НАУКИ О ЗЕМЛЕ / SCIENCES ABOUT THE EARTH

УДК 349.6

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ЭКСПЕРТИЗА КАК ИНСТРУМЕНТ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

STATE ENVIRONMENTAL ASSESSMENT AS A TOOL OF ENVIRONMENTAL PROTECTION

©Абрарова З. Ф.
канд. филос. наук
Башкирский государственный университет
г.Уфа, Россия, zini_ra@mail.ru
©Abrarova Z.
PhD, Bashkir state University
Ufa, Russia, zini_ra@mail.ru

Аннотация. Экологическая экспертиза проводится в целях предупреждения возможных неблагоприятных воздействий соответствующей деятельности на окружающую природную среду и связанных с ними социальных, экономических и иных последствий реализации объекта экологической экспертизы. Экологическая экспертиза выполняет функцию предупредительного экологического контроля. По некоторым оценкам, предотвращение загрязнения природной среды обходится в четыре–пять раз дешевле, чем ликвидация негативных последствий экологически необоснованных решений.

Abstract. Ecological expertise is to prevent possible adverse effects of relevant activities on the natural environment and related social, economic and other consequences of realization of object of ecological examination. Environmental assessment fulfils the function of the preventive ecological control. According to some estimates, the prevention of environmental pollution costs four to five times cheaper than the elimination of negative consequences ecologically unreasonable decisions.

Ключевые слова: экологическая экспертиза, охрана окружающей среды, государственная экологическая экспертиза.

Keywords: Environmental assessment, environmental protection, state environmental expertise.

Современные ученые считают, что человечество уже живет в разрушающемся мире в условиях все нарастающего жестокого экологического кризиса, который превращается в кризис всей цивилизации. Экологический кризис мы можем определить как нарушение равновесия в экологических системах и в отношениях человеческого общества с природой. Он характеризуется, в частности, тем, что человек, общество и государство неспособны преломить тенденцию ухудшения состояния окружающей среды.

Государственная экологическая экспертиза расценивается экспертами как один из основных правовых инструментов, с помощью которого удается предотвратить причинения вреда окружающей среде.

Согласно Федеральному закону «Об экологической экспертизе» под экологической экспертизой понимается установление соответствия документов и (или) документации, обосновывающих намечаемую в связи с реализацией объекта экологической экспертизы хозяйственную и иную деятельность, экологическим требованиям, установленным техническими регламентами и законодательством в области охраны окружающей среды, в целях предотвращения негативного воздействия такой деятельности на окружающую среду.

Экологическая экспертиза проводится в целях предупреждения возможных неблагоприятных воздействий соответствующей деятельности на окружающую природную среду и связанных с ними социальных, экономических и иных последствий реализации объекта экологической экспертизы. Таким образом, экологическая экспертиза выполняет функцию предупредительного экологического контроля. По некоторым оценкам, предотвращение загрязнения природной среды обходится в четыре–пять раз дешевле, чем ликвидация негативных последствий экологически необоснованных решений. Она является также инструментом поддержания экологического правопорядка в правотворчестве, в хозяйственной, управленческой и иной деятельности, обеспечения соблюдения и охраны права каждого на благоприятную окружающую среду, источником разнообразной экологически значимой информации, средством доказывания при разрешении споров.

И наконец, если оценка воздействия на окружающую среду представляет собой средство обеспечения учета экологических требований при планировании и проектировании новой хозяйственной деятельности и составляет основу подготовки экологически значимых хозяйственных решений, то экологическая экспертиза, прежде всего государственная, создает правовые предпосылки для их принятия.

Согласно ст. 5 Федерального закона «Об охране окружающей среды» организация и проведение государственной экологической экспертизы относится к полномочиям органов государственной власти РФ в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды [1].

В соответствии с законодательством в России осуществляются государственная и общественная экологическая экспертиза.

С учетом роли экологической экспертизы как гаранта обеспечения учета экологических требований при планировании экологически опасной хозяйственной деятельности и принятии решений важным является вопрос о принципах проведения государственной экологической экспертизы. Согласно Федеральному закону «Об экологической экспертизе» такая экспертиза основывается на принципах:

–презумпции потенциальной экологической опасности любой намечаемой хозяйственной и иной деятельности. Данный принцип означает, что при оценке материалов, являющихся объектом экологической экспертизы, эксперты должны исходить из того, что реализация соответствующей деятельности может влечь вредные воздействия на окружающую природную среду. Исходя из этой презумпции, перед лицами, участвующими в процессе экологической экспертизы, стоит первоочередная задача выявить все потенциальные виды и масштабы таких воздействий;

–обязательности проведения государственной экологической экспертизы до принятия решений о реализации объекта экологической экспертизы. Этот принцип адресован заказчику планируемой деятельности и органам государственной экологической экспертизы. Для заказчика это означает, что он не вправе принять решение о реализации планируемой

деятельности и осуществлять ее, не представив материалы на государственную экологическую экспертизу. Для уполномоченных государственных органов в области экологической экспертизы из этого принципа вытекает обязанность принять на экспертизу материалы, организовать и провести государственную экологическую экспертизу;

–комплексности оценки воздействия на окружающую природную среду хозяйственной и иной деятельности и ее последствий. Изложенный принцип обязывает органы и комиссии государственной экологической экспертизы оценить полноту видов и масштабов воздействий на природную среду в процессе реализации объекта экспертизы;

–обязательности учета требований экологической безопасности при проведении экологической экспертизы. Обязывает субъектов эколого-экспертного процесса обеспечивать соблюдение нормативов качества окружающей природной среды, устанавливаемых на уровнях, безопасных для здоровья человека, объектов животного и растительного мира, правовых экологических требований к размещению, проектированию, строительству, эксплуатации объектов, влияющих на состояние природной среды, и, в конечном счете, права каждого на благоприятную окружающую среду;

–достоверности и полноты информации, представляемой на экологическую экспертизу. Данный принцип, прежде всего, обязывает заказчика обеспечить представление на экологическую экспертизу достоверной и полной информации об объекте экспертизы;

–независимости экспертов экологической экспертизы при осуществлении ими своих полномочий в области экологической экспертизы. Он означает, что никто не вправе вмешиваться в работу эксперта, выполняемую в соответствии с требованиями законодательства об экологической экспертизе, техническим заданием на ее проведение, задачами, поставленными перед экспертом руководителем экспертной комиссии или руководителем группы. В соответствии с этим принципом эксперт свободен в оценках экспертируемого объекта и выводах по нему;

–научной обоснованности, объективности и законности заключений экологической экспертизы. Заключения экологической экспертизы должны быть научно обоснованными, а содержащиеся в них суждения и выводы должны быть научно аргументированными. Заключения экологической экспертизы должны быть объективными. Объективность в данной области проявляется в непредвзятой, беспристрастной оценке объекта экологической экспертизы и подготовке включаемых в заключения выводов по нему каждым участником эколого–экспертного процесса и комиссией в целом.

Содержание принципа законности заключений экологической экспертизы означает, что если в процессе проведения государственной экологической экспертизы объекта эксперты устанавливают, что планируемая деятельность соответствует экологическим требованиям, это дает им основание принять решение о допустимости реализации объекта. Если заказчиком не выполнены (не соблюдены) экологические требования, то комиссия не вправе допустить реализацию объекта; другими словами, комиссия не вправе дать положительное заключение. Если же такое заключение все же дается, то это служит основанием для вывода о нарушении принципа законности при проведении государственной экологической экспертизы;

–гласности, участия общественных организаций (объединений), учета общественного мнения. Данный принцип устанавливает обязанность других субъектов эколого–экспертного процесса выполнить требования законодательства в области экологической экспертизы относительно информирования заинтересованных сторон о проводимой экологической экспертизе, участия о ней общественных организаций (объединений), учета общественного мнения при проведении экологической экспертизы. Невыполнение ими этой обязанности

является правонарушением и соответственно основанием для привлечения виновных лиц к ответственности;

–ответственности участников экологической экспертизы и заинтересованных лиц за организацию, проведение, качество экологической экспертизы. Он означает, что в случае невыполнения ими требований организации и проведения экспертизы они будут нести ответственность, предусмотренную действующим законодательством.

Последовательное соблюдение названных принципов в процессе организации и проведения государственной экологической экспертизы — важнейшее требование и условие эффективности экспертизы в обеспечении реализации экологического права. На практике в связи с соблюдением этих принципов возникает немало проблем.

В статье 11 Федерального закона «Об экологической экспертизе» перечислены объекты государственной экологической экспертизы федерального уровня [2]:

–проекты нормативно–технических и инструктивно–методических документов в области охраны окружающей среды, утверждаемых органами государственной власти РФ;

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

–проекты соглашений о разделе продукции;

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

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

–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;

–материалы, обосновывающие преобразование государственных природных заповедников в национальные парки;

–объекты государственной экологической экспертизы, указанные в Федеральном законе «О континентальном шельфе Российской Федерации», Федеральном законе «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации», Федеральном законе «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации».

Благодаря тому, что в Федеральном законе от 23 ноября 1995 г. «Об экологической экспертизе» в перечни были включены наиболее значимые объекты, требующие обязательной государственной экологической экспертизы, достаточно детальному правовому регулированию организации и проведения государственной экологической экспертизы, жесткой формализации процедуры, государственная экологическая экспертиза была, пожалуй, единственной эффективной мерой охраны окружающей среды в Российской Федерации в 90-е годы прошлого века.

Ситуация коренным образом изменилась с принятием Федерального закона от 18 декабря 2006 г. № 232-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» [3]. Этим Законом из перечня

объектов обязательной государственной экологической экспертизы исключены проекты строительства, реконструкции, расширения, технического перевооружения, консервации и ликвидации предприятий, магистральных трубопроводов и т.п. экологически опасных объектов. Впредь экспертиза таких объектов будет проводиться в рамках государственной экспертизы проектной документации, государственной экспертизы результатов инженерных изысканий, регулируемых Градостроительным кодексом РФ [4].

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

Результатом проведения государственной экологической экспертизы является заключение государственной экологической экспертизы, отвечающее требованиям статьи 18 Федерального закона «Об экологической экспертизе» [2].

Государственный контроль и надзор всегда были и остаются актуальным, так как, с одной стороны, без контрольно–надзорных полномочий невозможно реализовать функцию государственного управления неотъемлемую составляющую государственной власти, с другой стороны, невозможно обеспечить и защитить права граждан, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Государственная экологическая экспертиза и государственный экологический контроль является важнейшей функцией управления в сфере охраны окружающей среды, которую осуществляют органы Минприроды России, а общественная экологическая экспертиза — неотъемлемым элементом экологической правоспособности гражданина и общественных экологических организаций как юридических лиц.

Общественные отношения по оценке воздействия на окружающую среду и экологической экспертизе и контролю тесно связаны между собой, хотя каждое из этих правовых средств выполняет свою функцию в механизме действия экологического права. Правовое значение экологической экспертизы более широкое. Задача государственной экологической экспертизы — гарантировать, чтобы в процессе оценки воздействия на окружающую среду были предусмотрены меры по охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов, адекватные требованиям законодательства.

Список литературы:

1. Федеральный Закон Российской Федерации «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 года №7-ФЗ, с учетом изменений, внесенных в него Федеральным законом от 29 декабря 2015 года № 404-ФЗ (Официальный интернет–портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 29.12.2015, №0001201512290037).
2. Федеральный Закон Российской Федерации «Об экологической экспертизе» от 23 ноября 1995 года №174-ФЗ, (Официальный интернет–портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 29.12.2015, № 0001201512290029).
3. Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. №52 (ч. 1). Ст. 5498.
4. Бринчук М. М. Экологическое право. 4–е изд. М.: Эксмо, 2010. 672 с.

References:

1. Federal law of the Russian Federation “On environmental protection” dated 10 January 2002 No. 7-FZ, with the changes made to it by the Federal law from December 29, 2015 No. 404-FZ (the

Official Internet portal of legal information www.pravo.gov.ru that 29.12.2015, No. 0001201512290037).

2. Federal law of the Russian Federation “On ecological expertise” dated 23 November 1995 No. 174-FZ (the Official Internet portal of legal information www.pravo.gov.ru that 29.12.2015, No. 0001201512290029).

3. Collected legislation of the Russian Federation. 2006. No. 52 (part 1). St. 5498. Scientific literature.

4. Brinchuk M. M. Ecological law. 4–e Izd. Moscow, Eksmo, 2010. 672 p.

Работа поступила в редакцию 08.05.2016 г.

Принята к публикации 12.05.2016 г.