

Лисина Наталья Леонидовна**Lisina Natalia Leonidovna**

кандидат юридических наук, доцент,
заведующий кафедрой трудового,
экологического права и гражданского процесса
Юридического института
Кемеровского государственного университета

PhD in Law, Associate Professor,
Head of the Department of Labor,
Environmental Law and Civil Procedure,
Law Institute,
Kemerovo State University

ПРАВОВОЕ ЗНАЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ В РЕШЕНИИ ПРОБЛЕМ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В ГОРОДАХ

THE LEGAL SIGNIFICANCE OF THE STATE ENVIRONMENTAL REVIEW WHEN SOLVING URBAN ENVIRONMENTAL PROBLEMS

Аннотация:

В настоящей статье рассматривается правовое значение государственной экологической экспертизы в обеспечении благоприятного состояния окружающей среды в городах. На базе понимания правовой сущности экологической экспертизы и анализа изменений законодательства автор проводит ее сравнение с градостроительной экспертизой, выявляя недостатки последней в деле охраны природной среды и говоря о незаменимости государственной экологической экспертизы при сохранении природных условий проживания в городах. С учетом особенностей окружающей среды в мегаполисах, автор предлагает первоочередные меры совершенствования института государственной экологической экспертизы. Материал работы может быть использован в дальнейших научных исследованиях, служить основой для формирования ключевых направлений совершенствования законодательства в области охраны окружающей среды в городах и осуществления экологической экспертизы.

Ключевые слова:

экологическая экспертиза, государственная экологическая экспертиза, окружающая среда, правовая охрана, город, экспертиза проектной документации.

Summary:

The research discusses the legal significance of the state environmental review when providing a favorable environment in cities. Based on the understanding of the legal nature of the environmental review and the analysis of the legislative amendments, the author compares it with the town-planning review, identifies the shortcomings of the latter in the field of the environmental protection and proves that the state environmental review is indispensable in conserving the environment in cities. Taking into account the environmental features in megacities, the author proposes the priority measures to improve the institution of state environmental review. The research findings can serve as a basis for further studies. Besides, they will define the key improvements in the environmental law in cities and the environmental review being implemented.

Keywords:

environmental review, state environmental review, environment, legal protection, city, project document review.

Государственная экологическая экспертиза, являясь традиционным предупредительным инструментом правовой охраны окружающей среды, занимает ведущее место в организационно-правовом механизме сохранения благоприятных природных условий в городах, способствуя достижению конечной цели – обеспечению экологической безопасности. От эффективности данной процедуры зависят не только состояние природной среды и ее компонентов, но и здоровье человека, уровень качества жизни населения в городе, поскольку последний служит местом сосредоточения практически всех видов негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности и отличается колоссальной техногенно-антропогенной нагрузкой на природу. Устойчивое развитие общественных отношений и муниципальных образований в интересах настоящего и будущего поколений немислимо без экологической экспертизы.

Ученые всегда подчеркивали ведущую роль института государственной экологической экспертизы, возникшего в нашей стране в 1970-е гг. и прочно закрепившегося в 1990-е гг. На протяжении многих лет экологическая экспертиза проявляла «исключительную значимость в качестве превентивной и высокоэффективной меры обеспечения экологической безопасности страны, в результате которой была предотвращена реализация большого количества опасных для окружающей среды проектов» [1, с. 38].

Впоследствии, видимо, руководствуясь тем, что излишние экологические требования создают административные барьеры для развития бизнеса, тормозят масштабные инвестиционные проекты и препятствуют росту экономики в целом, в федеральный закон «Об экологической экспертизе» [2] и другие законодательные акты были внесены изменения [3], которые исключили необходимость проведения государственной экологической экспертизы для большинства планируемых

объектов хозяйственной и иной деятельности, заменив ее на другие виды экспертиз. Устойчивая тенденция упрощения административных процедур в целях улучшения предпринимательского климата в сфере градостроительства получила закрепление и в мероприятиях дорожной карты [4]. Существенной корректировке подверглись и юридическое определение, и перечень объектов экологической экспертизы, часть которых стала предметом проверки в составе экспертизы проектной документации, регламентированной законодательством о градостроительстве.

В связи с этим в научной литературе совершенно справедливо появились отрицательные оценки сокращения сферы применения государственной экологической экспертизы, стали высказываться суждения о снижении роли и разрушении соответствующего института, о противоречии этого процесса конституционным положениям о создании полноценного правового механизма обеспечения права на благоприятную окружающую среду и рациональное природопользование.

Произошедшие изменения, бесспорно, не могли не отразиться и на значении экологической экспертизы в системе мероприятий по охране окружающей среды в городах.

Во-первых, как видно из действующей редакции ст. 1 закона «Об экологической экспертизе», всеобъемлющая цель экологической экспертизы – предупреждение не только возможных неблагоприятных воздействий хозяйственной и иной деятельности на окружающую природную среду, но и связанных с ними социальных, экономических и иных последствий реализации объекта – уже не преследуется. Законодатель ограничивается миссией предотвращения негативного воздействия на окружающую среду. При этом в ст. 33 федерального закона «Об охране окружающей среды» [5] сформулирована скорее не конечная цель проведения государственной экологической экспертизы, а ее задача – установить соответствие обосновывающих планируемую деятельность документов и (или) документации экологическим требованиям.

Однако заметим, что учет только экологических последствий реализации объекта не вполне отвечает конституционным положениям о Российской Федерации как социальном государстве, принципу комплексности оценки воздействия на окружающую среду при проведении государственной экологической экспертизы, а также идее устойчивого развития, которая формально-юридически проходит красной нитью через все экологическое законодательство. Реализация планируемой деятельности без учета экологических, социальных и экономических последствий в городах может создать угрозу не только природной среде, но и здоровью человека, в итоге способствовать снижению качества жизни в городе.

Во-вторых, корректировке подвергся перечень объектов государственной экологической экспертизы. Из него были исключены проекты и материалы значительного количества планируемых объектов, которые могут влиять на состояние окружающей среды в городах. Сохранены в основном те объекты, которые планируются к размещению на ценных и значимых для государства землях (например, особо охраняемых природных территориях, территориальном море, свободной экономической зоне) либо являются особо опасными или сложными (в частности, объекты для размещения отходов I–V классов опасности, объекты I категории опасности, искусственные земельные участки).

С одной стороны, включение в перечень объектов экологической экспертизы документов и документации в отношении объектов I категории как оказывающих значительное воздействие на окружающую среду, в особенности в индустриальных центрах, оправданно. С другой – большинство предприятий-«загрязнителей» вовсе не относятся к I категории, а их совокупный вред по выбросам и сбросам загрязняющих веществ несет не меньшую опасность в городах.

Объекты планируемой деятельности, документация по которым не попала в перечень предметов экологической экспертизы, отданы под крыло градостроительной экспертизы (экспертизы проектной документации). Такое положение дел, на наш взгляд, не отвечает публичным общественным интересам и характеру социальных экологических отношений и является следствием разрозненности правового регулирования экологических отношений и взаимодействий в сфере градостроительной деятельности в попытке охватить несвойственную им область. К сожалению, Конституционный суд РФ не видит в этом никаких противоречий, напротив, придает значимость лишь смене формы проверки объекта – с государственной экологической на единую государственную экспертизу проектной документации и результатов инженерных изысканий, считая замену экспертиз формальностью [6].

В-третьих, сопоставляя экологическую экспертизу и экспертизу проектной документации и результатов инженерных изысканий, можно заметить, что в обоих случаях проводится оценка документов и (или) документации, однако разница состоит в том, на соответствие каким требованиям осуществляется проверка.

Требования в области охраны окружающей среды, на соответствие которым анализируется объект государственной экологической экспертизы, отличаются многообразием. Обязательные экологические ограничения, правила и условия не исчерпываются техническими регламентами и природоохранным законодательством. Требования охраны окружающей среды могут содержаться и в правовых нормах, регулирующих отношения, тесно связанные с экологией, или

правовые связи в сфере «природа – человек – город» (например, в санитарно-эпидемиологическом законодательстве, законодательстве о градостроительной деятельности). Более того, экологические требования касаются обеспечения рационального использования природных ресурсов, они содержатся в действующем законодательстве, выработаны наукой и практикой и вытекают из законов развития природы [7, с. 30].

В перспективе важное место в системе экологических требований должны занимать национальные стандарты и своды правил, регламентирующих экологические, технические, социальные, экономические и иные аспекты возведения зданий и сооружений, производства и эксплуатации транспортных средств, безопасности продукции. Перевод многих стандартов и сводов нормативов в ранг обязательных требований, несомненно, расширил бы возможности экологической экспертизы в качестве правового инструмента охраны окружающей среды в городах (например, при реализации проектов зеленого строительства).

Как следует из содержания ч. 5 ст. 49 Градостроительного кодекса РФ [8], в рамках сферы градостроительной экспертизы осуществляются проверка соответствия проектной документации требованиям технических регламентов, в том числе по безопасности (санитарно-эпидемиологическим нормам, требованиям пожарной, радиационной, промышленной, ядерной безопасности, требованиям государственной охраны объектов культурного наследия и иной), а также оценка соответствия результатов инженерных работ техническому регламенту. Применительно к градостроительной деятельности подобных регламентов немного, как правило, они имеют общее или условное отношение к охране окружающей среды. Поэтому при градостроительной экспертизе нельзя говорить о всестороннем и комплексном анализе возможных неблагоприятных последствий на природную среду и ее компоненты в результате реализации намечаемой деятельности.

С 01.01.2019 г. Градостроительный кодекс РФ в ч. 5 ст. 49 дополняется положением о том, что в случае проведения градостроительной экспертизы проектной документации по отдельным объектам государственной экологической экспертизы (по объектам, планируемым к размещению в исключительной экономической зоне РФ, континентальном шельфе РФ, внутренних морских водах РФ, территориальном море РФ, на особо охраняемых природных территориях; объектам по размещению и обезвреживанию отходов I–V класса опасности; документации по размещению объектов I категории опасности, искусственных земельных участков) оценка соответствия экологическим требованиям не осуществляется. Это означает, что по проектным документам или документации по указанным объектам государственная экологическая экспертиза проводится отдельно. Это положение является еще одним подтверждением того, что экспертиза проектной документации не способна заменить государственную экологическую экспертизу.

В-четвертых, в градостроительном экспертном процессе государство сместило акцент в сторону негосударственного участия, оставив за собой экспертирование лишь незначительного количества объектов (в основном создаваемых за счет бюджетных средств). В остальном право выбора вида экспертизы (государственной или негосударственной) предоставлено ее заказчику. При этом в качестве экспертов негосударственной градостроительной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий может выступать лицо, не обладающее системными знаниями в области охраны окружающей среды и природопользования. Практически ими являются аттестованные специалисты, имеющие знания в сфере градостроительной деятельности и архитектуры, кадастровых работ, газо-, водо-, теплоснабжения и т. д. Поэтому в подавляющем большинстве случаев при проведении градостроительной экспертизы невозможно осуществить объективную всестороннюю оценку экологических и социально-экономических рисков, а также материалов анализа воздействия на окружающую среду, которые выступают самостоятельным обязательным разделом в составе проектной документации. В то время как для эксперта, участвующего в государственном экологическом экспертном процессе, обязательно наличие научных и (или) практических познаний по экспертируемым вопросам в соответствующих направлениях науки, техники и технологии.

Следовательно, в силу указанных причин в рамках градостроительной экспертизы невозможно научно обоснованно полноценно оценить содержание проектной документации на предмет соответствия требованиям в области охраны окружающей среды.

Таким образом, мы видим, что в современных условиях правового регулирования и характера эколого-правовых отношений государственная экологическая экспертиза незаменима. Предпринимаемые попытки ограничения перечня ее объектов с передачей их под «юрисдикцию» законодательства о градостроительной деятельности лишь усугубляют ситуацию. Город – это место сосредоточения многообразных объектов разной степени опасности, которое несет в себе угрозу для природной среды и здоровья человека. Специфика негативного воздействия и вреда заключается прежде всего в их совокупности. При принятии решений о развитии территорий городов, их застройке должны учитываться как природные аспекты, так и социальные, оцениваться экологическое состояние объектов окружающей среды в городе, потенциал единой природно-

социальной системы, антропогенная нагрузка на нее. Необходимо вести поиск компромиссных решений, направленных на реализацию проекта при проведении мероприятий по улучшению состояния природы и повышению уровня жизни человека [9, р. 11]. Это возможно осуществить в рамках экологической экспертизы как предупредительной меры в области охраны окружающей среды. Следует расширять перечень объектов государственной экологической экспертизы, совершенствовать процедуру оценки, в том числе предпринимать ее детальное урегулирование для материалов в составе проектной документации с учетом экологических, экономических и социальных условий и последствий реализации проекта, потенциала окружающей среды в городе, включая текущее состояние природной среды по источникам и видам воздействия на ее компоненты и здоровье человека.

Ссылки:

1. Злотникова Т.В. Совершенствование правового обеспечения экологической экспертизы // Вестник Межпарламентской ассамблеи СНГ. 1995. № 4. С. 38–40.
2. Об экологической экспертизе : федер. закон от 23 нояб. 1995 г. № 174-ФЗ : в ред. от 3 авг. 2018 г. // Собрание законодательства РФ. 1995. № 48. Ст. 4556.
3. О внесении изменений в Градостроительный кодекс РФ и отдельные законодательные акты РФ : федер. закон от 18 дек. 2006 г. № 232-ФЗ : в ред. от 3 июля 2016 г. // Там же. 2006. № 52, ч. 1. Ст. 5498.
4. Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») «Совершенствование правового регулирования градостроительной деятельности и улучшение предпринимательского климата в сфере строительства» : распоряжение Правительства РФ от 29 июля 2013 г. № 1336-р : в ред. от 1 июня 2016 г. // Там же. 2013. № 32. Ст. 4329.
5. Об охране окружающей среды : федер. закон от 10 янв. 2002 г. № 7-ФЗ : в ред. от 31 дек. 2017 г. // Там же. 2002. № 2. Ст. 133.
6. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Кулаковой Натальи Анатольевны и Лисицыной Натальи Александровны на нарушение их конституционных прав статьей 11 федерального закона «Об экологической экспертизе» : определение Конституционного суда РФ от 30 сент. 2010 г. № 1421-О-О // Вестник Конституционного суда РФ. 2011. № 2.
7. Бринчук М.М. Правовой институт экологической экспертизы и ее принципы // Журнал российского права. 1998. № 9. С. 28–35.
8. Градостроительный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 29 дек. 2004 г. № 190-ФЗ : в ред. от 3 авг. 2018 г. // Собрание законодательства РФ. 2005. № 1, ч. 1. Ст. 16.
9. Environmental Impact Assessment for Developing Countries / ed. by A.K. Biswas, S.B.C. Agarwal. Oxford, 2013. 260 p.

References:

- Biswas, AK & Agarwal, SBC (eds.) 2013, *Environmental Impact Assessment for Developing Countries*, Oxford, 260 p.
- Brinchuk, MM 1998, 'The Legal Institution of Environmental Review and Its Principles', *Zhurnal rossiyskogo prava*, no. 9, pp. 28-35, (in Russian).
- Zlotnikova, TV 1995, 'Improving the Legal Support for Environmental Review', *Vestnik Mezhparyamentsskoy assamblei SNG*, no. 4, pp. 38-40, (in Russian).