

Секция «Экологическое и земельное право («Ответственность за экологические и земельные правонарушения: проблемы теории и практики»)

Некоторые проблемы механизма обеспечения выполнения экологических требований

Сидоренко Максим Александрович

Студент (бакалавр)

Московский государственный университет имени М.В.Ломоносова, Юридический факультет, Москва, Россия
E-mail: maximsidor@mail.ru

Уровень соблюдения экологических требований определенным образом дает настоящее представление о соблюдении экологических прав в России. А соблюдение экологических прав физических и юридических лиц является обязательством Российской Федерации, вытекающим из Конституции РФ и международных актов. В наибольшем своем объеме экологические требования сформулированы в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» 2002 года [1], который детализируется во множестве других актов.

Однако действительно важным представляется осветить проблемы обеспечения выполнения данных требований, поскольку следует констатировать, что экологический вред от правонарушений в данной сфере достаточно велик.

Существует специальный механизм принятия хозяйственных и других экологически значимых решений, который включает в себя меры по обеспечению выполнения экологических требований. Основными звеньями этого механизма являются оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС), экологическая экспертиза, сертификация и аудит[2].

Говоря об оценке воздействия намечаемой деятельности на окружающую среду, следует сказать, что она проводится инициатором такой деятельности и указывается в специальном разделе проектной документации, что является обязательным условием проведения государственной экспертизы проектной документации в соответствии со статьей 48 Градостроительного кодекса РФ, а также Постановлением Правительства РФ от 16.02.2008 №87 «О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию»[3]. Общие требования об оценке воздействия на окружающую среду установлены в статье 32 Федерального закона «Об охране окружающей среды», а детальное регулирование её проведения осуществляется Положением об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации, утвержденным Приказом Госкомэкологии России от 16 мая 2000 г.[4] Следует отметить, что ОВОС проводится на всех этапах подготовки документации, являющейся предметом государственной экологической экспертизы, но в общем порядке имеет место облегченная процедура в рамках Градостроительного кодекса. Проблема эффективности ОВОС, по моему мнению, соотносится с проблемой уменьшения сферы действия государственной экологической экспертизы. Кроме того, процедура ОВОС установлена на ведомственном уровне, что не совсем отвечает той роли, которую должна играть данная мера.

Представляется, что самой неоднозначной проблемой мер обеспечения экологических требований является ограниченное на сегодняшний день действие государственной экологической экспертизы. Суть экологической экспертизы заключается в установлении соответствия документации, обосновывающей намечаемую хозяйственную и иную деятельность, экологическим требованиям в целях предотвращения негативного влияния на окружающую среду. До 2006 года государственная экологическая экспертиза предусматривалась для широкого спектра объектов, которые способны негативно повлиять на окружающую среду. Однако с принятием Федерального закона «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Россий-

ской Федерации» [5] перечень объектов экологической экспертизы был значительно сокращен, и теперь практически для всех масштабных проектов, основных экологически опасных объектов, в том числе объектов энергетики, проводится государственная экспертиза проектной документации в рамках Градостроительного кодекса (Главная государственная экспертиза, ГГЭ). Сокращению объектов экологической экспертизы вызвало негативные отзывы, в частности профессор Бринчук М.М. указывает, что при таком развитии законодательства об экологической экспертизе охрана окружающей среды будет только деградировать [6].

Действительно, разница между государственной экологической экспертизой и главной государственной экспертизой довольно ощутимая. ГГЭ является комплексной экспертизой, следовательно, экологическим вопросам уделяется объективно меньше внимания, она акцентирует внимание на строительных вопросах, и проводят её чиновники, тогда как экологическую экспертизу проводят непосредственно комиссии специальных экспертов в экологии. Главной же проблема госэкспертизы является её закрытая процедура, а при проведении экологической экспертизы могут присутствовать представители общественности. Зачем же были введены такие изменения? Думается, проблема была в фактически открытом перечне объектов экологической экспертизы. Она проводилась для множества объектов хозяйственной деятельности, которые по факту могли и не причинить какого-либо серьезного воздействия на окружающую среду, вследствие чего тормозилось развитие предпринимательства и, в конечном счете, всей экономики. Однако при реформировании данной сферы законодатель, по моему мнению, сделал ошибку в том, что не учел дифференциацию между объектами, влияющими на окружающую среду, и отменил экологическую экспертизу, в том числе, и для большинства крупных проектов строительства экологически опасных объектов, в частности в сфере энергетики.

Каков выход из данной ситуации? На мой взгляд, простое восстановление экологической экспертизы в её первоначальном виде не даст положительного эффекта, важно обеспечить дифференцированный подход и создать систему для определения, какой проект нуждается в экологической экспертизе, а какой нет. Думается, что отчасти по такому пути и пошел законодатель при реформировании экологического законодательства. С 1 января 2015 года начали вступать в силу положения Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 219 ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об охране окружающей среды" и отдельные законодательные акты Российской Федерации» [7], который предусматривает глобальное изменение системы государственного управления в области охраны окружающей среды. В соответствии с изменениями объекты, которые оказывают негативное влияние на окружающую среду, подразделяются на четыре категории в зависимости от степени этого негативного воздействия (объекты 1 категории - объекты, оказывающие значительное негативное воздействие и относящиеся к областям наилучших доступных технологий, объекты 2 категории оказывают умеренное воздействие, объекты 3 категории - незначительно воздействие и объекты 4 категории - минимальное воздействие). Такое деление вступило в силу с 1 января 2015 года.

С 2018 года вступят в силу положения, устанавливающие обязательность проведения государственной экологической экспертизы в отношении проектной документации объектов капитального строительства объектов I категории. Тем самым будет восстановлена экологическая экспертиза в отношении строительной документации масштабных объектов, реализация которых будет серьезно влиять на окружающую среду, а это в первую очередь объекты энергетического комплекса. Отрадно, что законодатель все же пришел к идее частичного восстановления экологической экспертизы, проводя при этом некую дифференциацию, так как для объектов II, III, IV категорий она не проводится, однако

в отношении многих важных сфер она пока так и не будет восстановлена, например, в отношении генеральных планов поселений.

Относительно экологической сертификации и аудита следует сказать, что данные меры применяются в природоохранном механизме в недостаточной степени активно. Так, законодательное регулирование экологического аудита довольно фрагментарно и нуждается в надлежащем правовом закреплении, которое может быть отражено, например, в Экологическом кодексе.

Таким образом, сам механизм обеспечения выполнения экологических требований содержит определенные проблемы правового регулирования. А ведь важно понимать, что показателем эффективности экологического законодательства является уровень соблюдения экологических требований. Высокий уровень такого соблюдения должен обеспечиваться определенными мерами, и если эти меры несовершенны, тогда снижается значение и самих требований. Поэтому важно наладить общий механизм охраны окружающей среды, в котором конкретные требования будут обеспечиваться эффективными инструментами государственного контроля, и хочется верить, что проводимая реформа сможет выстроить такой механизм.

Источники и литература

- 1) Федеральный закон от 10.01.2002 N 7-ФЗ (ред. от 24.11.2014) «Об охране окружающей среды» // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133; СЗ РФ. 2014. № 48. Ст. 6642.
- 2) Бринчук М.М. Энергетическая безопасность и экологическое право // Экологическое право. 2007. № 5. С. 4.
- 3) Постановление Правительства РФ от 16.02.2008 N 87 (ред. от 10.12.2014) «О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию» // СЗ РФ. 2008. № 8. Ст. 744; СЗ РФ. 2014. № 50. Ст. 7125.
- 4) Приказ Госкомэкологии РФ от 16 мая 2000 г. N 372 «Об утверждении Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации» // «Российская газета» от 1.09.2000. № 170.
- 5) Федеральный закон от 18.12.2006 N 232-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ред. от 14.10.2014) // СЗ РФ. 2006. № 52 (Часть 1). Ст. 5498; СЗ РФ. 2014. № 42. Ст. 5615.
- 6) Комментарий к Федеральному закону от 23 ноября 1995 г. N 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» (постатейный) / под ред. М.М. Бринчука // СПС Консультант-Плюс, 2009
- 7) Федеральный закон от 21.07.2014 N 219-ФЗ (ред. от 29.12.2014) «О внесении изменений в Федеральный закон "Об охране окружающей среды" и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 30 (Часть I). Ст. 4220; СЗ РФ. 2015. № 1 (Часть I). Ст. 11.