законодательных и нормативных требований по вопросам технологической безопасности, конструктивной надежности, строительной устойчивости, экологической допустимости и экономической целесообразности реализации намечаемой деятельности в предплановой, предпроектной и проектной документации. /14/

В августе 2002 года правительством РФ была одобрена "Экологическая доктрина РФ". В ней сформулированы цели, направления, задачи и принципы проведения в РФ единой государственной политики в области экологии на долгосрочный период. Согласно этому документу, в качестве путей и средств реализации государственной политики в области экологии предусматривается развитие системы государственного управления охраной окружающей среды и природопользованием. А в качестве действенных механизмов системы государственного управления названы экологический контроль (государственный, ведомственный, производственный, муниципальный и общественный), лицензирование и паспортизация, сертификация, нормирование и контроль качества окружающей среды, государственная и общественная экспертиза. Таким образом, государство намерено наиболее полно использовать возможности различных механизмов в деле охраны природы, в том числе и экологической экспертизы. /15/

2. ПОНЯТИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ

В некоторых юридических актах определение их предмета включено в структуру самого документа. По такой схеме построен Федеральный закон РФ «Об экологической экспертизе». Легальное определение экологической экспертизы дано в первой же статье рассматриваемого закона: «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». /6/

Анализ данного определения выявляет наиболее важную особенность экологической экспертизы как разновидности природоохранного механизма, - она носит предварительный характер, поскольку ее предметом является намечаемая деятельность. В этом смысле основная функция экологической экспертизы – предупредительная; она позволяет предотвратить неблагоприятные последствия осуществления тех или иных проектов до начала их реализации.

Суть ее предупредительного назначения выражается в том, что она совершается в виде предварительной проверки соответствия хозяйственных решений, деятельности и ее результатов требованиям охраны окружающей среды, рационального использования природных ресурсов, экологической безопасности общества.

Важно отметить, что законодатель трактует довольно широко предмет экологической экспертизы, включая в него как хозяйственную, так и иную деятельность. Это позволяет говорить об относительной гибкости рассматриваемого механизма. В сферу внимания экологических органов попадают не только промышленные предприятия, планы застройки, освоения определенных территорий, но и вопросы, прямо с хозяйственной деятельностью не связанные: например, разоружение или создание свободных экономических зон. То есть, по замыслу закона, экологической экспертизе должна быть подвергнута любая деятельность на территории Российской Федерации, которая может в той или иной форме представлять угрозу для ее экологической безопасности. /4/

Закон особо говорит об «определении допустимости» реализации объекта, который подвергается экологической экспертизе, наделяя последнюю правом, так сказать, решать судьбу намечаемой деятельности. Без этой возможности – запретить реализацию объекта в случае вынесения отрицатель

ного заключения – институт экологической экспертизы превратился бы в юридическую фикцию. Статья 18 ФЗ РФ «Об экологической экспертизе» предусматривает следующее: «Правовым последствием отрицательного заключения государственной экологической экспертизы является запрет реализации объекта государственной экологической экспертизы».

Отсюда логически следует, что предварительная проверка соответствия хозяйственной деятельности может быть названа экологической экспертизой в собственном смысле этого слова только тогда, когда эта проверка проводится комиссией, назначаемой специально уполномоченным на то органом. Поэтому государственная экологическая экспертиза назначается специально уполномоченным органом государства в области охраны окружающей природной среды. Ее выводы обладают силой надведомственного документа, обязательного к исполнению.

3. ПРИНЦИПЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ

Основные принципы экологической экспертизы перечислены в ст. 3 Федерального закона РФ «Об экологической экспертизе». К ним отнесены принципы:

- презумпции потенциальной экологической опасности любой намечаемой хозяйственной и иной деятельности;
- обязательности проведения государственной экологической экспертизы до принятия решений о реализации объекта экологической экспертизы;
- комплексности оценки воздействия на окружающую природную среду хозяйственной и иной деятельности и его последствий;
- обязательности учета требований экологической безопасности при проведении экологической экспертизы;
- достоверности и полноты информации, представляемой на экологическую экспертизу;

- независимости экспертов экологической экспертизы при осуществлении ими своих полномочий в области экологической экспертизы;
- научной обоснованности, объективности и законности заключений экологической экспертизы;
- гласности, участия общественных организаций (объединений), учета общественного мнения;
- ответственности участников экологической экспертизы и заинтересованных лиц за организацию, проведение, качество экологической экспертизы.

Проанализируем эти принципы подробнее.

Что означает презумпция потенциальной экологической опасности любой намечаемой хозяйственной и иной деятельности? Законодатель подчеркивает известное в экологии положение о том, что любая человеческая деятельность представляет собой угрозу для окружающей природной среды и это относится не только к хозяйственной деятельности. Изначально в ходе работы эколого-экспертной комиссии рассматриваемый объект должен оцениваться как потенциальный источник негативного воздействия на природу. Задача экологической экспертизы заключается в том, чтобы определить степень этого негативного воздействия, объем причиняемого вреда и, в случае несоответствия государственным экологическим требованиям, не допустить реализацию объекта.

Принцип обязательности проведения государственной экологической экспертизы до принятия решений о реализации объекта экологической экспертизы призван обеспечить основную – предупредительную функцию экологической экспертизы. Этот принцип означает, в первую очередь, обязательность проведения экологической экспертизы в отношении тех проектов, программ, сооружений, материалов и т. д, которые способны оказать негативное влияние на окружающую среду и здоровье человека. С другой стороны предусматривается обязательность выполнения тех выводов, которые содержатся в заключении экспертизы.

Принцип комплексности оценки воздействия на окружающую природную среду хозяйственной и иной деятельности и его последствий обеспечивает важную методологическую основу природоохранной деятельности. При проведении экологической экспертизы должны учитываться все факторы, не только образующие непосредственно хозяйственную или иную деятельность, но и взаимосвязанные с ней.

Для раскрытия сущности принципа обязательности учета требований экологической безопасности при проведении экологической экспертизы важно отметить, что речь здесь идет не только о требованиях и ГОСТах, предусмотренных российским законодательством. Понятие «требований экологической безопасности» должно трактоваться шире и включать стандарты, признаваемые экологическими организациями во всем мире.

Принцип достоверности и полноты информации, представляемой на экологическую экспертизу, означает, что экспертной комиссии должны предоставляться все материалы (проекты, чертежи, сметы, расчеты и т.д.), которые описывают подлежащий ей объект.

Независимость экспертов экологической экспертизы при осуществлении ими своих полномочий является необходимой гарантией обоснованности и истинности их заключения. Эксперты должны быть максимально обособлены от влияния заинтересованных сторон, при подготовке заключения их выводы должны быть беспристрастными и взвешенными, что, несомненно, зависит прежде всего от личных качеств и профессионализма лиц, привлекаемых в качестве экспертов.

Экспертная комиссия должна руководствоваться только фактами, научными принципами их обоснования и действующими законами. Экологическая экспертиза (надведомственная, ведомственная, общественная, научная и т. п.) во всех случаях должна отстаивать принципы охраны окружающей среды, нормативы качества окружающей природной среды, а не интересы, позиции отдельного ведомства, даже если проводится ведомственная экологическая экспертиза.

Принцип научной обоснованности, объективности и законности заключений экологической экспертизы означает, что эксперты в ходе своей работы должны учитывать передовые достижения отечественной и зарубежной науки и техники, производить всестороннюю оценку рассматриваемого объекта и действовать в строгом соответствии с законами Российской Федерации.

Важной мерой по защите демократии и прав человека и гражданина в области природоохранной правовой деятельности является закрепление принципа гласности, участия общественных организаций (объединений) и учета общественного мнения при проведении экологической экспертизы. Поскольку экологическая безопасность можно назвать одной из составляющих общественной безопасности, вопрос ее охраны касается непосредственно каждого члена общества. Право на получение достоверной информации о состоянии окружающей среды – это одно из основных конституционных прав граждан (ст. 42 Конституции РФ). /2/

Гласность экологической информации тесно связана с привлечением общественности к участию в проведении экологической экспертизы. Формы такого участия многообразны: рассмотрение предложений граждан и общественных объединений о проведении экологической экспертизы экологически вредного объекта; включение представителей общественности в состав экспертных комиссий, ознакомление населения, общественных объединений с результатами экологической экспертизы, проведение референдумов и др.

Принцип ответственности участников экологической экспертизы и заинтересованных лиц за организацию, проведение, качество экологической экспертизы раскрывается в нормах охранительного характера. Вообще, следует сказать, что ответственность за экологические правонарушения и в том числе за преступления наступает в трех случаях. Первый — ответственность экспертов за заведомо неправильное заключение либо выводы, сделанные в результате небрежного анализа доказательств. В этих случаях возможно привлечение к уголовной ответственности за должностные преступления: злоупотребление

служебным положением и халатность. Второй — ответственность заказчика документации за непредоставление материалов на экологическую экспертизу или невыполнение условий экспертного заключения. Согласно Закону РФ «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г. за нарушение природоохранного законодательства применяется имущественная, дисциплинарная, административная и уголовная ответственность. /5/

4. ВИДЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ

Классификация правового института экологической экспертизы может производиться в соответствии с различными критериями. Можно подразделять его на виды как по субъектам, которые осуществляют экологическую экспертизу (государственные органы, общественные организации, научные учреждения), так и по объектам, которые ей подвергаются в каждом конкретном случае.

В частности, Петров В.В. выделял следующие виды специализированной экологической экспертизы:

- эколого-санитарная, объектом которой является человек, его жизнь и здоровье во взаимосвязи с окружающей средой. Ее задача - установить причинную связь между состоянием здоровья человека, его изменениями и вредным воздействием окружающей среды под влиянием антропогенной деятельности;

- эколого-нормативная, задача которой - исследовать соответствие требованиям экологической безопасности нормативов качества окружающей природной среды предельно допустимых концентраций, выбросов, сбросов вредных веществ, предельно допустимого уровня радиационного воздействия, воздействия шума, вибрации, магнитных полей. В процессе такой экспертизы проверяется эффективность показателей качества окружающей природной среды с точки зрения здоровья человека, охраны его генетического фонда;

– эколого-правовая экспертиза, объектом которой являются законы, указы, правительственные постановления и распоряжения, нормативные акты министерств и ведомств, нормативные акты субъектов Федерации, принимаемые ими в рамках отведенной компетенции. Необходимость проведения эколого-правовой экспертизы вытекает из обязанности экологизации действующего законодательства. /8/

В Федеральном законе РФ «Об экологической экспертизе» (ст. 4) четко закреплено два вида экологической экспертизы: государственная и общественная /6/. Такое разделение имеет принципиальное значение, поскольку определяет двоякий методологический подход к охране окружающей природной среды: с одной стороны – это неотъемлемая функция государства, с другой – ограниченность и узость административного метода делает необходимым привлечение общественности к ее выполнению.

Введение института общественной экологической экспертизы, которая организуется по инициативе общественных объединений и проводится негосударственными структурами, является чрезвычайно важной новеллой российского природоохранного законодательства.

Помимо обязательной государственной экологической экспертизы, которая наиболее полно регламентирована в Федеральном законе РФ «Об экологической экспертизе», и общественной экологической экспертизы, представляющей собой еще только развивающуюся форму экологического контроля, в качестве самостоятельного вида экологической экспертизы можно выделить научную. Она проводится по инициативе научных учреждений, высших учебных заведений или по инициативе научных коллективов и отдельных ученых.

Вопросы, связанные с непосредственным проведением государственной экологической экспертизы (ГЭЭ), регулируются Федеральным законом РФ «Об экологической экспертизе», и положением "О порядке проведения государственной экологической экспертизы" /7/

Так, ст. 10 указанного закона гласит: «Государственная экологическая экспертиза организуется и проводится специально уполномоченными государственными органами в области экологической экспертизы в порядке, установленном настоящим Федеральным законом и нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. Государственная экологическая экспертиза проводится на федеральном уровне и уровне субъектов Российской Федерации».

В ряде уставов субъектов Российской Федерации нормы об экологической экспертизе сформулированы отдельно. Например, в Уставе Краснодарского края сказано, что решения о реализации мероприятий, в экологической безопасности которых имеется сомнение, могут приниматься только после всестороннего экспертирования, обсуждения и с учетом мнения заинтересованного населения (ст. 4). В Уставе Алтайского края (ст.31) также говорится об осуществлении экологического контроля за охраной окружающей природной среды, проведении экологической экспертизы, о принятии в необходимых случаях решений органов власти об ограничении, приостановлении или прекращении деятельности, оказывающей вредное влияние на окружающую природную среду. Практика этих субъектов Российской Федерации заслуживает одобрения и может быть воспринята другими субъектами Российской Федерации. /10/

Актуальность и острота проблемы реформирования системы государственной экологической экспертизы (ГЭЭ) в современных условиях обусловлена, прежде всего, необходимостью обеспечения полного исполнения Федерального закона "Об экологической экспертизе", повышения качества подготовки экспертных заключений, эффективности работы экспертных комиссий, сохранения кадрового состава экспертов, развития материально-технической базы экспертных подразделений.

Государственная экологическая экспертиза проводится специально уполномоченными государственными органами в области экологической

экспертизы. Статья 13 Федерального закона РФ «Об экологической экспертизе» конкретизирует данное положение следующей нормой: «Специально уполномоченными государственными органами в области экологической экспертизы являются федеральный специально уполномоченный на то государственный орган в области охраны окружающей природной среды (Управление государственной экологической экспертизы Министерства природных ресурсов Российской Федерации) и его территориальные органы, которые имеют исключительное право на проведение государственной экологической экспертизы и осуществляют соответствующие функции через свои подразделения, специализированные в области организации и проведения государственной экологической экспертизы».

К полномочиям федерального специально уполномоченного государственного органа в области экологической экспертизы, в соответствии с Положением об Управлении государственной экологической экспертизы Министерства природных ресурсов Российской Федерации от 30 октября 2000 г., относятся:

- разработка порядка и регламента проведения государственной экологической экспертизы;
- организация и проведение государственной экологической экспертизы объектов, в том числе формирование экспертных комиссий государственной экологической экспертизы;
- установление правил определения срока и условий действия положительного заключения государственной экологической экспертизы;
- разработка, пересмотр и утверждение нормативно-технических и инструктивно-методических документов, обеспечивающих реализацию Федерального закона «Об экологической экспертизе» в части проведения государственной экологической экспертизы;
- научное и методологическое обеспечение государственной экологической экспертизы;

- организация информационного обеспечения государственной экологической экспертизы, в том числе формирование и ведение банков данных о намечаемой деятельности, о реализации объекта экологической экспертизы и о негативном воздействии намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую природную среду;
- проведение семинаров, конференций по вопросам методологии, методам и формам осуществления государственной экологической экспертизы, по вопросам обмена опытом в ее проведении и по вопросам повышения качества эколого-экспертной деятельности в Российской Федерации;
- обеспечение реализации единой политики в организационно-методической деятельности территориальных специально уполномоченных государственных органов в области экологической экспертизы;
- координация в пределах своей компетенции эколого-экспертной деятельности в Российской Федерации, осуществление методического руководства деятельностью территориальных специально уполномоченных государственных органов в области экологической экспертизы;
- выборочная проверка проведения государственной экологической экспертизы территориальными специально уполномоченными государственными органами в области экологической экспертизы;
- участие в подготовке перечня видов деятельности в области природопользования, подлежащей лицензированию;
- осуществление контроля за соблюдением настоящего Федерального закона и иных нормативных правовых актов Российской Федерации в области экологической экспертизы при организации и проведении государственной экологической экспертизы;
- ведение государственных реестров экспертов государственной экологической экспертизы;

- взаимодействие с федеральными органами исполнительной власти по вопросам экологической экспертизы;
- взаимодействие в установленном порядке с органами иностранных государств, осуществляющими экологическую экспертизу, по вопросам, которые представляют взаимный интерес;
- рассмотрение разногласий, возникающих в процессе экологической экспертизы между территориальными специально уполномоченными государственными органами в области экологической экспертизы.

Федеральный специально уполномоченный государственный орган в области экологической экспертизы имеет право:

- организовывать, проводить и принимать участие в совместных экологических экспертизах государств, интересы которых затрагиваются намечаемой хозяйственной и иной деятельностью;
- привлекать к проведению государственной экологической экспертизы иностранных ученых и иностранных специалистов в установленном законодательством Российской Федерации порядке, за исключением тех объектов экологической экспертизы, сведения о которых составляют государственную, коммерческую и (или) иную охраняемую законом тайну;
- получать бесплатно от федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, государственных организаций независимо от их принадлежности информацию, необходимую для выполнения задач в области экологической экспертизы, и иметь доступ к находящейся в их распоряжении базе знаний о состоянии окружающей природной среды и возможных последствиях негативного воздействия на нее хозяйственной и иной деятельности;
- направлять в банковские организации представления о приостановлении (прекращении) финансирования, кредитования и других финансовых операций в отношении объектов экологической экспертизы, не

получивших положительного заключения государственной экологической экспертизы;

– осуществлять в пределах своей компетенции иные действия, не противоречащие законодательству Российской Федерации и необходимые для реализации своих полномочий в области экологической экспертизы. /15/

В связи с переходом функций по организации и проведению Государственной экологической экспертизы упраздненной Госкомэкологии России Министерству природных ресурсов Российской Федерации был издан приказ Министра № 184 от 19.07.2000 г. "О создании Федерального государственного учреждения "Государственная экологическая экспертиза" (ФГУ "Госэкоэкспертиза"). Приказом определена необходимость создания специализированной организации ФГУ "Госэкоэкспертиза", был назначен и.о. директора. Дата официальной регистрации ФГУ "Госэкоэкспертиза" - 10 августа 2000 г. Практическая деятельность началась с 18 августа 2000 г., после утверждения приказа о создании трёх экспертных комиссий. Из Госкомэкологии России и Управления государственной экспертизы МПР России в ФГУ "Госэкоэкспертиза" за истекший период поступили материалы по 305 объектам.

Наиболее важным структурным элементом в системе органов государственной экологической экспертизы, ее «рабочим звеном» является экспертная комиссия. Она занимается непосредственным сбором, обобщением и оценкой информации. Хотя теоретически экспертиза может быть поручена и отдельному специалисту, если это вытекает из объема и качества выполняемой работы.

Правовой статус экспертной комиссии и эксперта определяет Федеральный закон РФ «Об экологической экспертизе» (ст. 15):

1. В состав экспертной комиссии государственной экологической экспертизы включаются внештатные эксперты, по согласованию с ними, и в случаях, определенных нормативными правовыми актами федерального специально уполномоченного государственного органа в области экологической экспертизы, могут включаться в качестве экспертов государственной

экологической экспертизы его штатные сотрудники и штатные сотрудники его территориальных органов.

2. Назначение руководителя и ответственного секретаря экспертной комиссии государственной экологической экспертизы, формирование экспертной комиссии государственной экологической экспертизы при участии ее руководителя и утверждение ее персонального состава осуществляются соответствующим специально уполномоченным государственным органом в области экологической экспертизы».

Положение федерального закона конкретизируется пунктом 11 «Положения о порядке проведения государственной экологической экспертизы», утвержденным постановлением Правительства РФ 11 июня 1996 г., который гласит: «Состав экспертной комиссии (руководитель, ответственный секретарь и члены экспертной комиссии), сроки и задание на проведение государственной экологической экспертизы утверждаются приказом Министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации или его территориального органа». /7/

Экспертом государственной экологической экспертизы в соответствии со ст. 16 Федерального закона РФ «Об экологической экспертизе» считается специалист, обладающий научными и (или) практическими познаниями по рассматриваемому вопросу и привлеченный в соответствии со статьей 15 настоящего Федерального закона специально уполномоченным государственным органом в области экологической экспертизы к проведению государственной экологической экспертизы по соответствующим направлениям науки, техники, технологии».

Таким образом, формируемый механизм государственной экологической экспертизы, по замыслу законодателя, должен быть максимально гибким: по каждому конкретному делу специально уполномоченным органом создается экспертная комиссия, члены которой подбираются по критериям компетентности и профессионализма. Введение должности внештатных экспертов при проведении государственной экологической экспертизы, кроме всего прочего,

представляет собой важный шаг по привлечению общественности к участию в природоохранной деятельности. /12/

Об объектах ГЭЭ. Вообще, под объектами государственной экологической экспертизы понимаются документы, предшествующие производственно-хозяйственной, рекреационной и иной деятельности, которая может негативно воздействовать на окружающую природную среду и здоровье человека, сама вышеназванная деятельность и ее продукты.

Федеральный закон РФ «Об экологической экспертизе» содержит исчерпывающий перечень объектов как федерального уровня (ст. 11), так и уровня субъектов Российской Федерации (ст. 12), которые подлежат обязательной государственной экологической экспертизе.

Обязательной государственной экологической экспертизе, проводимой на федеральном уровне, подлежат:

проекты правовых актов Российской Федерации нормативного и ненормативного характера, реализация которых может привести к негативным воздействиям на окружающую природную среду, нормативно-технических и инструктивно-методических документов, утверждаемых органами государственной власти Российской Федерации, регламентирующих хозяйственную и иную деятельность, которая может оказывать воздействие на окружающую природную среду, в том числе использование природных ресурсов и охрану окружающей природной среды;

- материалы, подлежащие утверждению органами государственной власти Российской Федерации и предшествующие разработке прогнозов развития и размещения производительных сил на территории Российской Федерации, в том числе:

1) проекты комплексных и целевых федеральных социально-экономических, научно-технических и иных федеральных программ, при реализации которых может быть оказано воздействие на окружающую природную среду;

2) проекты генеральных планов развития территорий свободных экономических зон и территорий с особым режимом природопользования и ведения хозяйственной деятельности;

3) проекты схем развития отраслей народного хозяйства Российской Федерации, в том числе промышленности;

4) проекты генеральных схем расселения, природопользования и территориальной организации производительных сил Российской Федерации;

5) проекты схем расселения, природопользования и территориальной организации производительных сил крупных регионов и национально-государственных образований;

6) проекты межгосударственных инвестиционных программ, в которых участвует Российская Федерация, и федеральных инвестиционных программ;

7) проекты комплексных схем охраны природы Российской Федерации; технико-экономические обоснования и проекты строительства, реконструкции, расширения, технического перевооружения, консервации и ликвидации организаций и иных объектов хозяйственной деятельности Российской Федерации 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 Российской Федерации, в том числе материалы по созданию гражданами и юридическими лицами Российской Федерации с участием иностранных граждан или иностранных юридических лиц организаций, объем иностранных инвестиций в которые превышает пятьсот тысяч долларов;

– технико-экономические обоснования и проекты хозяйственной деятельности, которая может оказывать воздействие на окружающую природную среду сопредельных государств, или для осуществления которой необходимо использование общих с сопредельными государствами природных объектов, или которая затрагивает интересы сопредельных

государств, определенные "Конвенцией об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте";

- материалы по созданию организаций горнодобывающей и перерабатывающей промышленности, предусматривающие использование природных ресурсов, которые находятся в ведении Российской Федерации;

- проекты международных договоров;

- документация, обосновывающая соглашения о разделе продукции и концессионные договоры, а также другие договоры, предусматривающие использование природных ресурсов и (или) отходов производства, находящихся в ведении Российской Федерации;

- материалы обоснования лицензий на осуществление деятельности, способной оказать воздействие на окружающую природную среду, выдача которых относится в соответствии с законодательством Российской Федерации к компетенции федеральных органов исполнительной власти;

- проекты технической документации на новые технику, технологию, материалы, вещества, сертифицируемые товары и услуги, которые входят в перечень, утверждаемый федеральным специально уполномоченным государственным органом в области экологической экспертизы, в том числе на закупаемые за рубежом товары;

- 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, а также программы реабилитации этих территорий;

- проекты схем охраны и использования водных, лесных, земельных и других природных ресурсов, находящихся в ведении Российской Федерации;

- документация на изменение функционального статуса, вида и характера использования территорий федерального значения, в том числе материалы, обосновывающие перевод лесных земель в нелесные;

– иные виды документации, обосновывающей хозяйственную и иную деятельность, которая способна оказывать прямое или косвенное воздействие на окружающую природную среду в пределах территорий двух и более субъектов Российской Федерации;

– объекты государственной экологической экспертизы, приведенные в настоящей статье и ранее получившие положительное заключение государственной экологической экспертизы, в случае:

1) доработки объекта экологической экспертизы по замечаниям проведенной ранее государственной экологической экспертизы;

2) изменения условий природопользования специально уполномоченным государственным органом в области охраны окружающей природной среды;

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

4) истечения срока действия положительного заключения государственной экологической экспертизы;

5) внесения в проектную и иную документацию изменений после получения положительного заключения государственной экологической экспертизы.

Объекты, подлежащие обязательной государственной экологической экспертизе, проводящейся на уровне субъектов Российской Федерации:

– проекты нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, реализация которых может привести к негативному воздействию на окружающую природную среду, нормативно-технических и инструктивно-методических документов, утверждаемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации и регламентирующих хозяйственную деятельность, в том числе использование природных ресурсов и охрану окружающей природной среды, и иную деятельность;

– материалы, предшествующие разработке прогнозов развития и размещения производительных сил на территории субъектов Российской Федерации, в том числе:

1) проекты комплексных и целевых социально-экономических, научно-технических и иных программ субъектов Российской Федерации, при реализации которых может быть оказано воздействие на окружающую природную среду;

2) проекты схем развития отраслей народного хозяйства субъектов Российской Федерации, в том числе промышленности;

3) проекты генеральных схем расселения, природопользования и территориальной организации производительных сил субъектов Российской Федерации;

4) проекты территориальных комплексных схем охраны природы и природопользования;

5) проекты инвестиционных программ субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;

– материалы комплексного экологического обследования участков территорий, находящихся в пределах территории субъекта Российской Федерации, для последующего придания им правового статуса особо охраняемых природных территорий субъектов Российской Федерации и местного значения;

– документация, обосновывающая соглашения о разделе продукции и концессионные договоры, а также другие договоры, предусматривающие использование природных ресурсов и (или) отходов производства, находящихся в ведении субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;

– все виды градостроительной документации, в том числе:

1) схемы и проекты районной планировки административно-территориальных образований;

2) генеральные планы городов, других поселений и их систем;

3) проекты городской и поселковой административной черты, а также сельских поселений;

4) генеральные планы территорий, подведомственных органам местного самоуправления, а также селитебных, промышленных, рекреационных и других функциональных зон;

5) проекты детальной планировки общественного центра, жилых районов, магистралей городов;

6) проекты застройки кварталов и участков городов и других поселений;

– проекты рекультивации земель, нарушенных в результате геологоразведочных, добычных, взрывных и иных видов работ;

– технико-экономические обоснования и проекты строительства, реконструкции, расширения, технического перевооружения, консервации и ликвидации организаций и иных объектов хозяйственной деятельности независимо от их сметной стоимости, ведомственной принадлежности и форм собственности, расположенных на территории соответствующего субъекта Российской Федерации, за исключением объектов хозяйственной деятельности, находящихся в ведении Российской Федерации, в том числе материалы по созданию гражданами или юридическими лицами Российской Федерации с участием иностранных граждан или иностранных юридических лиц организаций, объем иностранных инвестиций в которые не превышает пятисот тысяч долларов;

– документация, обосновывающая соглашения о разделе продукции с субъектами предпринимательской деятельности при пользовании участками недр регионального и местного значения;

– проекты схем охраны и использования водных, лесных, земельных и других природных ресурсов, находящихся в ведении субъектов Российской Федерации, иная проектная документация в этой области, в том числе проекты лесоустройства, землепользования, охотоустройства;

– материалы, обосновывающие получение лицензий на осуществление деятельности, способной оказать воздействие на окружающую природную среду, выдача которых не относится к компетенции федеральных органов исполнительной власти;

– иные виды документации, которая обосновывает хозяйственную и иную деятельность и реализация которой способна оказать прямое или косвенное воздействие на окружающую природную среду в пределах территории субъекта Российской Федерации;

– объекты государственной экологической экспертизы, приведенные в настоящей статье и ранее получившие положительное заключение государственной экологической экспертизы, в случае:

1) доработки объектов государственной экологической экспертизы по замечаниям проведенной ранее государственной экологической экспертизы;

2) изменения условий природопользования специально уполномоченным на то государственным органом в области охраны окружающей природной среды;

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

4) истечения срока действия положительного заключения государственной экологической экспертизы;

5) внесения изменений в документацию после получения положительного заключения государственной экологической экспертизы.

К объектам государственной экологической экспертизы отнесены также *экологические обоснования сертификатов*. В соответствии с Законом "О защите прав потребителей" (9) *сертификат* – это документ, подтверждающий, что продукция, работа или услуги соответствуют установленным требованиям стандарта, других нормативно-технических документов (санитарных, экологических, строительных и тому подобных специальных

норм, правил и т.д.). При этом санитарное законодательство рассматривает сертификат как документ, свидетельствующий о согласовании и регистрации продукта или услуги, включенных в специальные перечни по признаку их опасности (для здоровья человека, пожаро- и взрывоопасные), например *санитарно-гигиенический* и другие сертификаты.

Каково же практическое положение дел в этой области? Актом от 02.08.2000 г. от Госкомэкологии в Министерство природных ресурсов России было передано 197 материалов по объектам экологической экспертизы. Все эти материалы направлены в ФГУ "Госэкоэкспертиза" для работы.

Анализ поступивших по акту материалов показал, что в основном (184 объекта) экспертиза связана с переводом лесных земель в нелесные. В делах преобладали материалы по переводу лесных земель в нелесные для садовых товариществ, индивидуального жилищного строительства, расширения границ населенных пунктов, объектов социальной сферы и частного предпринимательства (50% от общего числа). Около 29% дел о переводе лесных земель в нелесные составляют дела, связанные с разработкой месторождений полезных ископаемых, обустройством месторождений и их разведкой. Из общего количества материалов около 40 дел (21%) связано с переводом лесных в нелесные под линейные объекты: дорожного строительства (магистраль, мосты, дороги местного значения и подъездные); линий электропередач и связи, а также трубопроводов магистральных, местного значения и для их ремонта. Остальные 13 объектов сверх 184 не относятся к объектам, требующим перевода лесных земель в нелесные.

Отдельного внимания требует практика проведения государственных экологических экспертиз в нашем регионе. За 1998 г. сотрудниками отдела ГЭЭ Амурского экологии с привлечением внештатных экспертов было рассмотрено 620 различных видов документации и материалов, в том числе: технико-экономическое обоснование (ТЭО) строительства, расширения, реконструкции и технического перевооружения объектов хозяйственной и иной деятельности; экологическое обоснование лицензий и др. Значительную часть рассмотренных

документов составляют проекты по разведке, доразведке и разработке полезных ископаемых, из них наибольший процент составляют проекты на добычу золота.

Наиболее значимым объектом экспертизы в 1998 г. было ТЭО строительства золоотвала №3 Райчихинской ГРЭС, заказчиком которой выступало ОАО «Амурэнерго». /11/

Структура объектов, проходивших государственную экологическую экспертизу на территории Амурской области в 1998 г. показана в таблице:

Наименование объектов госэкспертизы	Количество объектов, по положительное заключение
I. Объекты госэкспертизы, приведенные в ст.12 Закона «Об экологической экспертизе»	
Проекты нормативных правовых актов	-
ТЭП или обоснования инвестиций	23
Проекты геологоразведочных работ	21
Проекты по добыче рассыпного золота	32
ТЭО	3
РП строительства автодороги «Амур»	4
Проекты линий связи, зернохранилища, склады	22
РП автозаправок и гаражей	31/6
Материалы, обосновывающие получение лицензий на осуществление деятельности	67
Генпланы	-
II. Объекты, приведенные в ст.12 Закона «Об экологической экспертизе» и получившие положительное заключение экспертизы, рассмотренные в связи с истечением срока действия заключения	43
ИТОГО	252
Письма в различные инстанции	369
ВСЕГО	621

Порядок проведения государственной экологической экспертизы регламентируется ст. 14 Федерального закона РФ «Об экологической экспертизе» и Положением о порядке проведения государственной экологической экспертизы от 11 июня 1996 г. /7/

В качестве обязательных условий проведения государственной экологической экспертизы Закон называет: во-первых, соответствие формы и содержания представляемых заказчиком материалов требованиям настоящего Федерального закона, установленному порядку проведения государственной экологической экспертизы и при наличии в составе представляемых материалов:

- документации, подлежащей государственной экологической экспертизе в соответствии со статьями 11 и 12 Федерального закона «Об 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;

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

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

- материалов обсуждений объекта государственной экологической экспертизы с гражданами и общественными организациями (объединениями), организованных органами местного самоуправления.

Во-вторых, ее предварительная оплата заказчиком документации, подлежащей государственной экологической экспертизе, в полном объеме и в

порядке, устанавливаемых специально уполномоченным государственным органом в области экологической экспертизы.

Из совокупности заключений экспертов формируется проект предварительного заключения, с которым, в соответствии с законом, экспертная комиссия обязана ознакомить общественность.

При одобрении проекта сводного заключения экспертной комиссии, подготовленного ее руководителем и ответственным секретарем, квалифицированным большинством (не менее двух третей) списочного состава экспертной комиссии проект заключения (отрицательного или положительного) подписывается членами экспертной комиссии в полном составе, после чего оно является заключением, подготовленным экспертной комиссией.

При несогласии отдельных членов экспертной комиссии с заключением, подготовленным экспертной комиссией, они подписывают заключение с пометкой "особое мнение". Особое мнение оформляется экспертом в виде документа, содержащего обоснование причин несогласия эксперта с выводами заключения и указание конкретных фактов несоответствия представленных на экспертизу материалов экологическим требованиям и нормам.

Заключение, подготовленное экспертной комиссией, должно содержать обоснованные выводы о допустимости (недопустимости) воздействия на окружающую природную среду хозяйственной и иной деятельности, которая подлежит государственной экологической экспертизе, и о возможности реализации объекта экспертизы.

Положительное заключение, подготовленное экспертной комиссией, должно содержать выводы:

- о соответствии намечаемой деятельности экологическим требованиям, установленным законодательством Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды;
- о допустимости намечаемого воздействия на окружающую природную среду;
- о возможности реализации объекта экспертизы.

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

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

Заключение, подготовленное экспертной комиссией, с особыми мнениями экспертов и протокол заключительного заседания экспертной комиссии передаются в экспертное подразделение для подготовки проекта приказа об утверждении этого заключения. При несогласии более одной трети списочного состава экспертной комиссии с выводами проекта сводного заключения, подготовленного ее руководителем и ответственным секретарем, экспертной комиссией готовятся предложения о дальнейшем проведении государственной экологической экспертизы, в том числе о продлении срока ее проведения и о включении в состав экспертной комиссии дополнительных экспертов.

Положительное заключение государственной экологической экспертизы является одним из обязательных условий финансирования и реализации объекта государственной экологической экспертизы.

Положительное заключение государственной экологической экспертизы имеет юридическую силу в течение срока, определенного специально уполномоченным государственным органом в области экологической экспертизы, проводящим конкретную государственную экологическую экспертизу.

Заключения государственной экологической экспертизы могут быть оспорены в судебном порядке.

Об общественной экологической экспертизе. Действующий Федеральный закон «Об экологической экспертизе» закрепляет относительно широкий перечень прав граждан в области экологической экспертизы:

- выдвигать предложения о проведении в соответствии с настоящим Федеральным законом общественной экологической экспертизы хозяйственной и иной деятельности, реализация которой затрагивает экологические интересы населения, проживающего на данной территории;

- направлять в письменной форме специально уполномоченным государственным органам в области экологической экспертизы аргументированные предложения по экологическим аспектам намечаемой хозяйственной и иной деятельности;

- получать от специально уполномоченных государственных органов в области экологической экспертизы, организующих проведение государственной экологической экспертизы конкретных объектов экологической экспертизы, информацию о результатах ее проведения;

- осуществлять иные действия в области экологической экспертизы, не противоречащие законодательству Российской Федерации.

Особого внимания заслуживает предусмотренная законом возможность проведения общественной экологической экспертизы, которая «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 природной среды, в том числе организация и проведение экологической экспертизы, и которые зарегистрированы в порядке, установленном законодательством Российской Федерации». /10/

Общественная экологическая экспертиза проводится как до проведения государственной экологической экспертизы, так и одновременно с ней. Общественная экологическая экспертиза может проводиться независимо от проведения государственной экологической экспертизы тех же объектов экологической экспертизы.

Примечательным является тот факт, что из перечня объектов, которые могут быть подвергнуты общественной экологической экспертизе, законода

тель исключил объекты, сведения о которых составляют государственную, коммерческую и (или) иную охраняемую законом тайну.

Заключение общественной экспертизы не имеет прямой юридической силы - она является лишь одним из документов, рассматриваемых в процессе государственной экспертизы. Тем не менее, при организации общественных кампаний, работы с прессой и т.д. статус "заключения общественной экспертизы, проведенной в соответствии с законом" может восприниматься как более высокий по сравнению с "мнением независимых специалистов" или "мнением общественности".

Организация ОЭЭ - это практически единственная (по крайней мере, гарантированная законодательством) возможность доступа к проектной документации и инструктивно-методическим материалам для членов экспертной комиссии. Прежде чем выступать против реализации планируемой деятельности, надо не только быть уверенным в своей правоте, но и иметь аргументы для достойного ответа защитникам проекта, в том числе в средствах массовой информации.

Таким образом, первый результат ОЭЭ – определение цели, которую хотим достичь:

- запрещение проекта;
- модернизация проекта (какая именно);
- отказ от дальнейшей борьбы.

Если организация работает профессионально, она, как правило, известна в регионе, к ее мнению прислушиваются. Когда при этом ОЭЭ выполнена компетентными и уважаемыми экспертами, население прислушивается к их выводам, если сможет о них узнать.

5. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ В ОБЛАСТИ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ

Ответственность в области экологической экспертизы возникает в связи с нарушениями законодательства РФ в этой области в части ГЭЭ. Закон "Об

экологической экспертизе" (ст. 30) определяет виды таких нарушений, группируя их следующим образом: нарушения заказчиком документации, нарушения руководителями специально уполномоченных государственных органов и экспертных комиссий, нарушения экспертами, нарушения должностными лицами государственных органов исполнительной власти и местного самоуправления, а также органов государственного надзора и контроля, нарушения банковскими организациями, их должностными лицами и иными юридическими лицами, а также гражданами. В соответствии с указанными нарушениями Закон устанавливает и виды ответственности: уголовную (ст.31), административную (ст. 32), материальную (ст. 33) и гражданско-правовую (ст. 34), включая компенсацию причиненного гражданину морального вреда, регламентируемые соответствующими отраслями российского законодательства. Ответственность по поводу ОВОС и других форм ЭЭ фактически не установлена.

6. ФИНАНСИРОВАНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ

Финансирование государственной экологической экспертизы, в том числе ее повторное проведение, осуществляется в соответствии с законом "Об экологической экспертизе", а также в соответствии с постановлениями Правительства России "Об утверждении Положения о порядке проведения ГЭЭ" и "Об уплате труда внештатных экспертов ГЭЭ" (от 11.06.96 №№ 698 и 679) – за счет средств заказчика документации, подлежащей государственной экологической экспертизе, в соответствии со сметой расходов и порядком, устанавливаемым специально уполномоченным органом в области государственной экологической экспертизы, которые перечисляются заказчиком на отдельный субсчет данного органа. Перечисленные финансовые средства расходуются исключительно на проведение государственной экологической экспертизы в порядке, утвержденном Правительством России и органами исполнительной власти субъектов РФ, на основании предложений специально

уполномоченных государственных органов в области государственной экологической экспертизы. /16/

7. ЗАРУБЕЖНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ОБ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ЭКСПЕРТИЗЕ

Изучение и анализ зарубежного нормативно-правового материала всегда способствует повышению эффективности как законотворческой, так и правоприменительной деятельности внутри государства. Правовое поле любой страны не существует само по себе, - оно находится в тесной взаимосвязи с законодательством других государств, которое проявляется в принятии совместных решений, заключении соглашений, использовании положительного опыта членов мирового сообщества, в том числе и в области экологической. Международные конвенции Тлателолько и Раратонга, создавшие на нашей планете безъядерные зоны, можно назвать примерами того, когда экологическое правосознание целых народов порождает единый широкомасштабный акт по защите окружающей природной среды, и, следовательно, обеспечении собственной безопасности.

Для Российской Федерации первостепенное значение имеет законодательный материал сопредельных стран – членов Содружества Независимых Государств. Это утверждение справедливо не только потому, что эти государства и народы, их населяющие в своем роде «генетически» близки России, вместе с ней входили в многонациональную советскую «империю», и поэтому имеют с ней многочисленные экономические, политические и культурные связи и контакты, но и в связи с наличием общих границ, смежных территорий, на которых подчас существуют единые биogeоценозы, что делает необходимым приведение природоохранного законодательства СНГ к некому «общему знаменателю».

Так, например, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации Иван Ферисанович Панкратов отмечает, что большинстве стран СНГ (Беларусь, Казахстан, Украина) существуют

законы об охране окружающей среды, в которых, так же, как в российском законодательстве сформулированы нормы об общественной экологической экспертизе, тогда как в законах республик Азербайджан и Кыргызстан заголовок соответствующего раздела назван «Государственная экологическая экспертиза», и статьи об общественной экспертизе в них отсутствуют. В законах стран СНГ об охране окружающей среды различны не только наименования глав, но имеются и особенности их структуры и содержания. В большинстве законов есть самостоятельные разделы, посвященные экологической экспертизе, с большим количеством статей, а в Армении – лишь две статьи (16 – 17) в разделе «Нормирование качества окружающей среды». /13/

И.Ф.Панкратов считает, что наиболее полно и всесторонне вопросы экологической экспертизы урегулированы в Законе Российской Федерации «Об экологической экспертизе», отмечая нормативно-технические и содержательные недостатки аналогичных правовых актов других членов Содружества. Например, ни в одном из рассматриваемых законов в качестве объектов государственной экологической экспертизы не выделены проекты законов и иных правовых актов.

В Законе Беларуси весьма кратко (ст. 2, 16) говорится об участии органов власти и специально уполномоченных органов в регулировании экологической экспертизы и в организации и проведении ее как субъектов экспертизы. В Законе Молдовы указанные вопросы также урегулированы недостаточно полно. В ст. 2 субъектами экологической экспертизы названы «Центральное ведомство» по экологической экспертизе, «отраслевые органы публичного управления».

А вот в Законе Туркмении данным вопросам посвящен раздел II «Государственное регулирование и управление» в области экологической экспертизы. В нем кратко определены полномочия правительства, органов охраны окружающей среды и природопользования, местных органов власти, министерств и ведомств.

В Законе Украины также более подробно урегулированы рассматриваемые вопросы: в статье 9 названы наравне с юридическими и физическими лицами субъекты экологической экспертизы – орган окружающей среды, местные органы, специальные учреждения и подразделения государственных органов. Раздел III (ст. 18 - 26) назван «Государственное регулирование и управление в области экологической экспертизы». В нем сформулированы нормы о компетенции в области экологической экспертизы: Верховного Совета, Автономной Республики Крым, Советов народных депутатов, Министерства охраны окружающей среды и его органов, «экспертных и консультативных советов» по экологической экспертизе.

Таким образом, краткий обзор законодательства СНГ в области экологической экспертизы позволяет говорить о том, что Закон РФ «Об экологической экспертизе» представляет собой наиболее юридически проработанный и полный нормативно-правовой акт. Он может служить основой для дальнейшего совершенствования законодательной базы стран СНГ в данной сфере.

Что касается стран «дальнего зарубежья», то интересен опыт США, поскольку это государство, подобно России, имеет федеративное устройство. Там нет как такового законодательства об экологической экспертизе, но процедура проверки и утверждения решений по планируемой хозяйственной деятельности регламентирована достаточно подробно. Профессор Йельского университета Дэвид Гордон пишет, что процедура зависит от штата и собственности той земли, на которой планируется реализация проекта. В США процедура не менее сложная, чем в России, также существует огромное количество организаций, с которыми требуется согласование, но у них большой опыт и поэтому больший порядок в выдаче согласований. /19/

Агентства по охране окружающей среды существуют на двух, взаимонеподчиняющихся уровнях - федеральном, подчиняющемся Президенту и на уровне штатов - подчиняется губернатору штата. Федеральное Агентство имеет территориальные подразделения на уровне округов (до 10-ти округов) - в один

округ входит несколько штатов. Обычно приходится получать согласование в обоих ведомствах.

На частной земле процедура намного легче, чем на федеральной или штата - здесь проект может быть отклонен только, если наносится вред соседним землям, наблюдается нарушение законодательства (например, превышение ПДК - превышение ПДК за пределами территории). На государственных землях может быть и иная причина для отказа, помимо строго юридической.

ОВОС - обязательная процедура. Всегда должны быть общественные слушания. Если земля государственная, а предприятие частное, то одно агентство делает ОВОС, другое - проверяет. Но не всегда: например, лесное агентство само и делает и проверяет ОВОС - это встречает возражения со стороны экологов, но пока этим возражениям не внимают.

Гарантия соблюдения законодательства в США: прозрачность процесса принятия решений, независимая судебная власть, равнодушие общества, когда практически на любое нарушение законодательства найдется истец, который доведет дело до конца. Суды, как правило, объективны, поскольку независимы и заботятся о собственном имидже.

Распределение влияния между федеральным и штатовским агентствами по ОВОС зависит от того, чья земля - иногда это сложно, поскольку федеральные, штатовские и частные земли переплетаются - часто это выглядит как шахматная доска. Так в одном водосборном бассейне может быть и частная, и федеральная, и штатовская земля.

Но всегда определяется один отвечающий за проект орган. Если штат против, то почти всегда решается в пользу штата. Но чаще бывает наоборот - штат за, а федерация против. Так, например, нефте-газодобыча в Арктическом заказнике - Аляска "за", а Федерация пока против и проект не реализуется.

Проверка ОВОС осуществляется на административном уровне без образования экспертной комиссии. Разрабатывают же ОВОС фирмы-разработчики.

Обычно они специализируются по отраслям - нефтегазодобыча - свои фирмы, горнорудная промышленность - свои и т.д.

За соблюдением законодательства строго следит общественность. Любой гражданин может подать в суд, если заметит нарушение. В открытую суд не принимает незаконных решений, поскольку хорошо развит путь апелляции, акции протеста и иные формы протеста общественности.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В правовой и политической литературе, в публицистике широко используется понятие национальной безопасности. Лишь в прошлом веке человечество пришло к пониманию того, что, помимо войн, стихийных бедствий и эпидемий, угрозой его безопасности может являться собственная хозяйственная деятельность человека.

Возрастающая антропогенная деятельность в условиях глобального экологического кризиса обусловила постоянное присутствие в окружающей среде факторов, создающих опасность жизненно важным интересам личности.

В сложившихся в современной России социально-экономических условиях особенно важной задачей становится обеспечение экологической безопасности общества как института, интегрированного в систему национальной безопасности Российской Федерации.

Переход к рыночной экономике, несмотря на снижение объемов и темпов промышленного производства, кризис промежуточного периода, обострил и усугубил экологическую ситуацию в стране. Состояние окружающей природной среды России детально анализируется в ежегодных государственных докладах Минприроды Российской Федерации и в основном характеризуется как кризисное. /18/

Трудно не согласиться с мнением крупнейшего исследователя в области экологического права профессора Боголюбова С.А., что в сложившихся условиях требуется выработать совершенно новый механизм охраны окружающей природной среды, важнейшей составной частью которого является экологическая экспертиза.

Прежде всего, следует отметить, что созданная в течение последнего десятилетия нормативно-правовая база, которая призвана обеспечить полную реализацию данного института экологического права, в достаточной степени проработана: как с точки зрения соответствия принципам и требованиям современного природоохранного законодательства, так и с формально-юридической точки зрения. Однако анализ фактического положения дел

показывает, что правоприменительная деятельность значительно отстает от нормотворчества.

СЛОВАРЬ ТЕРМИНОВ

Антропогенная экосистема – это система, искусственно созданная человеком, где человек выступает центральным элементом, определяющим структуру и функции экосистемы.

Ареал – область распространения организмов определенного вида, рода, семейства или другой систематической категории.

Вред окружающей среде – негативное изменение окружающей среды в результате ее загрязнения, повлекшее за собой деградацию естественных экологических систем и истощение природных ресурсов.

Государственный контроль – система мер, направленная на предотвращение, выявление и пресечение нарушения законодательства в области охраны окружающей среды, обеспечение соблюдения субъектами хозяйственной и иной деятельности требований, в том числе нормативов и нормативных документов, в области охраны окружающей среды.

Деградация почвы - постепенное ухудшение свойств почвы, вызванное изменением условий почвообразования в результате естественных причин или хозяйственной деятельности человека и сопровождающиеся уменьшением содержания гумуса, разрушением почвенной структуры и снижением плодородия.

Качество окружающей среды – состояние окружающей среды, которое характеризуется физическими, химическими, биологическими и иными показателями и (или) их совокупностью.

Медико-социальная экспертиза – экспертиза, которая устанавливает наличие причинной связи между поведением причинителя вреда и наступившим результатом; проводится учреждением социальной защиты населения по заявлениям граждан; устанавливает причину заболевания, группу инвалидно

сти, степень утраты трудоспособности граждан, определяет меры социальной защиты граждан.

Минеральные ресурсы – совокупность запасов полезных ископаемых, пригодных для использования в различных отраслях экономики, как в современных условиях, так и в перспективе.

Мониторинг – комплексная система наблюдений за состоянием окружающей среды, оценки и прогноза изменений состояния окружающей среды под воздействием природных и антропогенных факторов.

Мониторинг экономический – система наблюдений, оценки и прогноза изменения состояния окружающей среды под влиянием антропогенного воздействия.

Моральный вред – физические или нравственные страдания, причиненные гражданину действиями, нарушающими его личные неимущественные права, либо посягающие на принадлежащие гражданину нематериальные блага.

Оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС) – вид деятельности по выявлению, анализу и учету прямых, косвенных и иных последствий на окружающую среду планируемой хозяйственной и иной деятельности в целях принятия решения о возможности или невозможности ее осуществления.

Природопользование – использование человеком полезных свойств окружающей среды – экологических, экономических, культурных и оздоровительных.

Природные ресурсы – совокупность естественных тел, веществ и явлений природы, которые человек использует для поддержания своего существования.

Природный комплекс – комплекс функционально и естественно связанных между собой природных объектов, объединенных географическими и иными соответствующими признаками.

Экологический риск – вероятность наступления события, имеющего неблагоприятные последствия для природной среды и вызванного негативным

воздействием хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера.

Экологическая безопасность – состояние защищенности природной среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Моисеев Н.Н. Экология и ноосфера. // Экология и жизнь. -1999. -№3.
2. Конституция РФ. 1993.
3. Закон «Об охране окружающей природной среды» от 19.12. 1991. //Ведомости СНД.- 1992. - № 10; 1993. - № 29.
4. Комментарий к Закону РФ «Об охране окружающей природной среды». ИНФРА. М.- Норма. М. 1997.
5. ФЗ РФ "Об охране окружающей среды" от 10.01.02 № 7-ФЗ. //Российская газета". от 12.01.2002.
6. ФЗ РФ "Об экологической экспертизе" от 23.11.95 № 174-ФЗ. с посл.изм.. // СЗ РФ, 1995. -№ 48. - с. 4556, 1998. -№ 16. -с. 1800.
7. Постановление Правительства РФ "Об утверждении Положения. О порядке проведения государственной экологической экспертизы" от 11.06.96 № 698. // СЗ РФ 1996. - № 40. - с. 4648.
8. Экологическое право России. Учебник. /под ред. В.В.Петрова. -М.: БЕК, 1995.
9. Экологическое право Учебник для вузов. /Под ред. С.А. Боголюбова.- М.: Норма,2000.
10. Экологическое право. Учебник. /Под ред. М.М. Бринчука. – М.: Юристъ, 1998.
11. Доклад Амурскогоэкологии "О состоянии окружающей среды в Амурской области" за 1998 год. Благовещенск, 1999.
12. Галаневич А. Экологическая экспертиза: барьер на пути нарушения природоохранного законодательства.- www.lipetsk.ru. – 23.02.02.
13. Панкратов И.Ф. Законодательство стран СНГ об экологической экспертизе (сравнительный анализ). //Право и экономика, 1999 - № 1.
14. Национальный план действий по охране окружающей среды РФ на 1999-2001 годы. //Российская газета. 15.12.98; 26.12.98; 16.01.99.

15. Экологическая доктрина РФ. Утверждена распоряжением правительства РФ от 31.08.02. - № 1225-Р.

16. Экология, охрана природы, экологическая безопасность. Учебное пособие. /Под общ. ред. проф.А.Т. Никитина, проф. МНЭПУ А.С. Степанова – М.: изд-во МНЭПУ, 2000.

17. Экологические основы природопользования. Учебное пособие. /Под ред. Э.А. Арустамова. – М., 2001.

18. Е. Данилина, В. Куценко. О проблемах обеспечения экологической безопасности на территории Российской Федерации. // Экология и промышленность России. 1999.- №10.

19. Дэвид Гордон. Экологическое право США.