

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Филиал федерального государственного автономного образовательного учреждения
высшего образования
«Южно – Уральский государственный университет
(национальный исследовательский университет)»
в г. Нижневартовске
Кафедра «Экономика, менеджмент и право»

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ
Заведующий кафедрой

/Н.В. Зяблицкая/

28 мая 2021 г.

Экологическая экспертиза:

правовое регулирование и проблемы реализации

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
ЮУрГУ – 40.03.01.2021.085.ВКР

Консультанты, (должность)

Руководитель работы
к.ю.н., доцент

/С.П. Кузнецов/

21 мая 2021 г.

Консультанты, (долж-
ность)

Автор работы

обучающийся группы НвФл-525

/А.Д. Аббазова /

20 мая 2021 г.

Консультанты, (долж-
ность)

Нормоконтролер

/Н.В. Назарова/

21 мая 2021 г.

Нижневартовск 2021

АННОТАЦИЯ

Аббазова А.Д. Экологическая экспертиза: правовое регулирование и проблемы реализации.– Нижневартовск: ЮУрГУ, НвФл–525 , 79 с., ил. – нет, таб. – нет, библиогр. список – 45 наим., прил. – нет, слайдов. – нет.

Целью выпускной квалификационной работы является изучение института правового регулирования экологической экспертизы, ее разновидностей и анализ правовой регламентации ее организации и проведения применительно к таким видам, как государственная и общественная экологическая экспертизы, а также выявление на этой основе актуальных проблем правового регулирования указанного института.

Достижение поставленной цели предполагает необходимость решения следующих задач:

1) Изучить и проанализировать нормативно–правовую базу в области экологической экспертизы в Российской Федерации на современном этапе, как одного из важнейших институтов защиты и обеспечения права граждан на благоприятную окружающую среду;

2) Изучить порядок организации и проведения государственной и общественной экологической экспертизы;

3) Рассмотреть и выявить особенности нормативно-правового регулирования и обеспечения института общественной экологической экспертизы;

4) Выявить проблемы правового регулирования и реализации государственной и общественной экологической экспертизы, найти пути решения и совершенствования действующего законодательства.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	7
1 ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ЭКСПЕРТИЗА	9
1.1 История становления и развития экологической экспертизы в Рос- сии.....	9
1.2 Правовое регулирование института экологической экспертизы в Россий- ской Федерации.....	14
1.3 Экологическая экспертиза как средство защиты и обеспечения права граждан на благоприятную окружающую среду.....	27
2 ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ЭКСПЕРТИЗА	34
2.1 Современное состояние института государственной экологической экс- пертизы как основного инструмента охраны окружающей сре- ды.....	34
2.2 Порядок проведения и организации государственной экологической экспертизы.....	44
3 ОБЩЕСТВЕННАЯ ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ЭКСПЕРТИЗА	54
3.1 Особенности нормативно-правового регулирования и обеспечения инсти- тута общественной экологической экспертизы.....	54
3.2 Проблемы правового регулирования и реализации общественной эколо- гической экспертизы: пути решения и совершенствования действующего за- конодательства.....	58
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	69
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	72

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования обусловлена тем, что экологическая экспертиза является одним из важнейших институтов по защите и реализации конституционных прав граждан, направленных на обеспечение благоприятной окружающей природной среды, достоверную информацию о ее состоянии, а также является одним из эффективнейших инструментов предотвращения негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую природную среду. Об этом свидетельствует и статистика.

Согласно официальным информационно аналитическим данным проведенным Департаментом Росприроднадзора за 2019 год и первый квартал 2021 года, в Российской Федерации было проведено 14 448 ГЭЭ, из них отрицательные заключения ГЭЭ получили 5 236 объектов, положительные – 9 212. Данная статистика говорит о том что, институт экологической экспертизы выполняет свою предупредительную функцию по предотвращению негативного воздействия на окружающую природную среду.

В то же время в науке и практике возникает немало дискуссионных вопросов по поводу экологической экспертизы и проблем применения, регламентирующих ее организацию и проведение норм, что и предопределяет актуальность изучения данного аспекта экологического права.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в процессе осуществления экологической экспертизы.

Предметом исследования являются нормы действующего законодательства, регламентирующие вопросы организации и производства экологической экспертизы в целом и ее видов, а также практика применения указанных норм.

Целью выпускной квалификационной работы является изучение правового регулирования института экологической экспертизы, ее разновидностей и анализ правовой регламентации ее организации и проведения применительно к таким видам, как государственная и общественная экологическая экспертизы, а

также выявление на этой основе актуальных проблем правового регулирования указанного института.

Достижение поставленной цели предполагает необходимость решения следующих задач:

1) Изучить и проанализировать нормативно–правовую базу в области экологической экспертизы в Российской Федерации на современном этапе, как одного из важнейших институтов защиты и обеспечения права граждан на благоприятную окружающую среду;

2) Изучить порядок организации и проведения государственной и общественной экологической экспертизы;

3) Рассмотреть и выявить особенности нормативно-правового регулирования и обеспечения института общественной экологической экспертизы;

4) Выявить проблемы правового регулирования и реализации государственной и общественной экологической экспертизы, найти пути решения и совершенствования действующего законодательства.

Теоретическую основу исследования составляют научные труды российских ученых в области экологического права: Алесковский, В. В., Бринчук, М. М., Братчикова И. Ю., Волков, А. М. и др.

Эмпирическую базу исследования составляют информационно статистические данные об объектах государственной экологической экспертизы за 2019 – 2021 год приведённые Департаментом Росприроднадзора и примеры судебной практики по делам об экологической экспертизе.

Методологическую основу исследования образуют такие принятые в современной юридической науке методы: анализ синтез системность, комплексность, объективность, сравнительно–правовой, формально–юридический и исторический.

Структура работы состоит из введения, трех глав, семи параграфов и заключения.

1 ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ЭКСПЕРТИЗА

1.1 История становления и развития экологической экспертизы в России

Ключевая роль в становлении и развитии природоохранного института в нашей стране, в первую отведена Постановлению ЦК КПСС и Совету Министров от 07.01.1988 г. № 32 «О коренной перестройке дела охраны природы в стране».¹ В соответствии с этим документом, создавался Государственный комитет СССР по охране природы. Этот комитет должен был решать перечень задач, среди которых была экологическая экспертиза (далее – ЭЭ).² Тут же на ЭЭ возлагалась задача надзирать за проектами строительства и реконструкции предприятий, оказывающих негативное воздействие на состояние природной среды и природных ресурсов.³

В след за ним принимается Постановление Верховного Совета СССР от 27.11.1989 г. № 72 «О неотложных мерах экологического оздоровления страны».⁴ В нем предписывалось, что начиная с 1990 г. «открывать финансирование работ по всем проектам и программам только при наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы», а также «обеспечить независимость ЭЭ».

На базе, созданного комитета (Госкомприрода СССР) было учреждено специализированное управление государственной экологической экспертизы, ко-

¹ О коренной перестройке дела охраны природы в стране: Постановление ЦК КПСС и Совету Министров от 07.01.1988 г. № 32 // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru): [сайт]. – URL:www.pravo.gov.ru. (дата обращения: 01.03.2021).

² Анисимов, А. П. Экологическое право России: / Анисимов, А. П., Рыженков, А. Я., Черноморец, А.Е. //– 2–е изд.– Москва : Издательство Юрайт. – 2019. – С.126. – URL: <https://biblio-online.ru/bcode/348830>. (дата обращения: 04.03.2021).

³ Юрчук, В. С. История становления и развития отечественного института государственной экологической экспертизы / Юрчук, В. С., Горохов, Д. Ю. // статья в сборнике трудов конференции: Экологические и природоохранные проблемы современного общества и пути их решения. Материалы XIII международной научной конференции. В 2–х частях. Под редакцией Семенова, А. В., Малышева, Н. Г., Руденко, Ю.С.. – 2019. – С. 443.– URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=29065993>. (дата обращения: 04.03.2021).

⁴ О неотложных мерах экологического оздоровления страны: Постановление Верховного Совета СССР от 27.11.1989 г. № 72 // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru): [сайт]. – URL:www.pravo.gov.ru. (дата обращения: 04.03.2021).

торые в своей работе опирались на опыт экспертиз, проводившихся ранее в Госстрое и Госплане.

В итоге право творческой деятельности в этой области принимается Федеральный закон от 23.11.1995 № 174–ФЗ (ред. от 25.12.2018) «Об экологической экспертизе»¹ (далее – Закон об экологической экспертизе), который внёс значительный вклад в становление и развитие природоохранных институтов. Данный закон стал основополагающим актом прямого действия в этой сфере. Выше названном законе регулирует отношения в сфере ЭЭ и направлен на реализацию конституционного права граждан Российской Федерации (далее – РФ) на благоприятную окружающую среду путём предупреждения неблагоприятного воздействий хозяйственной и иной деятельности.

Естественно, что этот закон не встретил одобрения со стороны бизнеса, которого не понравилось большинство положений, закреплённые в данном н.п.а. Требования данного закона, такие как: обязательность государственной экологической экспертизы (далее – ГЭЭ) и её гласность, открытость, являются необходимым условием для лиц, осуществляющих хозяйственную деятельность, особенно при подготовки различных проектов с обоснованием экологической безопасности. ЭЭ стала одним из ключевых факторов оценки воздействия на природную среду, действующим механизмом в области защиты природы, получения достоверной информации.²

Наибольшая активность и продуктивность организации и проведения ГЭЭ в России отмечается до 2000 года.³ В этот период была выстроена четкая верти-

¹ Об экологической экспертизе: Федеральный закон от 23.11.1995 № 174–ФЗ (ред. от 25.12.2018) // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) : [сайт]. –URL: www.pravo.gov.ru. (дата обращения: 04.03.2021).

² Анисимов, А. П. Экологическое право России: / Анисимов, А. П., Рыженков, А. Я., Черноморец, А. Е. //– 2–е изд.– Москва : Издательство Юрайт. – 2019. – С. 127. – URL: <https://bibli-online.ru/bcode/348830>. (дата обращения: 05.03.2021).

³ Юрчук, В. С. История становления и развития отечественного института государственной экологической экспертизы / Юрчук, В. С., Горохов, Д. Ю. // статья в сборнике трудов конференции: Экологические и природоохранные проблемы современного общества и пути их решения. Материалы XIII международной научной конференции. В 2–х частях. Под редакцией Семенова, А. В., Малышева, Н. Г., Руденко, Ю. С. – 2019. – С. 444.– URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=29065993>. (дата обращения: 05.03.2021).

каль организации ГЭЭ, разработана основная нормативная и методическая база ГЭЭ, которой актуальна и по настоящие дни.

Попытки изменения закона об экологической экспертизе в конце девяностых годов претерпели крах, но, к сожалению, эти попытки в начале XXI века оказались более успешными для инициаторов изменений.

В 2005 году внесены изменения и дополнения в ст. 6 закона об экологической экспертизе, расширяющие полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области ЭЭ. В частности органам государственной власти субъектов РФ передаются полномочия по организации и проведению ГЭЭ объектов регионального уровня.

В 2006 году внесены изменения в «Градостроительный кодекс Российской Федерации» от 29.12.2004 № 190–ФЗ (ред. от 25.12.2018).¹ Изменения направлены на ликвидацию административных барьеров для увеличения объемов жилищного строительства, а также на вовлечения в хозяйственный оборот земельных участков для жилищного строительства. Создатели выше упомянутого закона основной целью ставили уменьшение бюрократических механизмов и упрощение процедуры получения разрешения на строительство. На практике вступление в силу этого закона привело к фактической ликвидации ГЭЭ как основного природоохранного института.²

Кроме того, принятый закон внес коррективы во многие федеральные законы, в том числе Закон об экологической экспертизе, Федеральный закон от 10.01.2002 № 7–ФЗ (ред. от 29.07.2018) «Об охране окружающей среды»³ и ряд

¹ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190–ФЗ (ред. от 25.12.2018) // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) : [сайт]. – URL: www.pravo.gov.ru. (дата обращения: 05.03.2021).

² Юрчук, В. С. История становления и развития отечественного института государственной экологической экспертизы / Юрчук, В. С., Горохов, Д. Ю. // статья в сборнике трудов конференции: Экологические и природоохранные проблемы современного общества и пути их решения. Материалы XIII международной научной конференции. В 2–х частях. Под редакцией Семенова, А. В., Малышева, Н. Г., Руденко, Ю. С. – 2019. – С. 444.– URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=29065993>. (дата обращения: 05.03.2021).

³ Об охране окружающей среды: Федеральный закон от 10.01.2002 № 7–ФЗ (ред. от 29.07.2018) // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) : [сайт]. URL: www.pravo.gov.ru. (дата обращения: 05.03.2021).

других, явно не имеющих отношения к жилищному строительству. Закон вычеркнул из перечня объектов государственной экологической экспертизы документацию, обосновывающую градостроительную деятельность. Помимо этого, из объектов экологической экспертизы исчезла документация на изменение функционального статуса, вида и характера использования территорий федерального уровня, в том числе материалы, обосновывающие перевод лесных земель в нелесные.

Указанный закон еще на стадии принятия получил негативное заключение Комитета по экологии Государственной Думы, общественной палаты РФ и Московской городской думы.¹ На Всероссийской конференции «Экологическая политика и гражданское общество», прошедшей 2006 году в Кремле, за сохранение ЭЭ выступили представители крупнейших российских промышленных компаний – «Норильский никель» и «Лукойл», не говоря уже о массовых протестах общественных природоохранных организаций. Но закон «вопреки здравому смыслу» был принят.

Внутреннее сокращение перечня объектов ГЭЭ расплодило множество дискуссий и возражений в научной среде, в результате чего были внесены изменения в Закон об экологической экспертизе и статьи 49 и 54 Градостроительного кодекса, который попытался исправить допущенную ошибку, и расширил перечень объектов.

В него были добавлены проектная документация объектов, строительство, реконструкцию, капитальный ремонт которых предполагается осуществлять на землях особо охраняемых природных территорий федерального значения, а также проектная документация особо опасных, технически сложных и уникальных объектов, объектов обороны и безопасности, строительство, реконструкцию, капитальный ремонт которых предполагается осуществлять на землях особо охраняемых природных территорий регионального и местного значения, в случаях, если

¹ Анисимов, А. П. Экологическое право России: / Анисимов, А. П., Рыженков, А. Я., Черноморец, А. Е. //– 2-е изд.– Москва : Издательство Юрайт. – 2019. – С. 128. – URL: <https://bibliotonline.ru/bcode/348830>. (дата обращения: 05.03.2021).

строительство, реконструкция, капитальный ремонт таких объектов на землях особо охраняемых природных территорий допускаются законодательством РФ и законодательством субъектов РФ, но это изменение касалось только земель особо охраняемых природных территорий.

Для защиты особо охраняемых природных территорий Правительством РФ был разработан и издан Постановление Правительства РФ от 07.11.2008 № 822 (ред. от 26.03.2014) «Об утверждении Правил представления проектной документации объектов, строительство, реконструкцию, капитальный ремонт которых предполагается осуществлять на землях особо охраняемых природных территорий, для проведения государственной экспертизы и государственной экологической экспертизы».¹

Статья 11 Закона об экологической экспертизе была дополнена подпунктом 7.2. В объекты ГЭЭ федерального уровня включена проектная документация объектов, связанных с размещением и обезвреживанием отходов I–V класса опасности.²

За этим дополнениями, последовали значительные коррективы направленные на отмену требований о наличии положительного заключения ГЭЭ для выбора места захоронения отходов, этим законом в объекты экспертизы добавлены материалы проектирования объектов, сопряжённых с размещением и обезвреживанием отходов 1–5 класса опасности.

Такое ярое изменение законодательства – это результат противостояния научной и природоохранной общественности за возвращение природоохранного института. Идея «возврата» института ЭЭ, в отношении проектов строительства

¹ Об утверждении Правил представления проектной документации объектов, строительство, реконструкцию, капитальный ремонт которых предполагается осуществлять на землях особо охраняемых природных территорий, для проведения государственной экспертизы и государственной экологической экспертизы: Постановление Правительства РФ от 07.11.2008 № 822 (ред. от 26.03.2014) // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru): [сайт]. –URL: www.pravo.gov.ru. (дата обращения: 06.03.2021).

² Анисимов, А. П. Экологическое право России: / Анисимов, А. П., Рыженков, А. Я., Черноморец, А. Е. //– 2–е изд.– Москва : Издательство Юрайт. – 2019. – С. 129. – URL: <https://bibliotonline.ru/bcode/348830>. (дата обращения: 06.03.2021).

на особо охраняемых природных территориях была официально поддержана правительством нашей страны.

В РФ общее количество особо охраняемых природных территорий федерального, регионального и местного значения составляет около 14 000. Строительство и реконструкция хозяйственных объектов, на этих гигантских территориях, стала возможной только после положительного заключения ЭЭ.

ЭЭ как природоохранный институт, является довольно таки молодым, становление и развитие, которого происходит в 70–е годы прошлого столетия в советском союзе, но не смотря на то, что данный институт зародился относительно не давно, он успел обрасти противоречиями и претерпеть значительную массу изменений.

1.2 Правовое регулирование института экологической экспертизы в Российской Федерации

Появление правового института ЭЭ в России вызвано обострением экологических проблем и усилением внимания общественности к вопросам охраны окружающей природы. По справедливому замечанию И.О. Красновой, одним из эффективных путей решения экологических проблем является предупреждение негативного антропогенного воздействия на окружающую природную среду, так как она направлена на комплексную оценку возможных негативных последствий такого воздействия.¹

Защита окружающей природы – одна из важнейших задач деятельности государства. В статье 42 «Конституции Российской Федерации» (принятой всенародным голосованием 12.12.1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6–ФКЗ, от 30.12.2008 № 7–ФКЗ,

¹ Чикильдина, А. Ю. Значение правового института экологической экспертизы в контексте устойчивого развития регионов/ А. Ю. Чикильдина // Вестник коми республиканской академии государственной службы и управления. Серия: государство и право.– 2017 – С. 68–71. –URL: <https://elibrary.ru/item.asp> (дата обращения: 15.03.2021).

от 05.02.2014 № 2–ФКЗ, от 21.07.2014 № 11–ФКЗ)¹ закреплено: «Каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением».

ЭЭ является одной из необходимых средств, позволяющим обеспечить рациональное природопользование и охрану окружающей природной среды, как отмечает Е.С. Болтанова, «проведение экологической экспертизы является гарантией обеспечения рационального природопользования, принятия экологически взвешенного решения о строительстве, реконструкции объекта капитального строительства, недопущения негативного воздействия строительной деятельности на природную среду»², также расценивается многими специалистами в качестве ключевого правового инструмента, весомость ЭЭ придает ее предупредительная функция, то есть, она проводится до того, как экологически неблагоприятная деятельность будет осуществлена, служит гарантом отсутствия экологических нарушений в будущем. Согласно проведенным оценочным анализам, предотвращение негативного воздействия на природную среду обходится в пять – шесть раз дешевле, чем ликвидация не благоприятных последствий экологически недуманных решений.

Так, например, Д.В. Хаустов говорит о ключевой значимости экологической экспертизы ввиду того, что она проводится на завершающем этапе согласования хозяйственной деятельности, благодаря ЭЭ производится комплексная оценка вопросов, связанных с влиянием на природную среду.

Важность природоохранной экспертизы выражается в следующем:

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6 – ФКЗ, от 30.12.2008 № 7 – ФКЗ, от 05.02.2014 № 2 – ФКЗ, от 21.07.2014 № 11 – ФКЗ) // Официальный интернет –портал правовой информации (www.pravo.gov.ru): [сайт]. – URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 06.03.2021).

² Дмитриева, Д. Ф. Правовое регулирование экологической экспертизы/ Д. Ф. Дмитриева// Юридические науки. –2019 –С.71–74. – URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=25044220> (дата обращения: 06.03.2021).

Во-первых, это связано с обеспечением экологической безопасности и защитой природной среды.

Во-вторых, ЭЭ осуществляется на заключительном этапе согласованной планируемой деятельности, что позволяет комплексно оценивать все вопросы, связанные с влиянием на окружающую природную среду.¹

В-третьих, ЭЭ предполагает не простую административную процедуру согласований специально уполномоченным органом власти. Это комплексная система взаимодействий общественных организаций (объединений), независимых экспертов, органов государственной власти и иных заинтересованных лиц. Здесь переплетается научно-исследовательская деятельность независимых компетентных экспертов и управленческая деятельность уполномоченных органов государственной власти.²

ЭЭ является необходимым природоохранным институтом, регулирование которого сопровождается внушительной законодательной природоохранной базой, что требует к себе должного внимания и обуславливает ее важность, например: Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ; Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»; Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе»; Федеральный закон от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире»; Федеральный закон от 17 декабря 1998 г. № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации»; Федеральный закон от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации»; Положение о порядке проведения государственной экологической экспертизы (утверждено постановлением Правительства РФ от 11 июня 1996 г. № 698); Админи-

¹ Чикильдина, А. Ю. Значение правового института экологической экспертизы в контексте устойчивого развития регионов/ А. Ю. Чикильдина // Вестник коми республиканской академии государственной службы и управления. Серия: государство и право.– 2017 – С. 68–71. –URL: <https://elibrary.ru/item.asp> (дата обращения: 15.03.2021).

² Холопова, Е. Н. Экологическая экспертиза: теория и практика правоприменения/ Е. Н. Холопова, В. А. Захарова // Эксперт–криминалист.– 2019. – № 2. – С. 28 – 32.

стративный регламент по исполнению Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственной функции по организации и проведению государственной экологической экспертизы федерального уровня (утвержден приказом Минприроды РФ от 30 октября 2008 г. № 283 (зарегистрировано в Минюсте РФ 19 января 2009 г. № 13105) и других н.п.а РФ и ее субъектов, указах Президента, постановлениях Правительства РФ, актах министерств и ведомств, в том числе санитарных нормах и правилах, методических письмах, имеющих нормативный характер, а также в н.п.а органов местного самоуправления.

Федеральные законы составляют фундамент природоохранного законодательства, на котором строятся отношения по экологической экспертизе, но к сожалению они не являются законами прямого действия, т. к. для их реализации нужно обращаться к конкретизирующим и дополняющим их подзаконным н.п.а.¹

Первое, что бросается в глаза это, что множество нормативно–правовых актов устремлены на регулирование целей и порядка проведения ЭЭ. К этому множеству можно отнести Закон об охране окружающей среды. Данный закон закрепляет субъекты, которые могут проводить ЭЭ – так, в ст. 5 указано, что организация и проведение ЭЭ является прерогативой органов государственной власти РФ в области охраны окружающей природной среды, но какие именно органы подразумеваются определить невозможно.

Определенные ученые правоведы, такие как Чикильдина, А. Ю., Краева, В. Н., Ерофеева, В. В., находят не разумным подобное решение, целесообразно было бы согласиться с ними, потому что нужные органы должны быть указаны непосредственно в законе прямого действия, в законе об экологической экспертизе, что позволит миновать пробелы в регулировании ЭЭ.

¹ Краева, В. Н. Правовое регулирование института экологической / В. Н. Краева, В. В. Ерофеева// Молодой ученый. – 2015. – №6. – С. 494. – URL: <https://moluch.ru/archive/86/16404>. (дата обращения: 07.03.2021).

Из-за статичности и отсутствия изменений в системе государственных органов, за которыми закреплена обязанность по осуществлению ЭЭ, следует рассмотреть вопрос о прямом указании на них непосредственно в законе.¹

В качестве противников подобной теории выступают отечественные правоведы, такие как Холопова, Е. Н., Захарова, В. А., указывают на невозможность законодательного закрепления ответственных органов в законе. В качестве аргумента они ссылаются на закон об экологической экспертизе.

Дело в том, что выше упомянутый закон разграничивает объекты экспертизы на два уровня: федеральный и региональный. При этом, как замечают правоведы, если органы федерального уровня можно перечислить напрямую в федеральном законе, то органы регионального уровня целесообразнее указывать в актах, например, законодательных актах субъектов РФ.

По нашему мнению, данная позиция является тоже верной, поскольку наделение государственных органов субъектов определенными полномочиями, является прерогативой субъектов, и лишение их этого права ведет к излишней централизации власти.² Между тем, установление в федеральном законе уполномоченных органов на федеральном уровне кажется решением, которое должно быть принято, ввиду неудобства бланкетных ссылок в применении.³

Проанализировав выше изложенный научный материал, можно сделать следующие выводы. Законодательство об экологической экспертизе в РФ не является строго систематизированным. Наличие такого объема разбросанных норм об экологической экспертизе при наличии единого специального Закона об экологической экспертизе не может идти на пользу практике правового регулирования, поскольку порождает правовые коллизии, пробелы и неясности.

¹ Дмитриева, Д. Ф. Правовое регулирование экологической экспертизы/ Д. Ф. Дмитриева// Юридические науки. –2019 –С.71–74. – URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=25044220> (дата обращения: 06.03.2021).

² Там же. С.73.

³ Там же. С.74.

Теперь хотелось бы по подробнее остановиться на определённых статьях Закона об экологической экспертизе, который в первую очередь должен регулировать природоохранный институт ЭЭ.

Согласно ст. 1 Закона об экологической экспертизе, экологическая экспертиза – это 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.¹

По нашему мнению, в данное определение нужно внести ряд изменений:

1) Установление соответствия, кем, каким органом? документов и (или) документации обосновывающих намеченную деятельность. Необходимо указать специально уполномоченные органы и общественные организации, которые будут отвечать за установление соответствия документации и в целом за проведение экспертизы.

2) Слово сочетание «окружающая среда» необходимо дополнить словом «природная окружающая среда».

3) Также, по нашему мнению, в определении должен отражаться закрепленный в ст.3 такой принцип как: гласности, участия общественных организаций (объединений), учета общественного мнения;

В конечном итоге данное определение будет выглядеть следующим образом:

Экологическая экспертиза – это гласная процедура, по установлению специально уполномоченными органами и общественными организациями (объединениями) основным направлением которых, согласно уставу, является охрана природной среды, соответствия документов и (или) документации, обосновыва-

¹ Холопова, Е. Н. Экологическая экспертиза: теория и практика правоприменения/ Е. Н. Холопова, В. А. Захарова // Эксперт–криминалист.– 2019. – № 2. – С. 28 – 32.

ющих намечаемую в связи с реализацией объекта экологической экспертизы хозяйственную и иную деятельность, экологическим требованиям, установленным техническими регламентами и законодательством в области охраны окружающей природной среды, в целях предотвращения негативного воздействия такой деятельности на окружающую природную среду».

Выше названный закон в ст. 3 закрепил 9 основных принципов, которые являются фундаментом в проведении ЭЭ:

1. Презумпции потенциальной экологической опасности любой намечаемой хозяйственной и иной деятельности означает что:

При оценке материалов, которые являются объектами ЭЭ, эксперты руководствоваться тем, что реализация соответствующей деятельности может повлечь за собой негативное воздействия на окружающую природную среду. То есть перед экспертами стоит задача выявить все потенциальные виды и масштабы негативных воздействий.¹

2. Обязательности проведения ГЭЭ до принятия решений о реализации объекта ЭЭ означает что:

Заказчик не вправе принять решение о реализации планируемой деятельности и осуществлять такую деятельность, если она в соответствии со статьями 11 и 12, выше упомянутого закона, представляет из себя объект ГЭЭ. До принятия решения он обязан представить материалы на ГЭЭ согласно п. 1 ст. 14 Закона об экологической экспертизе.

3. Комплексности оценки воздействия на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности и его последствий означает что:

– данный принцип распространяется на органы ГЭЭ и комиссию ГЭЭ, которым подлежит провести оценку видов и масштабов воздействия на окружающую природную среду в процессе реализации объекта экспертизы.

¹ Бринчук, М. М. Комментарий к Федеральному закону от 23.11.1995 № 174–ФЗ (ред. от 25.12.2018) «Об экологической экспертизе» // (под ред. доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки РФ Бринчук, М.М). – 2019 – Ст.3. – URL: <https://www.kommentarii.org> (дата обращения: 15.03.2021).

4. Обязательности учета требований экологической безопасности при проведении ЭЭ означает что:

Данный принцип устанавливает обязанность субъектов эколого–экспертного процесса соблюдать нормативы качества природной среды, зафиксированного на уровне, безопасных для здоровья человека, объектов животного и растительного мира, правовых экологических требований к размещению, проектированию, строительству, эксплуатации объектов, оказывающих негативное воздействие на состояние природной среды.

5. Достоверности и полноты информации, представляемой на ЭЭ означает что:

Под достоверной и полной информацией подразумевается, подлинная информация об объекте ЭЭ, не вызывающая сомнений, неискаженная, соответствующая требованиям законодательства, других н.п.а и нормативно–технических документов, с учетом специфики объекта экспертизы подтверждаемая путем проведения лабораторных исследований или специальной экспертизы.¹

Согласно п. 1 ст. 14 комментируемой статьи выполнение заказчиком данного принципа, является неотъемлемым условием проведения ЭЭ. При невыполнении заказчиком данного принципа орган ГЭЭ не вправе проводить такую экспертизу, так как достоверная и полная информация является ключевым звеном.²

6. Независимости экспертов ЭЭ при осуществлении ими своих полномочий в области ЭЭ означает что:

Никто не имеет право вмешиваться в работу эксперта, связанную с техническим заданием на проведение экспертизы, задачами, которые закрепляются за экспертом руководителем экспертной комиссии или руководителем группы. На

¹ Бринчук, М. М. Комментарий к Федеральному закону от 23.11.1995 № 174–ФЗ (ред. от 25.12.2018) «Об экологической экспертизе» // (под ред. доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки РФ Бринчук, М.М). – 2019 – Ст.3. – URL: <https://www.kommentarii.org> (дата обращения: 15.03.2021).

² Там же. Ст.3.

основании этого принципа эксперт независим в оценках экспериментируемого объекта и заключениях по нему.

7. Научной обоснованности, объективности и законности заключений ЭЭ является одним из основных потому что:

- 1) Заключения ЭЭ должны быть всегда научно обоснованными;
- 2) Это требование касается как индивидуальных заключений, так и сводных заключений ЭЭ;
- 3) Содержательная часть заключения должны быть научно аргументированными;
- 4) Заключения ЭЭ должны быть объективными;
- 5) Объективность в области ЭЭ проявляется в непредвзятой беспристрастной оценке объекта.

8. Гласности, участия общественных организаций (объединений), учета общественного мнения:

Под данным принципом понимается, реализация конституционных прав граждан на благоприятную окружающую среду и средством проявления демократического характера РФ как государства.¹

9. Ответственности участников ЭЭ и заинтересованных лиц за организацию, проведение, качество экологической экспертизы:

Данный принцип, подразумевает, что в случае невыполнение требований организации и проведения экспертизы, участники ЭЭ будут нести ответственность, закреплённую в действующем законодательстве РФ.

Закрепленные законодателем принципы представляют собой фундамент для всей природоохранной системы права. Принципы являются проявлением сути и цели проведения ЭЭ, базы ее правового регулирования и реализации.

¹ Бринчук, М. М. Комментарий к Федеральному закону от 23.11.1995 № 174-ФЗ (ред. от 25.12.2018) «Об экологической экспертизе» // (под ред. доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки РФ Бринчук, М.М). – 2019 – Ст.3. – URL: <https://www.kommentarii.org> (дата обращения: 15.03.2021).

По мимо закрепленного понятия (ст.1), принципов (ст.2) и видов ЭЭ (ст.4) вышеупомянутый закон закрепляет:

Круг правоотношений, возникающих в процессе проведения ЭЭ, между заказчиком ГЭЭ и организацией, проводящей общественную экологическую экспертизу (далее ОЭЭ), более узок.

Согласно комментируемому закону такие правоотношения заключаются, с одной стороны, в обязанности заказчика предоставить такой организации необходимую для проведения ОЭЭ документацию, а с другой, – в обязанности организации, проводившей данную экспертизу, направить заказчику ГЭЭ заключение ОЭЭ, утвержденное федеральным органом исполнительной власти в области ЭЭ или органом государственной власти субъекта РФ.

Следует отметить, что выводы, содержащиеся в заключении ОЭЭ для заказчика ГЭЭ, носят рекомендательный характер. В случае выполнения всех требований, предъявляемых действующим законодательством к срокам, порядку организации и проведения ОЭЭ, а также придания юридической силы его заключению, его выводы должны быть учтены в ходе проведения ГЭЭ.

Защита прав, нарушенных в ходе проведения как государственной, так и общественной экспертизы, осуществляется заказчиком в судебном порядке.

Предусмотренное комментируемой статьей право заказчика предъявлять в рамках гражданско-правовых отношений в суд иски о возмещении вреда, причиненного нарушением законодательства об экологической экспертизе, может быть реализовано в порядке, установленном действующим законодательством РФ.

Следует также отметить, что отрицательное заключение ОЭЭ, не являются препятствием для открытия финансирования дальнейшей реализации проекта кредитными организациями, так как данное заключение ОЭЭ носит рекомендательный характер. Тогда как осуществление дальнейшей реализации объекта, подлежащего государственной экологической экспертизе, законно только при наличии положительного заключения ГЭЭ, является необходимым условием от-

крытия финансирования дальнейшей реализации объекта кредитными организациями.

Финансовое обеспечение экологической экспертизы (Глава 6.ст.28 – 29);

Статья 28, 29. Финансовое обеспечение ГЭЭ:

1. Финансовое обеспечение проведения ГЭЭ объектов ГЭЭ, в том числе ее повторное проведение, осуществляется за счет соответствующего бюджета при условии внесения заказчиком документации, подлежащей ГЭЭ, сбора, рассчитанного в соответствии со сметой расходов на проведение ГЭЭ, определяемой осуществляющим ЭЭ федеральным органом исполнительной власти и органами государственной власти субъектов РФ.

Несмотря на то, что ЭЭ является функцией государственного управления в области охраны окружающей среды, осуществляемая уполномоченным государственным органом исполнительной власти, деятельность которого финансируется из государственного бюджета, организация и проведение ГЭЭ осуществляется за счет средств заказчика документации, подлежащей ГЭЭ, в том числе ее повторное проведение.

Важно подчеркнуть, что заказчик обязан оплатить проведение данной процедуры независимо от результата проведения ГЭЭ, принятия положительного заключения либо отрицательного, а в случае если будет принято отрицательное заключение, оплате подлежит и повторное проведение ГЭЭ.

Как отмечает Н.В. Кичигин, для обеспечения более высокой степени независимости экспертов ГЭЭ целесообразно было бы, возможно, обеспечивать государственное финансирование проведения ГЭЭ соответственно из федерального бюджета или бюджета субъекта РФ.¹ Однако финансирование за счет заказчика документации стимулирует данное лицо к более качественной подготовке доку-

¹ Алесковский, В. В. Стимулирование участников государственной экологической экспертизы / В. В. Алесковский // Экология кавказских минеральных вод: системный анализ и концептуальные подходы министерство образования и науки Р.Ф. –Пятигорск. – 2019.– С 71–78. – URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=26628258> (дата обращения: 24.03.2021).

ментации, материалов по оценке окружающей среды с целью получить положительное заключение без повторного проведения ГЭЭ.¹

Выше названный Закон предусматривает и ответственность за нарушение законодательства РФ об экологической экспертизе (Глава 7. ст.30 – 34):

Статья 30 закрепляет определённый круг лиц и внушительный объём видов нарушений законодательства РФ об ЭЭ.

За нарушение, законодательства РФ, об ЭЭ, предусмотрена: уголовная, административная, гражданско-правовая ответственность.

Помимо отечественного законодательства, правовое регулирование ЭЭ закрепляется международными документами и н.п.а РФ. В области охраны окружающей природной среды действует достаточно внушительных массив международных актов, положения которых следует учитывать при проведении ЭЭ.²

Среди них:

1. «Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте» (Заключена в г. Эспо 25.02.1991);

2. «Всемирная хартия природы» (Принята 28.10.1982 Резолюцией 37/7 на 48-ом пленарном заседании 37-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН);³

3. Директива Европейского парламента и Совета Европейского Союза 2011/92/ЕС от 13 декабря 2011 г. «Об оценке воздействия некоторых государственных и частных проектов на окружающую среду»;

¹ Бринчук, М. М. Комментарий к Федеральному закону от 23.11.1995 № 174-ФЗ (ред. от 25.12.2018) «Об экологической экспертизе» // (под ред. доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки РФ Бринчук, М.М). – 2019 – Ст.3. – URL: <https://www.kommentarii.org> (дата обращения:15.03.2021).

² Ястребов, А. Е. Основные направления совершенствования экологического законодательства РФ/ А. Е. Ястребов // Политика и право. – 2019. – С. 97–101. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osnovnye-napravleniya-sovershenstvovaniya-ekologicheskogo-zakonodatelstva-rf> (дата обращения:24.04.2021).

³ Всемирная хартия природы: Принята 28.10.1982 Резолюцией 37/7 на 48-ом пленарном заседании 37-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru): [сайт]. – URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 09.03.2021).

Необходимо упомянуть значимый документ международного уровня – это «Конвенция об оценке воздействия на окружающую природную среду в трансграничном контексте», которая закрепила:

1) Обязанности официальных лиц и права общественности при реализации деятельности, которая направлена на оценку неблагоприятного воздействия на природную среду и население соседних стран.

Помимо этого она содержит:

1) Реестр видов экологически опасной деятельности рекомендации по после проектному анализу и арбитражу;

2) Элементы двухстороннего и многостороннего сотрудничества государств в области оценки воздействия на окружающую среду и экологической экспертизы.¹

Необходимо указать ещё один весомый международный документ в рассматриваемой сфере – Директиву Европейского парламента и Совета Европейского Союза 2011/92/ЕС от 13 декабря 2011 г. «Об оценке воздействия некоторых государственных и частных проектов на окружающую среду. Этот документ зарезервировал ключевые принципы экологической оценки, обязанность по информированию населения, а также предписывает активное участие населения при реализации экологической экспертизы.²

Проанализировав научный материал по данной теме и природоохранное законодательство, целесообразно сделать следующие выводы:

¹ Об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте: Конвенция (Вместе с Перечнем видов деятельности, Содержанием документации об оценке воздействия на окружающую среду, Общими критериями, помогающими в определении экологического значения видов деятельности, Процедурой запроса, Послепроектным анализом, Элементами сотрудничества, Арбитражем). (Заключена в г. Эспо 25.02.1991) // Официальный интернет-портал правовой информации(www.pravo.gov.ru) : [сайт]. – URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 10.03.2021).

² Об оценке воздействия некоторых государственных и частных проектов на окружающую среду: Директива Европейского парламента и Совета Европейского Союза 2011/92/ЕС от 13 декабря 2011 г. // Официальный интернет-портал правовой информации(www.pravo.gov.ru) : [сайт]. – URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 10.03.2021).

1) Законодательство об экологической экспертизе в РФ не является строго систематизированным. Наличие такого массива разрозненных норм экспертизе при наличии единого закона прямого действия не может идти на пользу природоохранной практике, поскольку провоцирует правовые коллизии, пробелы и неясности.

2) На сегодняшний день Закон об экологической экспертизе нуждается в доработке. В первую очередь нужно начать с решение проблем бланкетности данного закона, и закрепления прямого указания на государственный орган, отвечающий за проведение ЭЭ.

3) Следует также отметить, что отрицательное заключение ОЭЭ, не являются препятствием для открытия финансирования дальнейшей реализации проекта кредитными организациями, так как данное заключение ОЭЭ носит рекомендательный характер.

Не справедливый «рекомендательный характер ОЭЭ» не отвечает основам конституционного строя РФ и принижает институт демократии, который закрепляет данный закон. В связи с этим предлагаю внести дополняющие изменения в Закон об экологической экспертизе, а именно в ст.27 закрепить обязательность положительного заключения ОЭЭ для открытия финансирования кредитными организациями объекта ГЭЭ:

1.Существлять намечаемую хозяйственную и иную деятельность в соответствии с документацией, получившей положительное заключение ГЭЭ и ОЭЭ;

2.Передавать данные о выводах заключения ГЭЭ и ОЭЭ, в кредитные организации для открытия финансирования реализации объекта ГЭЭ.

1.3 Экологическая экспертиза как средство защиты и обеспечения права граждан на благоприятную окружающую среду

На защиту, и реализацию конституционных прав граждан направленных на благоприятную окружающую природную среду, выступает отечественное

природоохранное законодательство и специально уполномоченные государственные органы, а так же общественные организации (объединения) учрежденные в соответствии с данным законодательством.

Например, Конституция РФ в ст. 42, закрепляет и гарантирует право каждого на благоприятную окружающую природную среду (далее БОПС), достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью и имуществу экологическим правонарушением.

Так же, право на «БОПС» дублируется в ст. 11 Закона об охране окружающей среды, которая гласит: каждый гражданин имеет право на «БОПС», на ее защиту от негативного воздействия, вызванного хозяйственной и иной деятельностью, чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера, на достоверную информацию о состоянии окружающей среды и на возмещение вреда окружающей среде.

В ст. 8 Федерального закона от 30.03.1999 № 52–ФЗ (ред. от 03.08.2018) «О санитарно–эпидемиологическом благополучии населения» (с изм. и доп., вступ. в силу с 21.10.2018)¹ указывается на здравоохранительный характер права граждан на «БОПС», т.е. на такую природную окружающую среду обитания, факторы которой не оказывают вредного воздействия на здоровье человека.

В ст. 1 Закона об охране окружающей среды под «БОПС» подразумевается окружающая природная среда, качество которой обеспечивает устойчивое функционирование естественных экологических систем, природных и природно–антропогенных объектов, состояние, которой характеризуется физическими, химическими, биологическими и иными показателями и (или) их совокупностью.

Право на «БОПС» гарантируется и обеспечивается различными способами, например:

1. Правовое регулирование природоохранной деятельности;

¹ О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения: Федеральный закон от 30.03.1999 № 52–ФЗ (ред. от 03.08.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 21.10.2018) // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) : [сайт]. –URL: www.pravo.gov.ru. (дата обращения: 10.03.2021)

2. Нормирование негативного воздействия на «БОПС» путем установления нормативов:

2.1. Допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов;

2.2. Образования отходов производства и потребления и лимитов их размещения.

3. Установление нормативов качества «БОПС»:

3.1. Предельно разрешённой концентраций химических веществ, т.е. радиоактивных микроорганизмов и иных нормативов;

3.2. Закрепление требований по охране окружающей природной среды при размещении, проектировании, строительстве, при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, а также контроль за их исполнением;

3.3. Надзор за реализацией природоохранного законодательства;

3.4. Применение мер по предупреждению негативных воздействий на окружающую природную среду, устранению последствия негативного воздействия, оздоровлению природной среды, возрождению природных объектов;

3.5. Сообщать населению своевременно полную и достоверную информацию о состоянии окружающей природной среды и ее влиянии на здоровье людей;

3.6. Необратимостью наказания за экологические правонарушения, полным возмещением вреда, причиненного здоровью и имуществу людей, природной среде;

3.7. Планированием природоохранных и иных мероприятий, направленных на сохранение природной среды.¹

Реализация права граждан на «БОПС» подразумевает активное участие общественности, как проявление института подлинной демократии, в природоохранной деятельности. В связи с этим граждане вправе:

¹ Стеблов, А. Л. Экологическое право Российской Федерации и стран Европейского сообщества. / Стеблов, А. Л., Вайсман, Я. И.// Учебное пособие. Пермь.– 2020. – С. 251. – URL: <https://lawbook.online/ekologicheskoe-pravo-rossii-kniga/pravo-grajdan-blagopriyatnyu-okrujayuschuyu-68138.html>. (дата обращения: 11.03.2021)

1. Создавать общественные объединения, фонды и иные некоммерческие организации в области охраны окружающей среды;

2. Направлять обращения в органы государственной власти РФ, субъектов РФ, органы местного самоуправления, и должностным лицам о получении своевременной, полной и достоверной информации о состоянии окружающей среды, мерах по ее охране;

3. Принимать участие в собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании, сборе подписей под петициями, референдумах по вопросам охраны окружающей среды и иных акциях;

4. Выдвигать предложения о назначении ОЭЭ и участвовать в ее проведении;

5. Оказывать содействие органам государственной власти РФ, субъектов РФ, органам местного самоуправления в решении вопросов охраны окружающей среды;

6. Обращаться в органы государственной власти РФ, субъектов РФ, органы местного самоуправления и иные организации с жалобами, заявлениями и предложениями по вопросам охраны окружающей среды, негативного воздействия на нее, и получать своевременные и обоснованные объекты;

7. Предъявлять иски о возмещении вреда окружающей среде.

Непосредственное участие граждан и общественных организаций в решении вопросов, сопряжённых с окружающей природной среды обеспечивает проведение в рамках оценки хозяйственной и иной деятельности на окружающую природную среду общественных слушаний референдумов и изучение их мнения иными способами до принятия решений о деятельности, негативно влияющей на окружающую природную среду.

Предложения, полученные такими способами, должны учитываться при доработке проектной документации, т. е, они должны нести обязательный характер, иметь такую же юридическую силу как и заключение ГЭЭ, а не рекоменда-

тельный характер, при решении вопроса о возможности или невозможности намечаемой деятельности.

В арсенале отечественного природоохранного законодательства, направленного на защиту, и реализацию конституционных прав граждан по обеспечению «БОПС», имеется Закон об экологической экспертизе основной целью которого, исходя из определения закреплённого в ст.1 закона об экологической экспертизе, является предотвращения негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую природную среду.

В связи с этим ЭЭ занимает ключевое место в системе природоохранных средств защиты прав граждан на «БОПС». В современных условиях защита экологических прав граждан имеет довольно большое значение, поскольку эти права напрямую связаны со здоровьем человека и гражданина.¹

В многочисленных научных трудах посвященных экологической экспертизе, данный институт выступает как:

1) Как инструмент контроля за соответствием осуществляемой, назначаемой и планируемой хозяйственной деятельности, установленным экологическим требованиям;

2) Как средство защиты прав граждан на «БОПС».

Это выражается в функциях ЭЭ:

- Экологическая экспертиза является правовым средством реализации конституционного права граждан РФ на благоприятную окружающую среду.²
- Служит инструментом обеспечения выполнения экологических требований в планируемой хозяйственной, управленческой, нормотвор-

¹ Стёпин, А. Б. Экологическая экспертиза как средство защиты прав граждан на благоприятную окружающую среду / А.Б. Степин, А.Л. Букенбаева // Юридическая Наука: история, современность, перспективы. Международная научно–практическая конференция, посвященная дню российской науки. –Астрахань. –2019. – С.136.

² Стеблов, А.Л. Экологическое право Российской Федерации и стран Европейского сообщества. / Стеблов, А.Л., Вайсман, Я.И.// Учебное пособие. Пермь.– 2020. – С.253. – URL: <https://lawbook.online/ekologicheskoe-pravo-rossii-kniga/pravo-grajdan-blagopriyatnuyu-okrujayuschuyu-68138.html>. (дата обращения: 11.03.2021)

ческой и иной деятельности на стадиях подготовки и принятия соответствующих решений.

- Является механизмом предупредительного экологического контроля, поскольку предотвращает появление хозяйственных и иных объектов, негативно влияющих на состояние природы, и связанных с этим неблагоприятных социальных, экономических и иных последствий.

Что бы проследить, насколько эффективно ЭЭ выполняет поставленные перед ней цели, задачи и функции необходимо обратиться к статистике:

За 2017 год Межрегиональным управлением Росприроднадзора по Республике Крым и г. Севастополю, рассмотрено 1175 документаций по объектам, из них:

1. Утверждено – 471.

Например:

Межрегиональным управлением Росприроднадзора по Республике Крым и г. Севастополю завершена государственная экологическая экспертиза следующих объектов:

1. Документации по объекту «Текущий ремонт морского причала в акватории пункта базирования корабельного состава в на Форос бухта (бухта Тихая)». Положительное заключение экспертной комиссии государственной экологической экспертизы утверждено приказом Межрегионального управления Росприроднадзора по Республике Крым и г. Севастополю от 15.09.2017 № 357–од.

2. Документации по объекту «Причал и вольер СМЖ для войсковой части 40056 в военном городке № 467 «Б», здания, сооружения инженерные сети военных городков № 467 «Д», №467 «Г», г. Севастополь». Положительное заключение экспертной комиссии ГЭЭ утверждено приказом Межрегионального управления Росприроднадзора по Республике Крым и г. Севастополю от 15.09.2017 № 358–од.

3. Проектной документации «Берегоукрепление и восстановление пляжной зоны в г. Евпатории (1–я очередь – парк им Фрунзе) Республика Крым». Положительное заключение экспертной комиссии ГЭЭ утверждено приказом Межрегио-

нального управления Росприроднадзора по Республике Крым и г. Севастополю от 15.08.2017 № 312–од.

2. Отклонено – 704.

Например:

Межрегиональным управлением Росприроднадзора по Республике Крым и г. Севастополю завершена ГЭЭ проектной документации объекта «Дноуглубление акватории пункта базирования группы катеров в г. Керчь».

Заключительное заседание экспертной комиссии ГЭЭ состоялось 9 января 2017 года, на котором членами экспертной комиссии было принято решение о несоответствии указанной документации экологическим требованиям, установленным законодательством РФ в области охраны окружающей среды.

Отрицательное заключение экспертной комиссии ГЭЭ проектной документации «Дноуглубление акватории пункта базирования группы катеров в г. Керчь» утверждено приказом Межрегионального управления Росприроднадзора по Республике Крым и г. Севастополю от 13.01.2017 № 10–од.

Отрицательное заключение экспертной комиссии ГЭЭ проектной документации «Спасательная станция на пляже Песочный в г. Керчь» ООО «Строй проект» Приказ № 20–од от 15.01.2019 утверждено приказом Межрегионального управления Росприроднадзора по Республике Крым и г. Севастополю от 21.01.2019 №75–од.

Таким образом, ЭЭ является важнейшим институтом по защите и реализации конституционных прав граждан, направленных на обеспечение благоприятной окружающей природной среды, а так же одним из эффективнейших инструментом предотвращения негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую природную. В связи с такой важной ролью ЭЭ, её необходимо проводить качественно.

2 ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ЭКСПЕРТИЗА

2.1 Современное состояние института и правового регулирования государственной экологической экспертизы как основного инструмент охраны окружающей среды

Глава вторая ст.5 Закона об экологической экспертизе закрепляет определённый круг органов государственной власти и их полномочия, такие как:

1. Президент Российской Федерации. Полномочия Президента РФ, в области ЭЭ, заключаются в обеспечении, взаимодействии органов государственной власти в области ЭЭ.

2. Федеральное Собрание РФ обеспечивает соответствие законодательных актов РФ законодательству РФ об ЭЭ;

3. Правительство РФ в области ЭЭ:

– Утверждает порядка проведения ГЭЭ и осуществляет меры по обеспечению соблюдения законов, а также по обеспечению прав граждан и юридических лиц в области ЭЭ;

– Ежегодно отчитывается о своей деятельности в области ЭЭ перед Президентом РФ;

– Определяет федеральный орган исполнительной власти в области ЭЭ, его функции и полномочия.

4. Органы судебной власти РФ осуществляют свои полномочия в области ЭЭ в соответствии с законодательством РФ.

Согласно ст.6 Закона об экологической экспертизе, РФ, в области ЭЭ, может передавать отдельные полномочия своим субъектам, такие как:

1. Принятие нормативных правовых актов в области ЭЭ объектов регионального уровня с учетом специфики экологических, социальных и экономических условий соответствующего субъекта РФ;

2. Организация и проведение ГЭЭ объектов регионального уровня;

3. Осуществление контроля за соблюдением законодательства об экологи-

ческой экспертизе;

4. Информирование населения о намечаемых и проводимых ЭЭ и об их результатах.

В пункте 2 ст.6 Закона об экологической экспертизе, закреплены полномочия федеральных органов исполнительной власти в области ЭЭ:

1) Согласовывает структуру органов исполнительной власти субъектов РФ в области ЭЭ;

2) Осуществляет контроль за полнотой и качеством осуществления органами государственной власти субъектов РФ переданных полномочий, а также привлекает к ответственности должностных лиц, исполняющих обязанности по осуществлению переданных полномочий.

В пункте 3 ст.6 Закона об экологической экспертизе, закрепляет полномочия высшего должностного лица субъекта РФ в области ЭЭ:

1) Самостоятельно назначает на должность и освобождает от должности руководителей органов исполнительной власти субъекта РФ;

2) Утверждает по согласованию с федеральным органом исполнительной власти структуру органов субъекта РФ в области ЭЭ;

3) Самостоятельно организует деятельность по осуществлению переданных полномочий;

4) Обеспечивает своевременное представление в уполномоченный орган отчетности, о достижении целевых прогнозных показателей в случае их установления.

В статье 6.1 Закона об экологической экспертизе, говорится о полномочиях субъектов РФ в области ЭЭ, к которым относятся:

1. Получение от соответствующих органов информации об объектах ЭЭ, реализация которых может оказывать прямое или косвенное воздействие на окружающую среду в пределах территории соответствующего субъекта РФ;

2. Делегирование экспертов для участия в качестве наблюдателей в заседаниях экспертных комиссий ГЭЭ объектов ЭЭ в случае реализации этих объектов

на территории соответствующего субъекта РФ и в случае возможного воздействия на окружающую среду в пределах территории соответствующего субъекта РФ хозяйственной и иной деятельности, намечаемой другим субъектом РФ.

Данный федеральный закон, в статье 9, закрепляет полномочия и права органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов в области ЭЭ:

1. Делегирование экспертов для участия в качестве наблюдателей в заседаниях экспертных комиссий ГЭЭ объектов ЭЭ в случае реализации этих объектов на соответствующей территории и в случае возможного воздействия на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности, намечаемой другой административно–территориальной единицей;

2. Принятие и реализация в пределах своих полномочий решений по вопросам ЭЭ на основании результатов общественных обсуждений, опросов, референдумов, заявлений общественных экологических организаций (объединений) и движений, информации об объектах ЭЭ;

3. Организация общественных обсуждений, проведение опросов, референдумов среди населения о намечаемой хозяйственной и иной деятельности, которая подлежит ЭЭ;

4. Организация по требованию населения ОЭЭ;

5. Осуществление в соответствии с законодательством РФ иных полномочий в данной области.

2. Органы местного самоуправления городских округов и муниципальных районов имеют право:

2.1. Получать от соответствующих государственных органов необходимую информацию об объектах ЭЭ, реализация которых может оказывать воздействие на окружающую среду в пределах территории соответствующего муниципального образования, и о результатах проведения ГЭЭ и ОЭЭ;

2.2. Направлять в письменной форме федеральным органам исполнительной власти в области ЭЭ аргументированные предложения по экологическим ас-

пектам реализации намечаемой хозяйственной и иной деятельности.

Исходя из анализа, главы второй федерального закона «Об экологической экспертизе» можно сделать следующие выводы:

1. Ни одна статья из данной главы, которая посвящена полномочиям органов государственной власти в области проведения ЭЭ, не закрепляет специально уполномоченный орган отвечающий за проведение ЭЭ. Отсутствует как отсылочные нормы, так и бланкетные, которые хотя бы косвенно закрепляли ответственный орган государственной власти за проведение ЭЭ.

Определенные ученые правоведы, такие как Чикильдина, А.Ю., Краева, В. Н., Ерофеева, В. В., говорят, что нужные органы должны быть указаны непосредственно в законе прямого действия, то есть, в Законе об экологической экспертизе, что позволит миновать пробелы в регулировании ЭЭ.¹

Целесообразно согласиться с мнением выше названных ученых правоведов. Специально уполномоченный орган, который будет отвечать, непосредственно за проведение ЭЭ, должен быть закреплён в данном Законе об экологической экспертизе, потому что вышеназванный федеральный закон является законом прямого действия, так как в нём закреплены полномочия органов законодательной и исполнительной власти различного уровня, основные положения по порядку её проведения, ответственность за нарушение установленного порядка, требования к заключению ГЭЭ, экономический механизм реализации деятельности в области ГЭЭ, права и обязанности участников процесса, кроме специально уполномоченных государственных органов в области ГЭЭ.

На сегодняшний день проведение ГЭЭ осуществляет Федеральная служба по надзору в сфере природопользования, находящаяся в ведении Министерства природных ресурсов и экологии России. Федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в области проведения ГЭЭ в отношении объектов федерального уровня является Росприроднадзор.

¹ Дмитриева, Д. Ф. Правовое регулирование экологической экспертизы/ Д. Ф. Дмитриева// Юридические науки. –2019 –С.71. – URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=25044220> (дата обращения: 06.03.2021).

Главе третья, Закона об экологической экспертизе, посвящена ГЭЭ,

В статье 10, говорится, что ГЭЭ организуется и проводится федеральным органом исполнительной власти в области ЭЭ и органами государственной власти субъектов РФ в порядке, установленном настоящим Федеральным законом, иными нормативными правовыми актами РФ, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ.

По нашему мнению, данная статья должна закреплять более конкретное понятие ГЭЭ. В связи с этим, целесообразно изложить данную статью в следующей редакции:

Государственная экологическая экспертиза – это деятельность, направленная на организацию и проведение ЭЭ, специально уполномоченным государственным федеральным органом исполнительной власти, государственным органом исполнительной власти субъектов РФ, а также местного самоуправления, в области экологической экспертизы в порядке, установленном настоящим Законом об экологической экспертизе, иными нормативными правовыми актами РФ, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ.

Объекты ЭЭ можно разделить на две группы – Федерального уровня и уровня субъектов Федерации, которые перечислены в ст. 11 и 12 Закона об экологической экспертизе.

В статье 11 Федерального закона «Об экологической экспертизе» перечислены объекты ГЭЭ федерального уровня:

1. Проекты нормативно–технических и инструктивно–методических документов в области охраны окружающей среды, утверждаемых органами государственной власти РФ;
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, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, в соответствии с законодательством РФ в области использования атомной энергии;

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;

7. Материалы, обосновывающие преобразование государственных природных заповедников в национальные парки;

8. Объекты государственной экологической экспертизы, указанные в Федеральном законе «О континентальном шельфе РФ», Федеральном законе «Об исключительной экономической зоне РФ », Федеральном законе «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне РФ».

Объектами ГЭЭ регионального уровня являются:

1) Проекты нормативно–технических и инструктивно–методических документов в области охраны окружающей среды, утверждаемых органами государственной власти субъектов РФ;

2) Проекты целевых программ субъектов РФ, 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 комплексного экологического обследования участков территорий, обосновывающие придание этим территориям правового статуса особо охраняемых природных территорий регионального значения;

3.1) Проектная документация объектов, строительство, реконструкцию ко-

торых предполагается осуществлять на землях особо охраняемых природных территорий регионального и местного значения, за исключением проектной документации объектов;

Ситуация коренным образом изменилась 18 декабря 2006 г. С внесением изменений в Градостроительный кодекс РФ и отдельные законодательные акты РФ». Этим Законом из перечня объектов обязательной ГЭЭ исключены проекты строительства, реконструкции, расширения, технического перевооружения, консервации и ликвидации предприятий, магистральных трубопроводов и т.п. экологически опасных объектов.¹ Впредь экспертиза таких объектов будет проводиться в рамках государственной экспертизы проектной документации, государственной экспертизы результатов инженерных изысканий, регулируемых Градостроительным кодексом РФ.

В связи с этим в научной литературе совершенно справедливо появились отрицательные оценки сокращения сферы применения ГЭЭ, 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.²

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 1–5 классов опасности, объекты 1 категории опасности, искусственные земельные участки).

¹ Лисина, Н. Л. Правовое значение государственной экологической экспертизы в решении проблем охраны окружающей среды в городах/ Н. Л. Лисина //Общество: политика, экономика, право. – 2018 – С. 70–73. –URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=35665389> (дата обращения: 25.03.2021).

² Харченко, А. В. Отмена государственной экологической экспертизы угроза экологической безопасности / А. В. Харченко // Горный информационно–аналитический бюллетень (научно–технический журнал). – 2019 – С. 60–68.– URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/otmena-gosudarstvennoy> (дата обращения: 15.03.2021).

С одной стороны, включение в перечень объектов ЭЭ документов и документации в отношении объектов 1 категории как оказывающих значительное воздействие на окружающую среду, в особенности в индустриальных центрах, оправданно.

С другой – большинство предприятий «загрязнителей» вовсе не относятся к 1 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 мой 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.¹

М. М. Бринчук по этому поводу пишет, что «исключение из перечня объектов проектов строительства, реконструкции, расширения, технического перевооружения, консервации и ликвидации предприятий, магистральных трубопроводов и других экологически опасных объектов специалисты в области охраны окружающей среды оценивают как разрушение, уничтожение ГЭЭ».²

Сопоставляя ЭЭ 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 кото-

¹ Чикильдина, А. Ю. Значение правового института экологической экспертизы в контексте устойчивого развития регионов // Вестник коми республиканской академии государственной службы и управления. Серия: государство и право.– 2020. – С. 69. – URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=25044220>. (дата обращения: 26.03.2021).

² Бринчук, М. М. Комментарий к Федеральному закону от 23.11.1995 № 174–ФЗ (ред. от 25.12.2018) «Об экологической экспертизе» // (под ред. доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки РФ Бринчук, М.М). – 2019 – Ст.3. – URL: <https://www.kommentarii.org> (дата обращения: 15.03.2021).

рым анализируется объект ГЭЭ, отличаются многообразием. Обязательные экологические ограничения, правила и условия не исчерпываются техническими регламентами и природоохранным законодательством.

Важно отметить, что замена ГЭЭ, государственной экспертизой проектной документации существенно снизит качество оценки воздействия намечаемой хозяйственной деятельности на состояние окружающей природной среды по следующим причинам.¹

В соответствии с п.5 статьи 49 Градостроительного кодекса РФ предметом государственной экспертизы являются оценка соответствия проектной документации требованиям технических регламентов, в том числе санитарно-эпидемиологическим, экологическим требованиям, требованиям государственной охраны объектов культурного наследия, требованиям пожарной, промышленной, ядерной радиационной и иной безопасности, а также результатам инженерных изысканий, и оценка соответствия результатов инженерных изысканий требованиям технических регламентов.²

Между тем, в настоящее время не существует ни одного технического регламента по обеспечению экологической безопасности. 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. К тому же технические регламенты нельзя оспорить в суде и отменить опасное строительство, у общества не будет возможности влиять на условия своей жизни. Принятые поправки в Градостроительный кодекс снижают роль общественности в принятии экологически значимых решений, и отменяет общественные слушания.

¹ Лисина, Н. Л. Правовое значение государственной экологической экспертизы в решении проблем охраны окружающей среды в городах/ Н. Л. Лисина //Общество: политика, экономика, право. – 2018 – С. 70–73. –URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=35665389> (дата обращения: 25.03.2021).

² Харченко, А. В. Отмена государственной экологической экспертизы угроза экологической безопасности / А. В. Харченко // Горный информационно–аналитический бюллетень (научно–технический журнал). – 2019 – С. 60–68.– URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/otmena-gosudarstvennoy> (дата обращения:15.03.2021).

По объектам отходов 1–5 класса опасности, оценка соответствия экологическим требованиям не осуществляется. Это означает, что по проектным документам или документации по указанным объектам ГЭЭ проводится отдельно. Это положение является еще одним подтверждением того, что экспертиза проектной документации не способна заменить ГЭЭ.¹

В градостроительном экспертном процессе право выбора вида экспертизы (государственной или негосударственной) предоставлено ее заказчику.² 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.

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 об-

¹ Лисина, Н. Л. Правовое значение государственной экологической экспертизы в решении проблем охраны окружающей среды в городах/ Н. Л. Лисина //Общество: политика, экономика, право. – 2018 – С. 70–73. –URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=35665389> (дата обращения: 25.03.2021).

² Харченко, А. В. Отмена государственной экологической экспертизы угроза экологической безопасности / А. В. Харченко // Горный информационно–аналитический бюллетень (научно–технический журнал). – 2019 – С. 60–68.– URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/otmena-gosudarstvennoy> (дата обращения: 15.03.2021).

ласти охраны окружающей среды.

Таким образом, предпринимаемые попытки ограничения перечня ее объектов с передачей их под «юрисдикцию» законодательства о градостроительной деятельности лишь усугубляют ситуацию. 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.¹

2.2 Порядок проведения и организации государственной экологической экспертизы

Порядок проведения ГЭЭ регулируется не только Законом об экологической экспертизе, но и рядом принятых в его развитие подзаконных нормативных актов, в частности:

1) Постановление Правительства РФ от 11.06.1996 № 698 «Об утверждении Положения о порядке проведения Государственной экологической экспертизы».²

2) Приказ Минприроды России от 06.05.2014 № 204 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по предоставлению государственной услуги по организации и прове-

¹ Лисина, Н. Л. Правовое значение государственной экологической экспертизы в решении проблем охраны окружающей среды в городах/ Н. Л. Лисина //Общество: политика, экономика, право. – 2018 – С. 70–73. –URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=35665389> (дата обращения: 25.03.2021).

² Об утверждении Положения о порядке проведения Государственной экологической экспертизы: Постановление Правительства РФ от 11.06.1996 № 698 // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) : [сайт]. – URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 26.03.2021).

дению государственной экологической экспертизы федерального уровня» (Зарегистрировано в Минюсте России 07.10.2014 № 34257).

3) Приказ Росприроднадзора от 29.09.2010 № 283 (ред. от 01.07.2011) «О полномочиях Росприроднадзора и его территориальных органов в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 13.09.2010 № 717».¹

Правовому регулированию организации и проведения ГЭЭ посвящена глава 3 Закона об экологической экспертизе.

Ни одна из существующих экспертиз (государственная вневедомственная, отраслевые, ведомственные) не обладает такими полномочиями, которые определены законодательством, исходя из целей и задач ЭЭ и компетенции специально уполномоченных государственных органов по её организации и проведению.²

Итак, в соответствии с положениями Закона об экологической экспертизе, ГЭЭ проводится при условии соответствия формы и содержания представляемых заказчиков материалов установленным требованиям, порядку проведения ГЭЭ и при наличии в составе представляемых материалов:

1) Документации, подлежащей ГЭЭ, в объеме, который определен в установленном порядке, и содержащей материалы оценки воздействия на окружающую природную среду хозяйственной и иной деятельности, которая подлежит ГЭЭ;

2) Положительных заключений и (или) документов согласований органов федерального надзора и контроля с органами местного самоуправления, получаемых в установленном законодательством РФ порядке;

3) Заключений федеральных органов исполнительной власти по объекту ГЭЭ в случае его рассмотрения этими органами и заключений ОЭЭ в случае ее проведения;

¹ О полномочиях Росприроднадзора и его территориальных органов в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 13.09.2010 № 717: Приказ Росприроднадзора от 29.09.2010 № 283 (ред. от 01.07.2011) // Официальный интернет-портал правовой информации(www.pravo.gov.ru) : [сайт]. – URL: www.pravo.gov.ru. (дата обращения: 27.03.2021).

² Волков, А. М. Правовые основы природопользования и охраны окружающей среды: учебник / А. М. Волков, Е. А. Лютягина. – Москва: Юрайт. – 2017. – 325 с. – URL: <https://static.myshe/pdf/201/2004090.pdf> (дата обращения: 15.04.2021).

4) Материалов обсуждений объекта ГЭЭ с гражданами и общественными организациями (объединениями), организованными органами местного самоуправления.

ГЭЭ проводится при условии ее предварительной оплаты заказчиком в полном объеме и в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти в области ЭЭ. Начало срока проведения ГЭЭ устанавливается не позднее, чем 15 дней после ее оплаты и приемки комплекта необходимых материалов и документов в полном объеме и количестве (в ряде случаев, предусмотренных Законом об экологической экспертизе, этот срок может быть сокращен до трех дней). Срок проведения ГЭЭ не должен превышать три месяца и может быть продлен на один месяц по заявлению заказчика, если иное не предусмотрено федеральным законом.

Порядок действий заявителя:

1) Обращается в Комитет по природопользованию, охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности;

2) Подает заявление и документы;

3) Получает копию заявления с регистрационным номером и датой принятия;

4) Предоставляет дополнительные материалы по просьбе специалистов Комитета;

5) Получает уведомление о необходимости оплаты сбора, рассчитанного в соответствии со сметой расходов на проведение государственной экологической экспертизы;

6) Предоставляет копии платежного поручения об оплате сбора в Комитет;

7) В случае непредставления заявителем копии платежного поручения об оплате сбора, рассчитанного в соответствии со сметой расходов на проведение государственной экологической экспертизы в установленные сроки либо непредставления дополнительных материалов – получает уведомление о возврате материалов;

8) В случае принятия Комитетом решения о предоставлении государственной услуги – получает уведомление о начале работы экспертной комиссии, содержащее информацию о дате, времени и месте проведения организационного заседания экспертной комиссии;

9) По просьбе эксперта – члена экспертной комиссии – предоставляет дополнительные материалы для всесторонней и объективной оценки объектов государственной экологической экспертизы;

10) По желанию получает заключение государственной экологической экспертизы и копию сопроводительного письма–уведомления о завершении ГЭЭ.

ГЭЭ проводится экспертной комиссией, образованной федеральным органом исполнительной власти в области экологической экспертизы или органами государственной власти субъектов РФ для проведения экологической экспертизы конкретного объекта.¹

В состав экспертной комиссии ГЭЭ включаются внештатные эксперты – по согласованию с ними, и в случаях, определенных нормативными правовыми актами федерального органа исполнительной власти в области экологической экспертизы, могут включаться в качестве экспертов ГЭЭ его штатные сотрудники и штатные сотрудники органов государственной власти субъектов РФ.

Анализ положений Закона об экологической экспертизе позволяет выделить три этапа проведения ГЭЭ:

1) Научно–исследовательский этап, включая его элементы – оценку воздействия на окружающую среду и экологическое обоснование;

2) Получение от государства официального разрешения на реализацию проекта;

3) Контроль за исполнением заключения.

Первый этап ГЭЭ начинается с представления экспертам соответствующего объекта (объектов). Обязательным условием принятия документов и материа-

¹ Волков, А. М. Правовые основы природопользования и охраны окружающей среды: учебник / А. М. Волков, Е. А. Лютягина. – Москва: Юрайт. – 2017. – 325 с. – URL: <https://static.myshe/pdf/201/2004090.pdf> (дата обращения: 15.04.2021).

лов на государственную экологическую экспертизу является наличие в них данных по оценке воздействия на окружающую среду намечаемой хозяйственной и иной деятельности и экологическому обоснованию допустимости ее реализации. На этом же этапе происходит исследование экспертными комиссиями (экспертами) представленного объекта, выявление его соответствия установленным экологическим требованиям.

Приведем реальные примеры проявления ошибок на данном этапе:

1) Проектирование технического задания на проведение оценки воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду разработка предварительного и окончательного этапов оценки воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду осуществляется без участия общественности.

2) Природопользователь поздно (уже на завершающем этапе) привлекает общественность к обсуждению необходимости проектирования или введения в эксплуатацию объекта государственной экологической экспертизы, что приводит либо к продлению организационной процедуры по временному фактору (статистика показывает, что процедура может затянуться на период более года), либо к аннулированию всех результатов работы, в связи с нарушением одного из главных принципов ГЭЭ — принципа гласности и учета общественного мнения.¹

В качестве наиболее вероятного практического решения данной проблемы природопользователь должен в случае принятия потенциального решения о возможном проектировании объекта государственной экологической экспертизы природопользователь обязан уведомить заинтересованную общественность (граждан РФ, общественные организации) о том, что начинаются работы по сбору информации, материалов, фактов, рабочих показателей для проведения анализа целесообразности, практической необходимости и осуществления предварительной оценки воздействия потенциального объекта государственной экологической

¹ Волков, А. М. Правовые основы природопользования и охраны окружающей среды: учебник / А. М. Волков, Е. А. Лютягина. — Москва: Юрайт. — 2017. — 325 с. — URL: <https://static.myshe/pdf/201/2004090.pdf> (дата обращения: 15.04.2021).

экспертизы на окружающую среду. Информирование в обязательном порядке осуществляется через средства массовой информации трех уровней. Все желающие могут высказать свое аргументированное мнение о целесообразности или нецелесообразности реализации объекта.

По результатам предварительной оценки воздействия объекта ГЭЭ на окружающую природную среду, анализа общественного мнения, разрабатывается техническое задание на поэтапное проведение оценки воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду (с указанием конкретных сроков, методов и задач). Разработчик и заказчик ГЭЭ также обязаны проинформировать общественность о создании и содержании технического задания через средства массовой информации трех уровней. Учет общественного мнения выявляется через общественные обсуждения, организацией которых занимаются органы местного самоуправления. Доступ к техническому заданию для общественности открыт на протяжении всего периода проведения оценки воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду.¹

С момента окончательного формирования и подписания технического задания начинается основная научно обоснованная проектировочная часть работы (научный анализ в соответствии с утвержденными методиками), потенциального воздействия объекта государственной ЭЭ на все компоненты окружающей среды. На этом этапе необходимо максимально точно сформулировать наименование объекта ГЭЭ (для того, чтобы его официальное название в технической (проектной) документации, материалах оценки воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду не расходилось с названием, указанным, например, в газетах или поручении Федеральной службы по надзору природопользования, или Протоколе общественных обсуждений).

Окончательный вариант оценки воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду подлежит обязательному обществен-

¹ Волков, А. М. Правовые основы природопользования и охраны окружающей среды: учебник / А. М. Волков, Е. А. Лютягина. – Москва: Юрайт. – 2017. – 325 с. – URL: <https://static.myshe/pdf/201/2004090.pdf> (дата обращения: 15.04.2021).

ному обсуждению с населением. Общественные обсуждения организуются органом местного самоуправления в форме общественных слушаний. Информирование граждан РФ о месте и времени проведения общественных слушаний должно производиться также через средства массовой информации трех уровней. Все объективные замечания и предложения, высказанные общественностью, должны быть учтены в окончательной версии оценки воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду.

На этом этапе природопользователь (заказчик ГЭЭ) должен обратиться в Федеральную службу по надзору в сфере природопользования для установления территориального органа, который будет проводить официальную процедуру государственной ЭЭ. Обращаем внимание, что Департамент Федеральной службы по надзору в сфере природопользования не всегда определяется по территориальному признаку, например, объект может находиться в регионе Сибирского федерального округа, а экспертизу будет проводить территориальный Департамент Федеральной службы по надзору в сфере природопользования Центрального федерального округа.¹

На втором этапе представленные объекты получают экспертную оценку. Экспертная комиссия определяет:

1) Соответствие намечаемой деятельности требованиям, установленным нормативными правовыми актами РФ и ее субъектов по вопросам охраны окружающей среды;

2) Полноту выявления масштабов прогнозируемого воздействия на окружающую среду в результате осуществления намечаемой деятельности и экологическую обоснованность допустимости ее реализации;

3) Достаточность предусмотренных мер по обеспечению экологической безопасности и сохранению природного потенциала.

¹ Волков, А. М. Правовые основы природопользования и охраны окружающей среды: учебник / А. М. Волков, Е. А. Лютягина. – Москва: Юрайт. – 2017. – 325 с. – URL: <https://static.myshe/pdf/201/2004090.pdf> (дата обращения: 15.04.2021).

Заключения экспертов и экспертных групп по данным вопросам рассматриваются на заседаниях экспертной комиссии, которые оформляются протоколами, подписываемыми ее руководителем и ответственным секретарем.

При одобрении проекта сводного заключения экспертной комиссии, подготовленного ее руководителем и ответственным секретарем, квалифицированным большинством (не менее трех третей) списочного состава экспертной комиссии проект заключения (отрицательного или положительного) подписывается членами экспертной комиссии в полном составе, после чего он является заключением, подготовленным экспертной комиссией. Заключение экспертной комиссии не может быть изменено без согласия лиц, его подписавших.¹

Данное заключение должно содержать обоснованные выводы о допустимости (недопустимости) воздействия на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности, которая подлежит ГЭЭ, и о возможности реализации объекта экспертизы.

Заключение должно соответствовать заданию на проведение экологической экспертизы, которое выдается федеральным и региональным органом исполнительной власти в области экологической экспертизы. К заключению прилагаются особые обоснованные мнения ее экспертов, не согласных с принятым экспертной комиссией заключением. Заключение после его утверждения федеральным органом исполнительной власти в области ЭЭ или органами государственной власти субъектов РФ приобретает статус заключения ГЭЭ.

Заключение ГЭЭ, может быть положительным или отрицательным.

Положительное заключение ГЭЭ не должно содержать замечаний. Выводы могут содержать рекомендации, если они не меняют существа предложенных заказчиком документации намечаемых решений. Наличие положительного заключения подтверждает соблюдение заказчиком экологических требований при подготовке рассмотренной документации и дает право на финансирование этого объ-

¹ Волков, А. М. Правовые основы природопользования и охраны окружающей среды: учебник / А. М. Волков, Е. А. Лютягина. – Москва: Юрайт. – 2017. – 325 с. – URL: <https://static.myshe/pdf/201/2004090.pdf> (дата обращения: 15.04.2021).

екта из любых источников. Положительное заключение имеет юридическую силу в течение срока, определенного федеральным или региональными органами исполнительной власти РФ в области ЭЭ, проводящими государственную экологическую экспертизу. Отрицательное заключение, подготовленное экспертной комиссией, может содержать выводы двух видов: 1) О необходимости доработки представленных материалов по замечаниям и предложениям, изложенным в заключении, подготовленном экспертной комиссией; 2) О недопустимости реализации объекта экспертизы ввиду необеспеченности соблюдения требований экологической безопасности намечаемой деятельности.

Правовым последствием отрицательного заключения ГЭЭ является запрет реализации соответствующего объекта. Вместе с тем в первом из указанных выше случаев заказчик вправе представить материалы на повторную ГЭЭ при условии их переработки с учетом замечаний, изложенных в принятом по итогам экспертизы отрицательном заключении.¹

Заключения ГЭЭ могут быть оспорены в судебном порядке. Приведем следующий пример из практики.

Так, прокурор Кемеровской области обратился в суд с заявлением в интересах государства и граждан о признании незаконными и необоснованными выводов ГЭЭ по проекту перекладки коксовой батареи на Кузнецком металлургическом комбинате, из заключения которой вытекает, что права граждан на охрану здоровья не нарушаются воздействием хозяйственной деятельности комбината на окружающую среду.

Однако проектные решения по охране воздушного бассейна не обеспечивали достижения санитарных норм в жилой зоне города. Последующая перекладка коксовой батареи, по утверждению прокурора, будет оказывать вредное воздействие на природную среду не только на территории комбината, но и нарушит право на благоприятную среду обитания граждан, проживающих в этом регионе.

¹ Волков, А. М. Правовые основы природопользования и охраны окружающей среды: учебник / А. М. Волков, Е. А. Лютягина. – Москва: Юрайт. – 2017. – 325 с. – URL: <https://static.myshe/pdf/201/2004090.pdf> (дата обращения: 15.04.2021).

В постановлении Президиума Верховного Суда РФ было выражено согласие с доводами прокурора и указано, что предметом судебного обжалования может быть заключение ГЭЭ, выводы которой могут нарушить права на благоприятную сферу обитания граждан.

В числе федеральных заключений, получивших особый общественный резонанс, следует отметить государственную экологическую экспертизу высокоскоростной магистрали Москва – Санкт–Петербург.

В ходе ее проведения были выявлены многочисленные нарушения земельного законодательства, законодательства «Об особо охраняемых природных территориях» лесного законодательства. Проект не прошел общественных слушаний в субъектах РФ. Однако Министерство природы РФ дало положительное заключение. Впоследствии это заключение было обжаловано в Генеральную прокуратуру РФ, обнаружившую в ходе проведения проверок нарушения основополагающих принципов проведения ЭЭ – законности ее выводов и независимости экспертов.¹

На третьем этапе осуществляется контроль за исполнением заключения ГЭЭ. Для осуществления соответствующих контрольных функций информация о заключении государственной экологической экспертизы направляется территориальным органам федерального органа исполнительной власти в области охраны окружающей среды.²

¹ Об особо охраняемых природных территориях: Федеральный закон от 14.03.1995 № 33–ФЗ (ред. от 03.08.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2019) // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) : [сайт]. –URL: www.pravo.gov.ru. (дата обращения: 15.04.2021).

² Волков, А. М. Правовые основы природопользования и охраны окружающей среды: учебник / А. М. Волков, Е. А. Лютягина. – Москва: Юрайт. – 2017. – 325 с. – URL: <https://static.myshe/pdf/201/2004090.pdf> (дата обращения: 15.04.2021).

3 ОБЩЕСТВЕННАЯ ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ЭКСПЕРТИЗА

3.1 Особенности нормативно–правового регулирования и обеспечения института общественной экологической экспертизы

В настоящее время статьей 42 Конституции РФ закреплено право каждого на благоприятную окружающую среду и достоверную информацию о ее состоянии. С целью реализации указанного права Законом об охране окружающей среды и Законом об экологической экспертизе, предусмотрена возможность проведения общественной экологической экспертизы при принятии экологически важных хозяйственных решений.¹

Закон об охране окружающей природной среды впервые законодательно закрепил существование понятия «общественная экологическая экспертиза», не приводя его определения. Кроме того, статья 35 Закона декларировала такие принципы проведения государственной экологической экспертизы, как широкая гласность и участие общественности. Такая весьма общая формулировка раскрывала перед общественностью широкие возможности для непосредственного включения своих представителей в государственную экологическую экспертизу. Подобное участие, безусловно, не могло обеспечить полного баланса интересов, однако давало реальные возможности общественности знакомиться с проектными документами и предлагать свои формулировки в Заключение государственной экологической экспертизы.

В целом можно сказать, что декларативный характер статей 35, 36 Закон об охране окружающей природной среды открывал большие возможности для общественных организаций.

С принятием в ноябре 1995 года Закона об экологической экспертизе начался новый этап в развитии ОЭЭ.

¹ Ерофеев, Б. В. Экологическое право России: учебник для академического бакалавриата/ Б. В. Ерофеев. – Москва: Юрайт. – 2020. – 455 с. – URL: <https://static.my-shop.ru/product/pdf/248/2472233.pdf> (дата обращения: 01.04.2021).

Закон об экологической экспертизе четко определил место ОЭЭ по отношению к государственной: «ОЭЭ проводится до или одновременно с ГЭЭ».

Согласно закону, любая экологическая экспертиза является экспертизой конкретной документации, например, технико–экономического обоснования проектов намечаемой деятельности или расширения/реконструкции существующей, проекта международного соглашения или обоснования заявления о выдаче лицензии.

В законе впервые декларируется, что экологической экспертизе могут быть подвергнуты также проекты нормативно–правовых актов, комплексных и целевых федеральных программ, генеральных планов развития территорий, схем развития отраслей народного хозяйства.¹

Общественная экологическая экспертиза должна быть официально зарегистрирована. Порядок регистрации ОЭЭ определяется статьей 23 Закона об экологической экспертизе. Регистрация осуществляется в органах местного самоуправления (городской или районной администрации) на основании заявления от общественной организации (объединения), организующей общественную экологическую экспертизу.

В государственной регистрации может быть отказано в следующих случаях: 1.Общественная экологическая экспертиза ранее была дважды проведена в отношении объекта общественной экологической экспертизы; 2.Общественная экологическая экспертиза проводилась в отношении объекта, сведения о котором составляют государственную, коммерческую и иную охраняемую законом тайну; 3.Копия документа, подтверждающего государственную регистрацию общественной организации (объединения), не была представлена; 4.Устав общественной организации (объединения), организующей и проводящей общественную экологическую экспертизу, не соответствует требованиям статьи 20 настоящего Феде-

¹ Ерофеев, Б. В. Экологическое право России: учебник для академического бакалавриата/ Б. В. Ерофеев. – Москва: Юрайт. – 2020. – 455 с. – URL: <https://static.myshop.ru/product/pdf/248/2472233.pdf> (дата обращения: 01.04.2021).

рального закона; 5.Заявление не соответствует установленным законом требованиям.

Финансирование общественной экологической экспертизы осуществляется за счет собственных средств общественных объединений, организующих и проводящих эту экспертизу. Источниками необходимых средств являются общественные экологические фонды, добровольные пожертвования, гранты благотворительных организаций, а также средства, выделяемые по решению соответствующих органов местного самоуправления.¹

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 РФ.

Общественная экологическая экспертиза имеет ряд отличий от государственной. Основное отличие в том, что заключения общественной экологической экспертизы носят рекомендательный характер.

Объектами общественной экологической экспертизы являются те же объекты, что и государственной, за исключением тех, сведения о которых составляют государственную, коммерческую или иную охраняемую законом тайную. Граждане и общественные объединения вправе получать от уполномоченных государственных органов, проводящих экспертизу конкретных объектов, информацию о результатах ее проведения.

Хотя конечные цели общественной и государственной экспертизы совпадают, методы достижения этих целей у них различаются. Общественные организации, располагая большей независимостью, ставят перед собой задачи привлече-

¹ Ерофеев, Б. В. Экологическое право России: учебник для академического бакалавриата/ Б. В. Ерофеев. – Москва: Юрайт. – 2020. – 455 с. – URL: <https://static.myshop.ru/product/pdf/248/2472233.pdf> (дата обращения: 01.04.2021).

ния внимания широких слоев населения к острым экологическим проблемам и, в первую очередь, к тем, которые представляют наибольшую опасность здоровью и жизни населения, уникальным природным объектам и комплексам.

Заключение общественной экологической экспертизы может быть использовано в качестве вспомогательного материала при проведении государственной экспертизы, при подготовке заключения которой могут быть учтены ее рекомендации. Заключение общественной экологической экспертизы приобретает юридическую силу после его утверждения специально уполномоченным государственным органом в области экологической экспертизы.¹

Законом допускается проведение общественной экологической экспертизы независимо от государственной и без последующего утверждения ее результатов специально уполномоченным государственным органом в области экологической экспертизы. Но в этом случае ее заключение для заказчика документации носит всего лишь рекомендательный характер.

Несмотря на ограниченность возможностей общественной экологической экспертизы, она является почти единственным механизмом общественного контроля за ходом государственной экологической экспертизы.

Из сказанного следует, что независимо от характера дальнейшего использования заключения общественной экологической экспертизы, общественная экологическая экспертиза может проводиться до осуществления государственной экологической экспертизы или одновременно с ней, может проводиться независимо от проведения государственной экологической экспертизы тех же объектов экологической экспертизы.

¹ Ерофеев, Б. В. Экологическое право России: учебник для академического бакалавриата/ Б. В. Ерофеев. – Москва: Юрайт. – 2020. – 455 с. – URL: <https://static.myshop.ru/product/pdf/248/2472233.pdf> (дата обращения: 01.04.2021).

3.2 Проблемы правового регулирования и реализации общественной экологической экспертизы: пути решения и совершенствования действующего законодательства.

В определении основных целей, функций общественной экспертизы и ее места в системе демократических институтов современной России решающую роль играют конституционные основы, обуславливающие концептуальные составляющие порядка ее организации и проведения.¹

Неупорядоченность отношений между институтами гражданского общества и государством, непоследовательность, противоречивость государственной политики в данном направлении способны привести к существенным искажениям в реализации конституционных принципов, и прежде всего принципа народовластия.

Рассматриваемая сфера правоотношений характеризуется пробельностью и коллизийностью правового регулирования, что затрудняет или делает не возможным реализацию конституционного права каждого на благоприятную окружающую среду.²

Закон об экологической экспертизе разъясняет многие вопросы, касающиеся общественной экологической экспертизы.³ Однако на практике возникают проблемы, связанные с реализацией положений Закона об экологической экспертизе.

¹ Половникова, Ю. С. Правовые проблемы становления института общественной экспертизы в российской федерации/ Ю. С. Половникова // Юридический вестник самарского государственного университета.– 2019.– С. 43 – 48. –URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=24401238item.asp?id=27692433> (дата обращения: 02.04.2021).

² Орловская, И. В. Проблемы обеспечения законности при выявлении нарушений законодательства об общественной экологической экспертизе/ И. В Орловская // Вестник костромского государственного университета. –2018. –С. 307–311. –URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=36462635> (дата обращения: 04.04.2021).

³ Братчикова, И. Ю. Некоторые проблемы реализации общественной экологической экспертизы инвестиционно строительных проектов/ Братчикова, И. Ю., Волобуева, Е. И., Хаустов, В. В. // Институты и механизмы инновационного развития: мировой опыт и российская практика.– 2017.– С. 161.– URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=31755972>. (дата обращения: 04.04.2021).

Совместно с научным руководителем будут рассмотрены важнейшие и часто возникающие проблемы:

Первая проблема заключается в следующем. Согласно ст. 25 Закона об экологической экспертизе заключение, подготовленное в рамках общественной экологической экспертизы, приобретает юридическую силу в случае, если оно утверждено федеральным органом исполнительной власти в области экологической экспертизы или органом государственной власти субъекта РФ. Однако нередко случаи, когда по различным причинам уполномоченные органы отказываются утверждать данные заключения. Так, в 2013 году экологический центр «ДронТ» обратился в Федеральную службу по надзору в сфере природопользования для утверждения заключения общественной экологической экспертизы материалов проекта «Завершение разработки проектной документации «Строительство Чебоксарской ГЭС на реке Волга». Росприроднадзор отказался удовлетворять ходатайство экологического центра, сославшись на то, что законодательством не определены административные процедуры, которые касаются утверждения заключений общественной экологической экспертизы. Закрепляя данное положение, законодатель, вероятно, руководствовался тем фактом, что проводят общественную экологическую экспертизу лица, которые не обладают необходимыми знаниями и квалификацией. Кроме того, стоит отметить, что в законе не раскрывается, что понимается под юридической силой данного заключения.

Проблема возникает 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 ст. 25 Закона об экологической экспертизе. Важно заметить, что общественная природоохранная экспертиза должна проводиться по тому же самому объекту, что и государственная, а также досрочно либо в те же самые сроки, но не

позже.¹ Если же общественное экологическое заключение утверждено, то на весь состав участников экспертизы, включая самих экспертов, распространяются требования гл. 7 Закона 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.²

Это связано с неясностью организационных моментов осуществления экспертизы, сомнениями в знаниях и опыте специалистов по экспертизе (государственный орган попросту не знает, в каком порядке проводилась экологическая оценка, все ли законодательные нормы были соблюдены при ее проведении, обладал ли необходимыми знаниями эксперт-оценщик, и др.).³

Все эти вопросы могут быть решены регламентом, который определяет порядок проведения общественных экологических экспертиз. В связи со сложностью и глубокой проработкой каждого момента в работе комиссии экспертов в данном регламенте, можно прийти к выводу о том, что на осуществление экспертизы должно быть затрачено много временных и финансовых ресурсов, а к экспертам должны предъявляться высокие профессиональные требования.

Во-вторых спорным моментом является то, что общественная экологическая экспертиза может проводиться только до проведения государственной экологической экспертизы или же одновременно с ней. С.И. Колесников считает, что такое положение закона является серьезным препятствием для проведения общественной экологической экспертизы, поскольку общественная организация не всегда располагает сведениями о планируемой государственной экспертизе, в свя-

¹ Серегина, Д. В. Общественная экологическая экспертиза: проблемы и пути совершенствования/ Д. В. Серегина // Труды научного конгресса 19-го Международного научно-промышленного форума: в 3 томах. Нижегородский государственный архитектурно-строительный университет. –2018. –С. 240–244. –URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=31755972> (дата обращения: 05.04.2021).

² Ерофеева, В. В. Проблемы правового регулирования экологической экспертизы/ В. В. Ерофеева // Юридическая наука.– 2019.– С. 130–134. – URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=36303864> (дата обращения: 01.04.2021).

³ Там же С.130.

зи с чем просто не успевает провести общественную экологическую экспертизу вовремя.¹

Процедура Общественной экологической экспертизы была бы более действенной, если бы общественность была вовлечена в процесс принятия решений на начальном этапе проекта. Это позволило бы изначально осуществить проектирование с учетом экологических факторов и мнения общественности, коррективы вносились бы сразу, и не пришлось бы переделывать весь проект, а тем более останавливать всю деятельность, когда строительство уже стартовало, и заказчик проектирования не понес бы убытки.

Таким образом, такое совершенствование может быть стимулом для заказчика проектирования в финансовом плане, чтобы начинать процедуру Общественной экологической экспертизы в самом начале проектного цикла, т.е. параллельно с остальной проектной деятельностью, что резко повысило бы эффективность проекта.² Также хотелось бы отметить, что общественность нередко узнает о проведении Общественной экологической экспертизы слишком поздно, чтобы успеть отреагировать и предпринять какие-либо меры, несмотря на то, что информирование происходит во всех средствах массовой информации, ведь срок проведения общественной экологической экспертизы регламентирован окончанием проведения государственной экологической экспертизы. В результате возникает спешка, что может сказаться на качестве заключения общественной экспертизы. В данном случае следует предложить информировать общественность обо всех намерениях на какую-либо хозяйственную деятельность, на которую оформлена декларация о намерении, и возложить обязанность информирования на орган, подписывающий данные декларации, и периодически (например, 2 раза в ме-

¹ Серегина, Д. В. Общественная экологическая экспертиза: проблемы и пути совершенствования/ Д. В. Серегина // Труды научного конгресса 19-го Международного научно-промышленного форума: в 3 томах. Нижегородский государственный архитектурно-строительный университет. –2018. –С. 240–244. –URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=31755972> (дата обращения:05.04.2021).

² Братчикова, И. Ю. Некоторые проблемы реализации общественной экологической экспертизы инвестиционно строительных проектов/ Братчикова, И. Ю., Волобуева, Е. И., Хаустов, В. В. // Институты и механизмы инновационного развития: мировой опыт и российская практика.– 2019.– С. 161.– URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=31755972>. (дата обращения: 06.04.2021).

сяц) публиковать список утвержденных деклараций с минимумом необходимых данных, характеризующих объект, в средствах массовой информации.

В-третьих, общественная экологическая экспертиза должна быть зарегистрирована – организация, проводящая экспертизу, должна подать заявление на проведение общественной экологической экспертизы в органы местного самоуправления. Однако в законе не указано, в каких именно органах необходимо регистрировать общественную экологическую экспертизу. Также возникает вопрос, где следует ее регистрировать: по месту проведения экспертизы, где зарегистрирована организация, проводящая экспертизу, либо по месту реализации проекта. В случае если регистрация должна проводиться по месту реализации проекта, непонятно куда обращаться, если проект реализуется на территории, подведомственной нескольким органам самоуправления.

Согласно ст. 15 и ст. 16 Федеральный закон от 06.10.2003 № 131–ФЗ (ред. от 01.05.2019) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установлен исчерпывающий перечень вопросов местного значения муниципальных районов и городских округов.¹

При этом полномочия органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов в области экологической экспертизы на соответствующей территории, перечисленные в ст. 9 об экологической экспертизе, в Законе об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации не поименованы. К таковым полномочиям отнесено в том числе и полномочие по организации по требованию населения общественных экологических экспертиз.

В силу ч. 1 ст. 23 Закона об экологической экспертизе общественная экологическая экспертиза осуществляется при условии государственной регистрации заявления общественных организаций (объединений) о ее проведении. Орган

¹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131–ФЗ (ред. от 01.05.2019) // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) : [сайт]. – URL: www.pravo.gov.ru. (дата обращения: 11.04.2021).

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, согласно ч. 2 ст. 23 Закона об экологической экспертизе.¹

Однако, учитывая объемы законодательного массива, применяемого органами местного самоуправления при реализации возложенных на них полномочий, вопросы реализации положений ст. 9 Закона об экологической экспертизе остаются без внимания со стороны органов местного самоуправления. Административные регламенты предоставления муниципальной услуги «Государственная регистрация заявления о проведении общественной экологической экспертизы» не принимаются, что в свою очередь делает не возможным предоставление такой муниципальной услуги и препятствует проведению общественной экспертизы.²

1. Так, Костромской межрайонной природоохранной прокуратурой Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуры в 2016 г. устанавливались факты бездействия должностных лиц администрации Красносельского района Костромской области (далее по тексту – администрация) по регистрации заявления общественной организации о проведении общественной экологической экспертизы проектной документации по объекту строительства «Полигон захоронения твердых коммунальных отходов, прошедших сортировку на мусоросортировочном комплексе, мощностью до 150 тыс. тонн в год».

2. Установлено, что в администрации района было зарегистрировано письмо общественной организации о регистрации заявления на проведение общественной экологической экспертизы проекта строительства указанного объекта размещения отходов.

¹ Орловская, И. В. Общественная экологическая экспертиза: проблемы правового регулирования. // Юридическая наука и практика на рубеже эпох: уроки прошлого, взгляд в будущее (к 135-летию со дня рождения профессора юрия петровича новицкого) сборник трудов XIV Всероссийских декабрьских юридических чтений в Костроме: Всероссийская научно-практическая конференция. – 2019. – С. 152. – URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=36303864>. (дата обращения: 10.04.2021).

² Там же С. 152.

Между тем, в нарушение ст. 9 и ст. 23 Закона об экологической экспертизе в установленный Законом срок такое заявление о проведении общественной экологической экспертизы не зарегистрировано, проведение общественной экологической экспертизы не организовано, ответ в адрес общественной организации не направлен.¹

Кроме того, в нарушение ст. 9 Закона об экологической экспертизе администрацией вопросы организации по требованию населения общественных экологических экспертиз не регламентированы. Правовой акт, регламентирующий порядок государственной регистрации заявлений о проведении общественной экологической экспертизы не принят.

Исходя из содержания п. 2.1 ст. 25 Закона об экологической экспертизе указанное бездействие администрации не только влечет затягивание сроков проведения общественной экологической экспертизы, но и может повлечь не возможность учета ее результатов при проведении государственной экологической экспертизы, что недопустимо и нарушает принцип участия граждан в принятии решений, касающихся их прав на благоприятную окружающую среду, в соответствии с законодательством.

Вместе с тем, анализ судебной практики показывает, что подобное бездействие органов местного самоуправления не может быть квалифицировано как административное правонарушение, ответственность за которое предусмотрена ст. 5.59 «Кодекса Российской Федерации об Административных правонарушениях» от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 01.05.2019)(с изм. и доп., вступ. в силу с 12.05.2019)², поскольку такое заявление не является обращением в соответствии с

¹ Орловская, И. В. Общественная экологическая экспертиза: проблемы правового регулирования. // Юридическая наука и практика на рубеже эпох: уроки прошлого, взгляд в будущее (к 135-летию со дня рождения профессора Юрия Петровича Новицкого) сборник трудов XIV Всероссийских декабрьских юридических чтений в Костроме: Всероссийская научно-практическая конференция.– 2019. – С. 153. – URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=36303864>. (дата обращения: 10.04.2021).

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 01.05.2019) (с изм. и доп., вступ. в силу с 12.05.2019) // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru): [сайт]. –URL: www.pravo.gov.ru. (дата обращения: 12.04.2021).

понятием, установленным ст. 4 Федеральный закон от 02.05.2006 № 59–ФЗ (ред. от 27.12.2018) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».¹

Не может быть квалифицированно указанное бездействие администрации и по ч. 3 ст. 8.4 КоАП РФ (незаконный отказ в государственной регистрации заявлений о проведении общественной экологической экспертизы) поскольку отказ в регистрации заявления о проведении общественной экологической экспертизы от администрации не последовал.²

Виды ответственности за нарушение администрацией порядка предоставления такой муниципальной услуги также не могут быть применены по причине того, что такая муниципальная услуга в перечне услуг не поименована, а административный регламент по предоставлению муниципальной услуги не принимался. Учитывая содержание ч. 1 ст. 23 и ч. 2.1 ст. 25 Закона об экологической экспертизе в соответствии с которой 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, изложенные недостатки правового регулирования процедуры инициирования проведения общественной экологической экспертизы могут создать предпосылки для коррупционных проявлений со стороны органов местного самоуправления и фактически препятствовать проведению общественной экологической экспертизы.

Учитывая социальную значимость вопроса, в целях предотвращения таких действий (бездействия) необходимо внесение соответствующих изменений в За-

¹ О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 02.05.2006 № 59–ФЗ (ред. от 27.12.2018) // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru): [сайт]. –URL: www.pravo.gov.ru. (дата обращения: 15.04.2021).

² Орловская, И. В. Общественная экологическая экспертиза: проблемы правового регулирования. // Юридическая наука и практика на рубеже эпох: уроки прошлого, взгляд в будущее (к 135–летию со дня рождения профессора Юрия Петровича Новицкого) сборник трудов XIV Всероссийских декабрьских юридических чтений в Костроме: Всероссийская научно–практическая конференция.– 2019. – С 155. – URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=36303864>. (дата обращения: 15.04.2021).

кона об экологической экспертизе, Закон об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации и введение норм, предусматривающих наступление административной и уголовной ответственности за неисполнение органами местного самоуправления полномочий в области экологической экспертизы.¹

В-четвёртых – это ограничение доступа к проектной документации. Если обратиться к Закону об экологической экспертизе, то в ст. 21 прописаны объекты, в отношении которых, может быть проведена такая экспертиза, исключением же являются, сведения которые, составляют государственную, коммерческую или иную охраняемую законом тайну. Формулировка, которая дана законодателем, имеет слишком широкое понимание и предоставляет возможность практически произвольного отказа в предоставлении документов.² Материалы, которые необходимо предоставить для проведения экспертизы, должны содержать:

- 1.Оценку воздействия на окружающую среду намечаемой деятельности;
- 2.Положительные заключения и согласования органов федерального надзора и контроля и органов местного самоуправления;
3. Материалы обсуждений объекта с гражданами и общественными объединениями.

Таким образом, эта проблема является не столь острой, не потому что не будет возможности «заглянуть» в нужную нам документацию, а потому что она нарушает Конституционные права граждан на своевременное и полное получение достоверной информации о состоянии окружающей среды.

¹ Орловская, И. В. Общественная экологическая экспертиза: проблемы правового регулирования.// Юридическая наука и практика на рубеже эпох: уроки прошлого, взгляд в будущее (к 135-летию со дня рождения профессора Юрия Петровича Новицкого) сборник трудов XIV Всероссийских декабрьских юридических чтений в Костроме: Всероссийская научно-практическая конференция.– 2019. – С. 154. – URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=36303864>. (дата обращения: 15.04.2021).

² Полубедова, М. С. Не предоставление проектной документации для проведения общественной экологической экспертизы под грифом «совершенно секретно» // Электронный вестник ростовского социально-экономического института издательство: негосударственное образовательное учреждение высшего профессионального образования «ростовский социально-экономический институт». – 2020. – С. 149. – URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=22604733>. (дата обращения: 15.04.2021).

Помимо этого в конституции сказано, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, что не требует иного доказательства актуальности данной проблемы. Так же Закон, о котором выше было сказано, в ст. 3., определяет принципы, на которых основывается экологическая экспертиза. В этом перечне имеет место принцип гласности и участие общественных организаций (объединений) в принятие решений о намечаемой деятельности.¹ Принцип гласности подразумевает под собой информирование граждан, население в целом, общественных организаций, а также государственных органов о предстоящей деятельности. Именно такая информация может удовлетворять различные потребности названных субъектов – она может быть необходима для защиты права на благоприятную окружающую среду, для принятия решения о проведении общественной экологической экспертизы, иных целей.²

Требование гласности экологической экспертизы закреплено в ряде статей Закона об экологической экспертизе. Последний из названных принципов может иметь различную форму, предоставляя возможность участвовать в подготовке и принятии экологически значимых решений. В случае несогласия общественных формирований или местного населения с выводами государственной экологической экспертизы, если при этом нарушены или не учтены их экологические права и законные интересы, они вправе обратиться в суд.

Но одной теории недостаточно, поэтому целесообразно будет обратиться к практике. Так, Подобная ситуация сложилась и с проблемой нефтеразработок фирмой Лукойл – Саратов в Федеральном заказнике – Семеновский (Федоровского района Саратовской области). Центром СЭИ была подана и зарегистрирована заявка на проведение общественной экологической экспертизы проекта нефтеразведочной скважины – Черная Падина, однако экспертиза не была проведена в свя-

¹ Полубедова, М. С. Не предоставление проектной документации для проведения общественной экологической экспертизы под грифом «совершенно секретно» // Электронный вестник ростовского социально-экономического института издательство: негосударственное образовательное учреждение высшего профессионального образования «ростовский социально-экономический институт». – 2020. – С 148. – URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=22604733>. (дата обращения: 15.04.2021).

² Там же. С.149.

зи с отказом фирмы Лукойл в предоставлении необходимой, для общественной экологической экспертизы, документации. Аргумент был выбран самый произвольный – содержание в документации коммерческой тайны. Формально, в соответствии со ст.24 Федерального Закона об общественной экспертизе, такой отказ является законным. Но фактически, доказать обратное очень сложно.

Закон об Экологической экспертизе, является достаточно устойчивым и не так часто в него вносятся изменения, и это несомненно его плюс. Но различная, иногда совсем не обоснованная трактовка, такая как «сведения о которых составляют государственную, коммерческую и (или) иную охраняемую законом тайну», как уже было сказано выше, дает большую волю на незаконный отказ. Чтобы решить эту проблему, необходимо доработать законодательство в области проведения общественной экологической экспертизы.

А именно, не только перечислить виды тайн и сделать их перечень закрытым, но и дать им определение во взаимосвязи с данным видом деятельности, чтобы ликвидировать многозначность трактовки, нарушение прав граждан и незаконные отказы в предоставлении документации. Так же можно было бы закрепить право экспертов на доступ к документации под их персональную ответственность за сохранение конфиденциальности.

Еще одним выходом из этой ситуации, является предоставление заказчику возможности составления отдельного документа, который будет содержать оценку воздействия на окружающую среду, за исключением сведений составляющих охраняемую законом тайну.

Таким образом, он будет доступен всем заинтересованным лицам.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

На основании проведенного исследования института экологической экспертизы в Российской Федерации, можно сделать следующие выводы:

1. Закон «Об экологической экспертизе» не закрепляет специально уполномоченный орган отвечающий за проведение ГЭЭ. Отсутствует как отсылочные нормы, так и бланкетные, которые хотя бы косвенно закрепляли ответственный орган государственной власти за проведение ГЭЭ.

В связи с этим необходимо внести дополнения в Закон «Об экологической экспертизе», и закрепить специально уполномоченный орган, который отвечает за проведение ГЭЭ. По нашему мнению необходимо в данный федеральный закон внести дополнение, что этим органом является Роприроднадзор, согласно Постановлению Правительства РФ от 30 июля 2004 г. N 400 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования».

2. В 2006 года были внесены изменения в Градостроительный кодекс РФ и Закон об Экологической Экспертизе.

Из перечня объектов обязательной ГЭЭ исключены проекты строительства, реконструкции, расширения, технического перевооружения, консервации и ликвидации предприятий, магистральных трубопроводов и т.п. экологически опасных объектов.

Следовательно, считаем, что следует вернуть в перечень объектов обязательной ГЭЭ проекты строительства, реконструкции, расширения, технического перевооружения, консервации и ликвидации предприятий, магистральных трубопроводов.

3. Установлено несоответствие в статье 23 Федерального закона от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» по регистрации заявления о проведении общественной экологической экспертизы. В п. 1 общественная экологическая экспертиза осуществляется при условии государственной регистрации заявления, а п. 2 этой же статье орган местного самоуправления в семидневный

срок со дня подачи заявления о проведении общественной экологической экспертизы обязан его зарегистрировать или отказать в его регистрации. Согласно, статьи 12 Конституции органы местного самоуправления не входят в систему государственной власти, но могут наделяться отдельными государственными полномочиями. Для решения этого противоречия предлагаем дополнить статью 23 пунктом 1.1 в следующей редакции: «государственную регистрацию осуществляют органы местного самоуправления на основании передачи этого полномочия компетентным государственным органом», что закрепляется в п.2 статьи 132 Конституции РФ.

Также указанное противоречие можно решить другим способом: дополнить отдельным пунктом статью 9: «осуществляют государственную регистрацию заявлений о проведении общественной экологической экспертизы».

4. Согласно проведенного анализа юридической практики имеют место затягивания регистрации заявлений от общественных объединений органами местного самоуправления. Учитывая социальную значимость вопроса, в целях предотвращения таких действий (бездействий) считаем необходимым внесение соответствующих изменений Закон об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации.

Для решения данной проблемы предлагаем добавить в перечень вопросов местного значения муниципальных районов и городских округов, следовательно добавить в статью 15 Федерального закона от 06.10.2003 № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» п. 37) государственная регистрация заявления о проведении общественной экологической экспертизы. Также дополнить в этой же редакции п. 44) в статью 16.

5. Согласно ст. 25 Закона об экологической экспертизе заключение, подготовленное в рамках общественной экологической экспертизы, приобретает юридическую силу в случае, если оно утверждено федеральным органом исполнительной власти в области экологической экспертизы или органом государственной власти субъекта РФ. Однако, в правоприменительной практике есть случаи,

когда по различным причинам уполномоченные органы (Росприроднадзор) отказываются утверждать данные заключения, ссылаясь на то, что законодательством не определены административные процедуры, связанные с неясностью организационных моментов осуществления общественной экологической экспертизы, сомнениями в знаниях и опыте специалистов по экспертизе (государственный орган попросту не знает, в каком порядке проводилась экологическая оценка, все ли законодательные нормы были соблюдены при ее проведении, обладал ли необходимыми знаниями эксперт-оценщик).

Все эти вопросы могут быть решены типовым административный регламентом по организации и проведению общественной экологической экспертизы, который определяет порядок проведения общественных экологических экспертиз.

В связи с этим необходимо разработать административный регламент по организации и проведению общественной экологической экспертизы.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Нормативно–правовые акты

1.1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6 – ФКЗ, от 30.12.2008 № 7 – ФКЗ, от 05.02.2014 № 2 – ФКЗ, от 21.07.2014 № 11 – ФКЗ) // Официальный интернет –портал правовой информации (www.pravo.gov.ru): [сайт]. – URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 06.03.2021).

1.2. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190–ФЗ (ред. от 25.12.2018) // Официальный интернет –портал правовой информации (www.pravo.gov.ru): [сайт]. – URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 06.03.2021).

1.3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 01.05.2019) (с изм. и доп., вступ. в силу с 12.05.2019) // Официальный интернет –портал правовой информации (www.pravo.gov.ru): [сайт]. – URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 12.04.2021).

1.4. Об экологической экспертизе: Федеральный закон от 23.11.1995 № 174–ФЗ (ред. от 25.12.2018) // Официальный интернет –портал правовой информации (www.pravo.gov.ru): [сайт]. – URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 04.03.2021).

1.5. Об охране окружающей среды: Федеральный закон от 10.01.2002 № 7–ФЗ (ред. от 29.07.2018) // Официальный интернет –портал правовой информации (www.pravo.gov.ru): [сайт]. – URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 05.03.2021).

1.6. О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения: Федеральный закон от 30.03.1999 № 52–ФЗ (ред. от 03.08.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 21.10.2018) // Официальный интернет – портал правовой информации

(www.pravo.gov.ru): [сайт]. – URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 02.03.2021).

1.7. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131–ФЗ (ред. от 01.05.2019) // Официальный интернет –портал правовой информации (www.pravo.gov.ru): [сайт]. – URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 02.03.2021).

1.8. Об особо охраняемых природных территориях: Федеральный закон от 14.03.1995 № 33–ФЗ (ред. от 03.08.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2019) // Официальный интернет –портал правовой информации (www.pravo.gov.ru): [сайт]. – URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 15.04.2021).

1.9. О животном мире: Федеральный закон от 24.04.1995 № 52–ФЗ (ред. от 03.08.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2019) // Официальный интернет –портал правовой информации (www.pravo.gov.ru): [сайт]. – URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 02.03.2021).

1.10. Об исключительной экономической зоне Российской Федерации: Федеральный закон от 17.12.1998 № 191–ФЗ (ред. от 27.06.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2019) // Официальный интернет –портал правовой информации (www.pravo.gov.ru): [сайт]. – URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 02.03.2021).

1.11. О континентальном шельфе Российской Федерации: Федеральный закон от 30.11.1995 № 187–ФЗ (ред. от 28.11.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2019) // Официальный интернет –портал правовой информации (www.pravo.gov.ru): [сайт]. – URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 02.03.2021).

1.12. О специальных экологических программах реабилитации радиационно загрязненных участков территории: Федеральный закон от 10.07.2001 № 92–ФЗ (ред. от 25.06.2012) // Официальный интернет –портал правовой информации (www.pravo.gov.ru): [сайт]. – URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 02.03.2021).

1.13. О коммерческой тайне: Федеральный закон от 29.07.2004 № 98-ФЗ (ред. от 18.04.2018) // Официальный интернет –портал правовой информации (www.pravo.gov.ru): [сайт]. – URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 02.03.2021).

1.14. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 02.05.2006 № 59–ФЗ (ред. от 27.12.2018) // Официальный интернет –портал правовой информации (www.pravo.gov.ru): [сайт]. – URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 02.03.2021).

1.15. Об утверждении Положения о порядке проведения государственной экологической экспертизы: Постановление Правительства РФ от 11 июня 1996 г. № 698 // Официальный интернет –портал правовой информации (www.pravo.gov.ru): [сайт]. – URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 02.03.2021).

1.16. Об утверждении Правил представления проектной документации объектов, строительство, реконструкцию, капитальный ремонт которых предполагается осуществлять на землях особо охраняемых природных территорий, для проведения государственной экспертизы и государственной экологической экспертизы: Постановление Правительства РФ от 07.11.2008 № 822 (ред. от 26.03.2014) // Официальный интернет –портал правовой информации (www.pravo.gov.ru): [сайт]. – URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 06.03.2021).

1.17. Об утверждении Положения о порядке проведения Государственной экологической экспертизы: Постановление Правительства РФ от 11.06.1996 № 698 // Официальный интернет –портал правовой информации (www.pravo.gov.ru): [сайт]. – URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 02.03.2021).

1.18. Об утверждении инструкции по экологическому обоснованию хозяйственной и иной деятельности: Приказ Минприроды от 29 декабря 1995 г. № 539 // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru): [сайт]. – Режим доступа: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 02.03.2021).

1.19. Об утверждении административного регламента по исполнению Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственной функции по организации и проведению государственной экологической экспертизы федерального уровня: Приказ Минприроды РФ от 30 октября 2008 г. № 283 // Официальный интернет –портал правовой информации (www.pravo.gov.ru): [сайт]. – URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 02.03.2021).

1.20. О полномочиях Росприроднадзора и его территориальных органов в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 13.09.2010 № 717: Приказ Росприроднадзора от 29.09.2010 № 283 (ред. от 01.07.2011) // Официальный интернет –портал правовой информации (www.pravo.gov.ru): [сайт]. – URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 02.03.2021).

1.21. Об утверждении норматива накладных расходов при определении стоимости проведения государственной экологической экспертизы в Федеральной службе по надзору в сфере природопользования: Приказ Росприроднадзора от 30 декабря 2005 г. № 369 // Официальный интернет –портал правовой информации (www.pravo.gov.ru): [сайт]. – URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 02.03.2021).

1.22. Об утверждении единой формы Заключения государственной экологической экспертизы: Приказ Минприроды Р.Ф от 28 сентября 1995 г. № 392 // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru): [сайт]. – URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 02.03.2021).

1.23. Об утверждении Методических рекомендаций по подготовке представляемых на государственную экологическую экспертизу материалов обоснования намечаемой деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению опасных отходов: Приказ Ростехнадзора от 28 августа 2007 г. № 596а // Официальный интернет – портал правовой информации

(www.pravo.gov.ru): [сайт]. – URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 02.03.2021).

1.24. Всемирная хартия природы (Принята 28.10.1982 Резолюцией 37/7 на 48-ом пленарном заседании 37-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН) // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru): [сайт]. – URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 05.03.2021).

1.25. Об оценке воздействия некоторых государственных и частных проектов на окружающую среду (кодификация): Директива Европейского парламента и Совета Европейского Союза 2011/92/ЕС от 13 декабря 2011 г. // Официальный интернет –портал правовой информации (www.pravo.gov.ru): [сайт]. – URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 2.03.2021).

1.26. О коренной перестройке дела охраны природы в стране: Постановление ЦК КПСС и Совету Министров от 07.01.1988 г. № 32 // Официальный интернет –портал правовой информации (www.pravo.gov.ru): [сайт]. – URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 04.03.2021).

1.27. О неотложных мерах экологического оздоровления страны: Постановление Верховного Совета СССР от 27.11.1989 г. №72 // Официальный интернет –портал правовой информации (www.pravo.gov.ru): [сайт]. – URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 04.03.2021).

2. Научная и учебная литература

2.1. Алесковский, В. В. Стимулирование участников государственной экологической экспертизы / В. В. Алесковский // Экология кавказских минеральных вод: системный анализ и концептуальные подходы министерство образования и науки Р.Ф. –Пятигорск. – 2019.– С 71–78. – URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=26628258> (дата обращения: 24.03.2021).

2.2. Бринчук, М. М. Комментарий к Федеральному закону от 23.11.1995 № 174–ФЗ (ред. от 25.12.2018) «Об экологической экспертизе» // (под ред. доктора

юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки РФ Бринчук, М.М). – 2019 – Ст.3. – URL: <https://www.kommentarii.org> (дата обращения: 15.03.2021).

2.3. Братчикова, И. Ю. Некоторые проблемы реализации общественной экологической экспертизы инвестиционно строительных проектов / И. Ю. Братчикова, Е. И. Волобуева, В. В. Хаустов // Институты и механизмы инновационного развития: мировой опыт и российская практика. –2020. – С. 161–164. –URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=31755972> (дата обращения: 04.04.2021).

2.4. Волков, А. М. Правовые основы природопользования и охраны окружающей среды: учебник / А. М. Волков, Е. А. Лютягина. – Москва: Юрайт. – 2017. – 325 с. – URL: <https://static.my-sho/pdf/201/2004090.pdf> (дата обращения: 15.04.2021).

2.5. Дмитриева, Д. Ф. Правовое регулирование экологической экспертизы/ Д. Ф. Дмитриева// Юридические науки. –2019 –С.71–74. – URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=25044220> (дата обращения: 06.03.2021).

2.6. Ерофеева, В. В. Проблемы правового регулирования экологической экспертизы/ В. В. Ерофеева // Юридическая наука.– 2019.– С. 130–134. – URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=36303864> (дата обращения: 01.04.2021).

2.7. Ерофеев, Б. В. Экологическое право России: учебник для академического бакалавриата/ Б. В. Ерофеев. – Москва: Юрайт. – 2020. – 455 с. – URL: <https://static.my-shop.ru/product/pdf/248/2472233.pdf> (дата обращения: 01.04.2021).

2.8. Лисина, Н. Л. Правовое значение государственной экологической экспертизы в решении проблем охраны окружающей среды в городах/ Н. Л. Лисина //Общество: политика, экономика, право. – 2018 – С. 70–73. –URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=35665389> (дата обращения: 25.03.2021).

2.9. Орловская, И. В. Проблемы обеспечения законности при выявлении нарушений законодательства об общественной экологической экспертизе/ И. В. Орловская // Вестник костромского государственного университета. –2018. –С. 307–311. –URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=36462635> (дата обращения: 04.04.2021).

2.10. Орловская, И. В. Общественная экологическая экспертиза: проблемы правового регулирования // Юридическая наука и практика на рубеже эпох: уроки прошлого, взгляд в будущее (к 135-летию со дня рождения профессора Юрия Петровича Новицкого) сборник трудов XIV Всероссийских декабрьских юридических чтений в Костроме: Всероссийская научно-практическая конференция.– 2017.– С. 152–156. – URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=36303864> (дата обращения: 04.04.2021).

2.11. Половникова, Ю. С. Правовые проблемы становления института общественной экспертизы в российской федерации/ Ю. С. Половникова // Юридический вестник самарского государственного университета.– 2019.– С. 43 – 48. – URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=24401238item.asp?id=27692433> (дата обращения: 02.04.2021).

2.12. Чикильдина, А. Ю. Значение правового института экологической экспертизы в контексте устойчивого развития регионов/ А. Ю. Чикильдина // Вестник коми республиканской академии государственной службы и управления. Серия: государство и право.– 2017 – С. 68–71. –URL: <https://elibrary.ru/item.asp> (дата обращения: 15.03.2021).

2.13. Стёпин, А. Б. Экологическая экспертиза как средство защиты прав граждан на благоприятную окружающую среду / А.Б. Степин, А.Л. Букенбаева // Юридическая Наука: история, современность, перспективы. Международная научно-практическая конференция, посвященная дню российской науки. – Астрахань. –2019. – С.136.

2.14. Серегина, Д. В. Общественная экологическая экспертиза: проблемы и пути совершенствования/ Д. В. Серегина // Труды научного конгресса 19-го Международного научно-промышленного форума: в 3 томах. Нижегородский государственный архитектурно-строительный университет. –2018. –С. 240–244. – URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=31755972> (дата обращения: 05.04.2021).

2.15. Харченко, А. В. Отмена государственной экологической экспертизы угроза экологической безопасности / А. В. Харченко // Горный информационно-

аналитический бюллетень (научно–технический журнал). – 2019 – С. 60–68.– URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/otmena-gosudarstvennoy> (дата обращения:15.03.2021).

2.16. Холопова, Е. Н. Экологическая экспертиза: теория и практика правоприменения/ Е. Н. Холопова, В.А. Захарова // Эксперт–криминалист.– 2019. – № 2. – С. 28 – 32.

2.17. Ястребов, А. Е. Основные направления совершенствования экологического законодательства РФ/ А. Е. Ястребов // Политика и право. – 2019. – С. 97–101. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osnovnye-napravleniya-sovershenstvovaniya-ekologicheskogo-zakonodatelstva-rf> (дата обращения:24.04.2021).

3. Материалы правоприменительной практики

3.1. Информация об объектах государственной экологической экспертизы федерального за 2019 – 2021 год // Официальный сайт (<http://rpn.gov.ru/>).– URL: <http://rpn.gov.ru/node/654> (дата обращения:24.01.2021).