

Правовое регулирование экологической экспертизы

По мнению С.А. Боголюбова, экологическая экспертиза наряду с оценкой воздействия на окружающую среду любого хозяйственного решения и проекта служит основой предупреждения антиэкологических правотворческих решений[1]. Рассматривая соотношение ОВОС и экологической экспертизы М.М. Бринчук отмечает, что если государственная экологическая экспертиза представляет собой правовое средство обеспечения учета и выполнения экологических требований на стадии принятия хозяйственного, управленческого и иного решения, то ОВОС есть главное правовое средство обеспечения учета и выполнения этих требований на стадии подготовки соответствующего хозяйственного решения[2].

Правовую основу экологической экспертизы составляют: Федеральный закон «Об охране окружающей среды»; Федеральный закон «Об экологической экспертизе». Указанный Федеральный закон регулирует отношения в области экологической экспертизы, направлен на реализацию конституционного права граждан Российской Федерации на благоприятную окружающую среду посредством предупреждения негативных воздействий хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду.

В статье 1 Федерального закона «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.

Принципами экологической экспертизы являются: 1) презумпции потенциальной экологической опасности любой намечаемой хозяйственной и иной деятельности; 2) обязательности проведения государственной экологической экспертизы до принятия решений о реализации объекта экологической экспертизы; 3) комплексности оценки воздействия на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности и его последствий; 4) обязательности учета требований экологической безопасности при проведении экологической экспертизы; 5) достоверности и полноты информации, представляемой на экологическую экспертизу; 6) независимости экспертов экологической экспертизы при осуществлении ими своих полномочий в области экологической экспертизы; 7) научной обоснованности, объективности и законности заключений экологической экспертизы; 8) гласности, участия общественных организаций (объединений), учета общественного мнения; 9) ответственности участников экологической экспертизы и заинтересованных лиц за организацию, проведение, качество экологической экспертизы[3].

В Российской Федерации осуществляются государственная экологическая экспертиза

и общественная экологическая экспертиза (статья 4 Федерального закона «Об экологической экспертизе»). Как отмечает М.М. Бринчук, между государственной и общественной экологической экспертизой имеются два существенных различия. Первое касается того, что общественная экспертиза является инициативной, а государственная – обязательной. Второе различие связано с юридической силой экспертного заключения. Заключение общественной экологической экспертизы приобретает силу после утверждения его специально уполномоченным государственным органом в области экологической экспертизы [4]. При этом, по мнению Н.В. Кичигина, несмотря на различия в субъектах, участвующих в проведении экспертизы, в юридических последствиях заключений государственной и общественной экологической экспертизы, их объединяет один очень важный элемент – объекты экологической экспертизы [5]. М.В. Пономарев отмечает, что не запрещено проведение и иных экологических экспертиз (ведомственных, научных), однако они не влекут юридических последствий в отличие прежде всего от государственной экологической экспертизы [6].

Государственная экологическая экспертиза

Государственная экологическая экспертиза организуется и проводится федеральным органом исполнительной власти в области экологической экспертизы и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в порядке, установленном Федеральным законом «Об экологической экспертизе», иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации (статья 10 Федерального закона «Об экологической экспертизе»).

Объектами государственной экологической экспертизы федерального уровня, в том числе, являются: 1) проекты нормативно-технических и инструктивно-методических документов в области охраны окружающей среды, утверждаемых органами государственной власти Российской Федерации; 2) 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; 3) проекты соглашений о разделе продукции; 4) материалы обоснования лицензий на осуществление отдельных видов деятельности, которые оказывают негативное воздействие на окружающую среду и лицензирование которых осуществляется в соответствии с Федеральным законом «О лицензировании отдельных видов деятельности» [7] (за исключением материалов обоснования лицензий на осуществление деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортированию, размещению отходов) и законодательством в области использования атомной энергии федеральными органами исполнительной власти; 5) 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; 6) 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 (статья 11 Федерального закона «Об экологической экспертизе»).

Согласно статье 12 Федерального закона «Об экологической экспертизе», государственная экологическая экспертиза объектов регионального уровня проводится органами государственной власти субъектов Российской Федерации в порядке, установленном настоящим Федеральным законом и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Объектами государственной экологической экспертизы регионального уровня, в том числе, являются: 1) проекты нормативно-технических и инструктивно-методических документов в области охраны окружающей среды, утверждаемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации; 2) проекты целевых программ субъектов Российской Федерации, предусматривающих строительство и эксплуатацию объектов хозяйственной деятельности, оказывающих воздействие на окружающую среду, в части размещения таких объектов с учетом режима охраны природных объектов; 3) материалы обоснования лицензий на осуществление отдельных видов деятельности, лицензирование которых осуществляется в соответствии с Федеральным законом «О лицензировании отдельных видов деятельности» органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (за исключением материалов обоснования лицензий на осуществление деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортированию, размещению отходов); 4) материалы комплексного экологического обследования участков территорий, обосновывающие придание этим территориям правового статуса особо охраняемых природных территорий регионального значения; 5) объект государственной экологической экспертизы регионального уровня, указанный в настоящей статье и ранее получивший положительное заключение государственной экологической экспертизы, в случае: доработки такого объекта по замечаниям проведенной ранее государственной экологической экспертизы; реализации такого объекта с отступлениями от документации, получившей положительное заключение государственной экологической экспертизы, и (или) в случае внесения изменений в указанную документацию; истечения срока действия положительного заключения государственной экологической экспертизы; внесения изменений в документацию, на которую имеется положительное заключение государственной экологической экспертизы.

Согласно статье 18 Федерального закона «Об экологической экспертизе», заключением государственной экологической экспертизы является документ, подготовленный экспертной комиссией государственной экологической экспертизы, содержащий обоснованные выводы о соответствии 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, одобренный квалифицированным большинством списочного состава указанной экспертной комиссии и соответствующий заданию на проведение экологической экспертизы, выдаваемому федеральным органом исполнительной власти в области экологической экспертизы или органами государственной власти субъектов Российской Федерации. К заключению, подготовленному экспертной комиссией государственной экологической экспертизы, прилагаются особые обоснованные мнения ее экспертов, не согласных с принятым этой экспертной комиссией заключением. Заключение, подготовленное экспертной комиссией государственной экологической экспертизы, подписывается руководителем этой

экспертной комиссии, ее ответственным секретарем и всеми ее членами и не может быть изменено без их согласия.

Заключение, подготовленное экспертной комиссией государственной экологической экспертизы, после его утверждения федеральным органом исполнительной власти в области экологической экспертизы или органами государственной власти субъектов Российской Федерации приобретает статус заключения государственной экологической экспертизы. Утверждение заключения, подготовленного экспертной комиссией государственной экологической экспертизы, является актом, подтверждающим соответствие порядка проведения государственной экологической экспертизы требованиям Федерального закона «Об экологической экспертизе» и иных нормативных правовых актов Российской Федерации. Заключение государственной экологической экспертизы по объектам экологической экспертизы федерального и регионального уровня, за исключением проектов нормативных правовых актов Российской Федерации, может быть положительным или отрицательным.

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 федеральным органом исполнительной власти в области экологической экспертизы или органами государственной власти субъектов Российской Федерации, проводящим конкретную государственную экологическую экспертизу.

Положительное заключение государственной экологической экспертизы теряет юридическую силу в случае: доработки объекта государственной экологической экспертизы по замечаниям проведенной ранее государственной экологической экспертизы; изменения условий природопользования федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды; реализации объекта государственной экологической экспертизы с отступлениями от документации, получившей положительное заключение государственной экологической экспертизы, и (или) в случае внесения изменений в указанную документацию; истечения срока действия положительного заключения государственной экологической экспертизы; внесения изменений в проектную и иную документацию после получения положительного заключения государственной экологической экспертизы.

Правовым последствием отрицательного заключения государственной экологической экспертизы является запрет реализации объекта государственной экологической экспертизы. Несоблюдение требования обязательного проведения государственной экологической экспертизы проекта международного договора является основанием для признания его недействительным. Заключение государственной экологической экспертизы по проектам нормативных правовых актов Российской Федерации рассматриваются принимающими эти акты органами государственной власти.

Заключение государственной экологической экспертизы направляется заказчику. Для осуществления соответствующих контрольных функций информация о заключении государственной экологической экспертизы направляется территориальным органам федерального органа исполнительной власти в области охраны окружающей среды (в случае проведения государственной экологической экспертизы федеральным

органом исполнительной власти в области экологической экспертизы), органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления и в случаях, определяемых федеральным органом исполнительной власти в области экологической экспертизы, - кредитным организациям, которые осуществляют финансирование реализации объекта государственной экологической экспертизы.

В случае отрицательного заключения государственной экологической экспертизы заказчик вправе представить материалы на повторную государственную экологическую экспертизу при условии их переработки с учетом замечаний, изложенных в данном отрицательном заключении. Заключения государственной экологической экспертизы могут быть оспорены в судебном порядке.

Общественная экологическая экспертиза

Общественная экологическая экспертиза 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 среды, в том числе организация и проведение экологической экспертизы, и которые зарегистрированы в порядке, установленном законодательством Российской Федерации (статья 20 Федерального закона «Об экологической экспертизе»). Общественная экологическая экспертиза может проводиться в отношении объектов государственной экологической экспертизы, за исключением объектов экологической экспертизы, сведения о которых составляют государственную, коммерческую и (или) иную охраняемую законом тайну (статья 21 Федерального закона «Об экологической экспертизе»).

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

Общественные организации (объединения), осуществляющие общественную экологическую экспертизу в установленном Федеральным законом «Об экологической экспертизе» порядке, имеют право: получать от заказчика документацию, подлежащую экологической экспертизе, в объеме, установленном в пункте 1 статьи 14 Федерального закона «Об экологической экспертизе»^[8]; знакомиться с нормативно-технической документацией, устанавливающей требования к проведению государственной экологической экспертизы; участвовать в качестве наблюдателей через своих представителей в заседаниях экспертных комиссий государственной экологической экспертизы и участвовать в проводимом ими обсуждении заключений общественной экологической экспертизы.

На экспертов, привлекаемых для проведения общественной экологической экспертизы, при осуществлении ими экологической экспертизы распространяются требования, предусмотренные в пункте 2^[9] и абзацах втором^[10], третьем^[11], пятом^[12], седьмом^[13] пункта 5 статьи 16 Федерального закона «Об экологической экспертизе» (статья 22 Федерального закона «Об экологической экспертизе»).

Общественная экологическая экспертиза осуществляется при условии государственной регистрации заявления общественных организаций (объединений) о ее проведении. При наличии заявлений о проведении общественной экологической экспертизы одного объекта экологической экспертизы от двух и более общественных организаций (объединений) допускается создание единой экспертной комиссии. Орган местного самоуправления в семидневный срок со дня подачи заявления о проведении общественной экологической экспертизы обязан его зарегистрировать или отказать в его регистрации. Заявление о проведении общественной экологической экспертизы, в регистрации которого в указанный срок не было отказано, считается зарегистрированным.

В заявлении общественных организаций (объединений) о проведении общественной экологической экспертизы должны быть приведены наименование, юридический адрес и адрес (место нахождения), характер предусмотренной уставом деятельности, сведения о составе экспертной комиссии общественной экологической экспертизы, сведения об объекте общественной экологической экспертизы, сроки проведения общественной экологической экспертизы. Общественные организации (объединения), организующие общественную экологическую экспертизу, обязаны известить население о начале и результатах ее проведения (статья 23 Федерального закона «Об экологической экспертизе»).

В государственной регистрации заявления о проведении общественной экологической экспертизы может быть отказано в случае, если: общественная экологическая экспертиза ранее была дважды проведена в отношении объекта общественной экологической экспертизы; заявление о проведении общественной экологической экспертизы было подано в отношении объекта, сведения о котором составляют государственную, коммерческую или иную охраняемую законом тайну; общественная организация (объединение) не зарегистрирована в порядке, установленном законодательством Российской Федерации^[14], на день обращения за государственной регистрацией заявления о проведении общественной экологической экспертизы; устав общественной организации (объединения), организующей и проводящей общественную экологическую экспертизу, не соответствует требованиям статьи 20 Федерального закона «Об экологической экспертизе»^[15]; требования к содержанию заявления о проведении общественной экологической экспертизы, предусмотренные статьей 23 Федерального закона «Об экологической экспертизе»^[16], не выполнены.

Приведенный перечень оснований для отказа в государственной регистрации заявления о проведении общественной экологической экспертизы является исчерпывающим. Должностные лица органов местного самоуправления несут ответственность за незаконный отказ в государственной регистрации заявления о проведении общественной экологической экспертизы (статья 24 Федерального закона «Об экологической экспертизе»).

Заключение общественной экологической экспертизы направляется федеральному органу исполнительной власти в области экологической экспертизы или органу государственной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющему государственную экологическую экспертизу, заказчику документации, подлежащей общественной экологической экспертизе, органам, принимающим решение о

реализации объектов экологической экспертизы, органам местного самоуправления и может передаваться другим заинтересованным лицам.

Заключение общественной экологической экспертизы приобретает юридическую силу после утверждения его федеральным органом исполнительной власти в области экологической экспертизы или органом государственной власти субъекта Российской Федерации. При проведении государственной экологической экспертизы заключение общественной экологической экспертизы учитывается в случае, если общественная экологическая экспертиза была проведена в отношении того же объекта до дня окончания срока проведения государственной экологической экспертизы.

В случае придания юридической силы заключению общественной экологической экспертизы на руководителя и членов экспертной комиссии общественной экологической экспертизы распространяются требования статей 30 - 34 Федерального закона «Об экологической экспертизе» об уголовной, административной, материальной и гражданско-правовой ответственности. Заключение общественной экологической экспертизы могут публиковаться в средствах массовой информации, передаваться органам местного самоуправления, органам государственной экологической экспертизы, заказчикам документации, подлежащей общественной экологической экспертизе, и другим заинтересованным лицам (статья 25 Федерального закона «Об экологической экспертизе»).

[1] [Боголюбов С.А. Правотворчество в сфере экологии. М., 2010. С. 240.](#)

[2] [Бринчук М.М. Экологическое право: учебник. М., 2010. С. 242-243.](#)

[3] [Статья 3 Федерального закона «Об экологической экспертизе».](#)

[4] [Бринчук М.М. Экологическое право: учебник. М., 2010. С. 263.](#)

[5] [Институты экологического права / Рук. авт. кол., отв. ред. С.А. Боголюбов. М., 2010. С. 142.](#)

[6] [Кичигин Н.В., Пономарев М.В., Хлуденева Н.И. Экологическое право: конспект лекций. М., 2009. С. 77.](#)

[7] [Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» // СЗ РФ. 2011. № 19. Ст. 2716.](#)

[8] *«Государственная экологическая экспертиза объектов, указанных в статьях 11 и 12 настоящего Федерального закона, за исключением объектов, указанных в подпунктах 7.1 и 7.3 статьи 11 и подпункте 4.1 статьи 12 настоящего Федерального закона, в том числе повторная, проводится при условии соответствия формы и содержания представляемых заказчиком материалов требованиям настоящего Федерального закона, установленному порядку проведения государственной экологической экспертизы и при наличии в составе материалов, подлежащих экспертизе:» (пункт 1 статьи 14 [Федерального закона «Об экологической экспертизе»](#)).*

[9] *«Экспертом государственной экологической экспертизы не может быть*

представитель заказчика документации, подлежащей государственной экологической экспертизе, или разработчика объекта государственной экологической экспертизы, гражданин, состоящий в трудовых или иных договорных отношениях с указанным заказчиком или с разработчиком объекта государственной экологической экспертизы, а также представитель юридического лица, состоящего с указанным заказчиком или с разработчиком объекта государственной экологической экспертизы в таких договорных отношениях.» (пункт 2 статьи 16 [Федерального закона «Об экологической экспертизе»](#)).

[10] «Осуществлять всесторонний, полный, объективный и комплексный анализ представляемых на государственную экологическую экспертизу материалов с учетом передовых достижений отечественной и зарубежной науки и техники, определять их соответствие нормативным правовым актам Российской Федерации в области охраны окружающей среды, нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации в области охраны окружающей среды, нормативно-техническим документам и предоставлять заключения по таким материалам;» (абзац второй пункта 5 статьи 16 [Федерального закона «Об экологической экспертизе»](#))

[11] «соблюдать требования законодательства Российской Федерации об экологической экспертизе и законодательства субъектов Российской Федерации об экологической экспертизе;» (абзац третий пункта 5 статьи 16 [Федерального закона «Об экологической экспертизе»](#)).

[12] «обеспечивать объективность и обоснованность выводов своего заключения по объекту экологической экспертизы;» (абзац пятый пункта 5 статьи 16 [Федерального закона «Об экологической экспертизе»](#)).

[13] «обеспечивать сохранность материалов и конфиденциальность сведений, представленных на государственную экологическую экспертизу.» (абзац седьмой пункта 5 статьи 16 [Федерального закона «Об экологической экспертизе»](#)).

[14] См., статью 21 [Федеральный закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»](#) // СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.

[15] «Общественная экологическая экспертиза 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 среды, в том числе организация и проведение экологической экспертизы, и которые зарегистрированы в Порядке, установленном законодательством Российской Федерации» (статья 20 [Федерального закона «Об экологической экспертизе»](#)).

[16] «В заявлении общественных организаций (объединений) о проведении общественной экологической экспертизы должны быть приведены наименование, юридический адрес и адрес (место нахождения), характер предусмотренной уставом деятельности, сведения о составе экспертной комиссии общественной экологической экспертизы, сведения об объекте общественной экологической экспертизы, сроки проведения общественной экологической экспертизы» (пункт 3 статьи 23 [Федерального закона «Об экологической экспертизе»](#)).

Источник: <https://alexeyborisov.ru/text/333/>