

УДК: 34.09

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ В РОССИИ

Грищенко Елизавета Дмитриевна

Санкт-Петербургский государственный архитектурно-строительный университет, Россия, 190005, г. Санкт-Петербург, 2-я Красноармейская ул., д.4, e-mail: rector@spbgasu.ru

Научный руководитель:

Кузбагарова Елена Викторовна

К.ю.н., доцент, доцент кафедры судебных экспертиз Санкт-Петербургский государственный архитектурно-строительный университет, Россия, 190005, г. Санкт-Петербург, 2-я Красноармейская ул., д.4, e-mail: elenakuzbagarova@mai.ru

Аннотация: в настоящей статье рассматривается правовое значение государственной экологической экспертизы в обеспечении благоприятного состояния окружающей среды, а также выявляются недостатки работы в данном направлении.

В последнее время во всем цивилизованном мире все больше внимания уделяется вопросам эффективности экологической экспертизы, где важное место занимает соблюдение природоохранных норм и правил. Уже на первоначальной стадии важно оценить будущее воздействие намечаемой деятельности на окружающую природную среду и заложить условия максимального снижения отрицательных аспектов этого воздействия.

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.

Материал работы может быть использован в дальнейших научных исследованиях, служить основой для формирования ключевых направлений совершенствования законодательства в области охраны окружающей среды и осуществления экологической экспертизы.

Ключевые слова. Экологическая экспертиза, государственная экологическая экспертиза, конституционные права человека, охрана окружающей среды, глобальные проблемы.

PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF ENVIRONMENTAL EXPERTISE IN RUSSIA

Grishchenko Elizaveta Dmitrievna

St. Petersburg State University of Architecture and Civil Engineering, Russia, 190005, St. Petersburg, 2nd Krasnoarmeyskaya str., 4, e-mail: rector@spbgasu.ru

Scientific supervisor:

Kuzbagarova Elena Viktorovna

Candidate of Law, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Forensic Examinations St. Petersburg State University of Architecture and Civil Engineering, Russia, 190005, St. Petersburg, 2nd Krasnoarmeyskaya str., 4, e-mail: elenakuzbagarova@mai.ru

Annotation: this article examines the legal significance of the state environmental expertise in ensuring a favorable state of the environment, and also in this work the shortcomings of environmental expertise are identified.

Recently, throughout the civilized world, more and more attention has been paid to the effectiveness of environmental expertise, where compliance with environmental norms and rules occupies an important place. Already at the initial stage, it is important to assess the future impact of the planned activity on the environment and lay down conditions for maximum reduction of negative aspects of this impact.

Environmental expertise is carried out in order to prevent possible adverse effects of the relevant activities on the environment and related social, economic and other consequences of the implementation of the object of environmental expertise.

Environmental expertise performs the function of preventive environmental control. According to some estimates, the prevention of environmental pollution is four to five times cheaper than eliminating the negative consequences of environmentally unreasonable decisions.

The material of the work can be used in further scientific research, serve as a basis for the formation of key areas for improving legislation in the field of environmental protection and the implementation of environmental expertise.

Keywords. Environmental expertise, state environmental expertise, constitutional human rights, environmental protection, global problems.

В начале XXI века защита окружающей среды стала главной проблемой для всего человечества. Конфликт деятельности человека и возможностей природы привели нагрузку на биосферу к критическому положению, в связи с чем, возникли глобальные проблемы по защите окружающей среды, и прежде всего, по защите от деятельности самого человека.

По мнению ученых и экспертов, если в ближайшие десятилетия не принять необходимые меры, то окружающая природная среда не сможет самостоятельно восстановиться в течение длительного периода времени, и может начаться процесс саморазрушения всего живого.

Оценка воздействия на окружающую среду и экологическая экспертиза являются одним из значимых механизмов реализации правовой охраны природы, которые являются наиболее эффективными координационными рычагами рационального природопользования и охраны окружающей среды, что, в итоге, должно решать экологические проблемы России.

Следует отметить, что экологическая экспертиза играет роль предупредительного экологического контроля, а также инструмента поддержания экологического правопорядка в правотворчестве, в хозяйственной, управленческой и иной деятельности. Ее проведение позволяет соблюдать и защищать конституционные права каждого человека на

благоприятную окружающую среду, служит источником разнообразной экологически важной информации, средством доказывания фактов при разрешении различных споров.

По некоторым оценкам экспертов, предотвращение загрязнения природной среды обходится в четыре – пять раз дешевле, чем ликвидация негативных последствий экологически необоснованных решений. [4, с. 1]

Целью работы является определение необходимости для общества роли экологической экспертизы в повседневной жизни, а также выявление недостатков работы в данном направлении.

Задачами работы являются:

1. Определение проблематики экологической экспертизы.
2. Установление необходимости дальнейшего правового регулирования деятельности экологической экспертизы.
3. Выявление причин необходимости дальнейшего развития экологической экспертизы.

Материалами, используемыми в данной работе, являются различные монографии, научные исследовательские работы, пособия, собственные рассуждения и умозаключения ученых-экологов.

Основными методами исследования являются: анализ, синтез, наблюдение и сравнение.

Самостоятельной наукой экология, а вместе с ней и экологическая экспертиза, стали лишь в первой половине XX века, в тот момент, когда человечество вплотную подошло к вопросу необходимости охраны природы и окружающей среды. Кропотливо накопленный на протяжении многих лет опыт, только к середине прошлого века, был собран воедино, чтобы дать жизнь науке, целью которой является сохранение всего живого на земле.

В практике по охране природы в нашей стране государственная экологическая экспертиза стала применяться в 70-х годах прошлого столетия. В то время она проводилась Государственным плановым комитетом СССР и Государственным комитетом СССР по науке и технике. Поскольку приоритетной задачей государственного планового комитета являлось обеспечение экономического развития страны, вследствие чего, результаты проведения государственной экологической экспертизы были необъективны. Таким образом, заключения государственной экологической экспертизы в то время носили исключительно рекомендательный характер.

К сожалению, в настоящее время в нашей стране просматриваются признаки повторения прошлых ошибок. Так после ликвидации самостоятельности Государственного комитета по охране окружающей среды РФ и его территориальных органов вопросы

природопользования и его контроля сосредоточились в одном ведомстве – Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации. В условиях, когда преимущество отдаётся экономическому развитию, а не экологическому такая ситуация представляется крайне опасной.

Для исполнения принципов проведения экологической экспертизы 23 ноября 1995г. был разработан и принят ФЗ «Об экологической экспертизе» с последующими изменениями и дополнениями.

Данный Федеральный закон регулирует отношения в области экологической экспертизы, даёт гарантию на реализацию конституционного права граждан РФ на проживание в благоприятной окружающей среде через предупреждения негативных воздействий хозяйственной и иной деятельности на природу. Он является основополагающей нормативно-правовой базой проведения экологических экспертиз на территории Российской Федерации.

Экологическая экспертиза – установление соответствия документов и 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. [6, с. 27-29]

Предметом экологической экспертизы является обнаружение негативных влияний на окружающую природную среду: почву, растительность, животный мир, воду и воздух.

Целью экологической экспертизы является предупреждение вредных последствий хозяйственной и иной деятельности человека для охраны окружающей среды, здоровья человека, а также экологической безопасности общества.

Сущность данной экспертизы заключается в сохранении экологической безопасности развития общества, его производительных сил, прежде всего самого человека, его жизни и здоровья, а также окружающей его среды, без необходимых условий которой невозможно нормальное существование ни индивидуума, ни общества. Также экологическая экспертиза является средством доказывания в суде при рассмотрении дел по вопросам охраны окружающей природной среды.

Основными функциями экологической экспертизы являются:

1. Реализация конституционного права граждан РФ на благоприятную окружающую среду.

2. Обеспечение выполнения экологических требований в планируемой хозяйственной, управленческой, нормотворческой и иной деятельности на стадиях подготовки и принятия соответствующих решений.

3. Экологический контроль и предотвращение негативных влияний на состояние природы, и связанных с этим неблагоприятных социальных, экономических и иных последствий.

4. Распространение значимой информации.

5. Реализация общественного мнения в решении экологических проблем.

В результате экспертного исследования можно получить ответ на вопросы, касающиеся источника, причин, механизма и масштаба правонарушения.

В процессе исследования можно установить, каким было состояние объекта до воздействия на него, и какие изменения этот объект претерпел, возможно ли исправить причинённый окружающей среде вред и какие мероприятия для этого необходимы, а также какова стоимость восстановительных мероприятий.

14-15 декабря 2005 года в Москве состоялась Всероссийская конференция «Экологическая экспертиза в современной России: итоги и перспективы».

Как было отмечено участниками конференции, в результате принятия Федерального закона от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» был создан действительный механизм учета экологического фактора при принятии хозяйственных решений и расширена сфера деятельности контрольных и надзорных органов.

Несмотря на это, с 2000 года система экологической экспертизы утрачивает свою значимость и требует проведения мер по совершенствованию. Механизм реализации закона в значительной степени декларативен.

В связи с этим, участники конференции приняли обращение к Правительству, Генеральной прокуратуре и Министерству природных ресурсов Российской Федерации, Ростехнадзору и Росприроднадзору.

В обращении было отмечено, что для устойчивого развития государственной экологической политики необходимо предусмотреть:

1. Равное внимание к экономическому, социальному и экологическому факторам.

2. Разработку методов оценки воздействия на окружающую среду для проектов правовых нормативных актов, к программам и планам стратегического уровня.

3. Совершенствование нормативной и инструктивно-методической базы по вопросам экологической экспертизы.

4. Формирование общенационального механизма отбора и классификации объектов государственной экологической экспертизы.

5. Создание единого информационного банка данных для анализа и контроля за реализацией выводов экспертных комиссий.

6. Информирование населения и общественных организаций о проведении экологической экспертизы и ее результатах.

7. Повышение социально-правового статуса экспертов государственной экологической экспертизы.

8. Введение сертификации (аккредитации) и утверждение правового статуса и защищенности экспертов экологической экспертизы.

9. Определение полномочий, прав и обязанностей экспертов, делегируемых органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления для работы в экспертных комиссиях государственной экологической экспертизы в качестве наблюдателей.

10. Внесение изменений и дополнений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и в Уголовный Кодекс Российской Федерации в части ответственности за оказание давления на экспертов государственной и общественной экологической экспертизы и прямое или косвенное вмешательство в их работу.

В настоящее время развивающийся формализм, излишние бюрократические процедуры, злоупотребления при проведении экологической экспертизы дискредитируют прописанные законом независимость и объективность экспертизы. Причиной этого являются неоднократные структурные преобразования государственных органов, уполномоченных в области экологической экспертизы, отсутствие необходимых подзаконных нормативных правовых актов и инструктивно-методических документов.

Следовательно, экологическая экспертиза должна проводиться с использованием новейших форм и методов научных исследований. Она должна быть направлена на прогноз возможных экологических последствий, разработку рекомендаций для наиболее эффективных условий реализации хозяйственной деятельности.

В последнее время активно уделяется внимания вопросам экологии и проблемам экологической экспертизы. Так, 24 декабря 2018 года в России был утвержден паспорт Национального проекта «Экология», в том числе затрагивающий вопросы экологической экспертизы. В Национальный проект вошли 11 федеральных проектов. Срок реализации нацпроекта — до 31 декабря 2024 года. Его бюджет составляет более четырёх триллионов рублей.

В свою очередь, на эффективность работы экологической экспертизы в современных условиях влияют следующие факторы: [5, с. 44-45]

1. Повышенная востребованность природных ресурсов России как внутри страны, так и за рубежом.

2. Существенное расширение в последние годы нормативно-правовой базы в областях природопользования, в результате чего значительно усложнилась деятельность экологической экспертизы.

3. Осознанное и планомерное использование природных ресурсов жителями страны.

Несмотря на это, при общем росте удовлетворенности экологической ситуацией существует ряд недостатков, среди них: [7, с. 132]

Отсутствие системности в определении перечня объектов экологической экспертизы, что влечет за собой невозможность четких формулировок и процедур.

А именно, разделы закона, закрепляющие обязательность реализации государственной экологической экспертизы для различных объектов, содержатся как в ФЗ № 174-ФЗ, так и в других законодательных актах. В частности, ФЗ № 174-ФЗ разделяет объекты экспертизы на федеральный и региональный.

Особое внимание вызывает вопрос отражения объектов экологической экспертизы, список которых не определен конкретным актом законодательства. При решении данного вопроса необходимо руководствоваться не только ФЗ № 174-ФЗ, но и нормами региональных актов, которыми регулируются соответствующие сферы деятельности. [8, с. 3]

Ст. 20 Федерального закона 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире» предусматривает экологическую экспертизу для многих объектов, способных повлиять на среду обитания животного мира. Речь идёт об удобрениях, биостимуляторах роста растений, пестицидах, работах по акклиматизации и гибридизации животных. В то же время в Федеральном законе, в статьях 11, 12 указана более широкая классификация объектов, без подробного уточнения.

Эта же проблема просматривается и в статьях Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», где объектами обязательной государственной экологической экспертизы являются положительные решения по проектам и другим обосновывающим материалам по размещению ядерных установок, радиационных источников, хранилищ радиоактивных отходов.

Следовательно, становится затруднительным определение вида экспертизы, которая должна проводиться в вышеуказанных отраслях, также неизвестно кто несет ответственность за экологическую экспертизу и на каком уровне она должна проводиться.

Неточность законодательства, отсутствие упорядоченности указывает на недостатки правовой системы и ее дисбаланс в какой-либо отрасли права.

Также есть проблема с определением органа, который осуществит регистрацию заявления, поданного общественной организацией. Так, согласно ст. 23 ФЗ «Об экологической экспертизе» регламентировано, что заявление о проведении экспертизы должно быть зарегистрировано в местных органах самоуправления. При этом на практике с определением данного органа возникает множество проблем из-за нехватки правовой регламентации данного вопроса.

Затруднение возникает и при необходимости утверждения экологического заключения в установленном порядке в органах государственного управления. Юридическую силу заключению экологической экспертизы придает только ее подтверждение соответствующим уполномоченным государственным органом (Согласно ФЗ «Об экологической экспертизе», ст. 25). Если же общественное экологическое заключение утверждено, то на весь состав участников экспертизы, включая самих экспертов, распространяются требования гл. 7 ФЗ «Об экологической экспертизе» в части мер ответственности.

Однако следует отметить, что на практике органы государственной власти очень редко придают необходимый правовой статус заключениям общественной экологической экспертизы. Это связано с неясностью организационных моментов осуществления экспертизы, сомнениями в знаниях и опыте специалистов по экспертизе. [7, с. 134]

Также проблемными точками экологической экспертизы являются: [5, с. 46-48]

1. Отсутствие инструкций на применение новых технологий, использование материалов и веществ, товаров и услуг, подлежащих экологической экспертизе.
2. Отсутствие в действующем административном и уголовном законодательстве статей, определяющих ответственность за нарушения закона «Об экологической экспертизе».
3. Нечеткая формулировка требований к организации работы экспертных комиссий и к содержанию заключений экспертизы носит декларативный характер.
4. Не ориентирование хозяйственной деятельности на ликвидацию негативных воздействий на окружающую среду.
5. Ограниченный уровень обеспечения экспертов, недостаток квалифицированных кадров.
6. Несоответствие и различие национальных и международных законодательств.
7. Слишком длительные сроки экспертиз, снижающие их эффективность.
8. Проблема оценки качественных параметров окружающей среды.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод, что в современном мире экологическая экспертиза является одним из наиболее эффективных управленческих

рычагов рационального и эффективного природопользования и охраны окружающей среды, но, несмотря на развитие данного инструмента, в его правовом поле существует много пробелов, которые препятствуют достижению поставленных при создании института экологических экспертиз целей.

В соответствии с Конституцией РФ каждый человек имеет право на благоприятную окружающую среду, каждый гражданин страны обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам, которые являются основой устойчивого развития, жизни и деятельности народов, проживающих на территории Российской Федерации.

Именно поэтому приоритетным направлением экологической экспертизы является устранение существующих недостатков, а также внесения изменений в правовые акты для устранения указанных в работе коллизий, ведь будущее поколение должно иметь такие же возможности удовлетворения потребностей, как и нынешнее.

Для этого совокупный природный и экономический потенциал, оставляемый для них, должен быть не только сохранён, но и приумножен в результате намечаемой деятельности государства.

Список использованных источников и литературы:

1. Конституция РФ (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 31. Ст. 4398.
2. Федеральный закон "Об экологической экспертизе" от 23.11.1995 г. N 174-ФЗ (ред. от 30.12.2020).
3. Постановление Правительства РФ "Об утверждении Положения о проведении государственной экологической экспертизы" от 7.11.2020 г. N 1796.
4. Абрарова, З.Ф. Государственная экологическая экспертиза как инструмент охраны окружающей среды / З.Ф. Абрарова // Бюллетень науки и практики. – 2016. – 1-6.
5. Белюченко, И.С. Экологическая экспертиза / И. С. Белюченко. – Краснодар: КубГАУ, 2018. – С. 5-54.
6. Бурматова, О.П. Экологические экспертизы: возможности, проблемы, решения / О.П. Бурматова // Общество и экономика: проблемы развития. – Вестник НГУЭУ, ВАК, 2020. – С. 25-41.
7. Ерофеева, В.В. Проблемы правового регулирования экологической экспертизы / В.В. Ерофеева // Юридическая наука. – 2018, № 1. – С. 130-135.

8. Лисина, Н.Л. Правовое значение государственной экологической экспертизы в решении проблем охраны окружающей среды в городах / Н.Л. Лисина // Общество: политика, экономика, право. – ВАК, 2018. – С. 1-4.