

Мишуков Д. М.

*генеральный директор Юридического центра
промышленной экологии
e-mail: mishukov@promecolog.ru*

**Государственная экологическая экспертиза:
понятие, место, значение ГЭЭ
в системе экспертной деятельности
государственных органов
по предотвращению негативного воздействия
на окружающую среду**

Государственная экологическая экспертиза (ГЭЭ) является самостоятельным правовым институтом, существование которого обусловлено необходимостью предварительного государственного контроля в целях недопущения реализации потенциально опасной для окружающей среды деятельности и обеспечения конституционного права граждан на благоприятную окружающую среду. ГЭЭ тесно взаимосвязана с процедурой проведения ОВОС, поскольку результаты ОВОС являются необходимой составляющей материалов, представляемых на ГЭЭ. Однако ГЭЭ не является единственной экспертизой, предполагающей проверку соответствия проектной документации экологическим требованиям. В некоторых случаях объект ГЭЭ совпадает с объектом государственной экспертизы проектной документации (ГЭПД) и в этом случае имеет место дублирование государственных функций.

Ключевые слова: *Государственная экологическая экспертиза (ГЭЭ), предварительный государственный контроль, право на благоприятную окружающую среду, государственная экспертиза проектной документации, оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС).*

Mishukov D. M.

Director General of the Legal center of industrial ecology

**The state ecological expertise:
the concept, the location, the value of SER
in the system of expert activity of public authorities
to prevent negative impact on the environment**

State ecological expertise (SEE) is independant legal institution. Existance of this institution is due to necessity of preliminary state control to prevent potentially dangerous

act for environment and to ensure the constitutional right of everyone for favorable environment. SEE is closely related to the procedure of assessment of the impact on the environment, because the result of this procedure is a part of documents which should be presented for SEE. But SEE is not the only expertise to check compliance of the project documents with the environmental requirements. Sometimes the object of SEE coincides with object of State expertise of project documentation and in this situation we have duplication of state functions.

Keywords: *State ecological expertise (SEE), preliminary state control, the right for favorable environment, State expertise of project documentation, assessment of the impact on the environment.*

Государственная экологическая экспертиза (ГЭЭ) является самостоятельным правовым институтом, имеет критерии оценки и цели проведения, выделяющие ее среди иных видов государственных экспертиз или иных процедур, предусмотренных российским законодательством.

Самостоятельность и важность данного правового института подтверждает наличие специального федерального закона, регламентирующего порядок проведения ГЭЭ.

С. А. Боголюбов отмечает, что «...Экологическая экспертиза и закон о ней призваны быть не просто принципом, но сердцевиной природоохранного законодательства... Экологическая экспертиза наилучшим образом обеспечивает права человека на благоприятную окружающую среду и более действенного государственно-правового инструментария обеспечения благоприятной окружающей среды в настоящее время у нас в наличии пока нет» [1, стр. 262–263].

I. Для выявления отличия ГЭЭ от иных правовых институтов следует проанализировать определение понятия «экологическая экспертиза».

Согласно действующему законодательству под экологической экспертизой понимается установление соответствия документов и (или) документации, обосновывающих намечаемую в связи с реализацией объекта экологической экспертизы хозяйственную и иную деятельность, экологическим требованиям, установленным техническими регламентами и законодательством в области охраны окружающей среды, в целях предотвращения негативного воздействия такой деятельности на окружающую среду [2, ст.1].

Приведенное определение с течением времени изменялось уточнялось.

1. Прежде всего, нужно отметить, что принципиально важным и единым для различных редакций определения является то, что объек-

том экологической экспертизы является намечаемая деятельность. Т.е. основной функцией экологической экспертизы является предупреждение негативного воздействия на окружающую среду, недопущение начала потенциально опасной деятельности.

2. В определении экологической экспертизы использован термин «реализация» объекта экологической экспертизы.

Под реализацией понимается «исполнение замысла, получение результата» [4], «осуществление какого-либо плана, идеи и т. п.» [5].

Исходя из практического применения законодательства об экологической экспертизе на «реализацию» можно посмотреть с разных точек зрения. Имею в виду, что если речь идет, в частности, о таком объекте ГЭЭ как документация, обосновывающая любую хозяйственную и иную деятельность во внутренних морских водах и в территориальном море, то возможно существование двух разных «реализаций»: первая — реализация строительства объекта хозяйственной деятельности, которая, очевидно, самоцелью не является, ведь сооружения строят обычно для того, чтобы в течение определенного периода (срока эксплуатации) осуществлять их вторую «реализацию», заключающуюся в использовании построенного объекта для ведения определенной деятельности. Т.е. строительство сооружения не является основной целью, мы «реализуем» объект экологической экспертизы, для того, чтобы осуществлять его эксплуатацию для определенных целей.

Для примера приведем позицию, изложенную в постановлении арбитражного апелляционного суда в отношении ГЭЭ деятельности во внутренних морских водах: «...законодатель дает понять, что ГЭЭ подлежат не только все виды документов, которые планируют эту деятельность в будущем, но и все виды хозяйственной и иной деятельности предприятия. Т.е. законодатель в данном случае разделяет ГЭЭ на два объекта: 1) объект — документы, планирующие деятельность, которая распространяется на период строительства и ввода в эксплуатацию, и 2) объект — собственно саму деятельность, т.е. эксплуатацию объекта, на что указывает абз. 2 п. 2 ст. 34 закона № 155-ФЗ [«О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне РФ»], а именно: осуществление любого вида деятельности только при наличии положительного заключения ГЭЭ» [6].

Подобный подход, существование которого обусловлено имеющимися формулировками нормативных правовых актов, не представляется конструктивным. Не понятно, для чего нужно проводить ГЭЭ

документации, обосновывающей строительство, если в ней одновременно не проведена оценка именно стадии эксплуатации. Ведь нельзя в таком случае исключить возможность возникновения ситуации, при которой возведенное на основании положительного заключения ГЭЭ сооружение невозможно будет эксплуатировать, поскольку некая документация (требования к которой в законодательстве не определены), обосновывающая деятельность по эксплуатации, не получит положительного заключения ГЭЭ.

Или другой аспект: положительное заключение ГЭЭ выдается на определенный срок, критериев для установления которого в законодательстве также не предусмотрено. Потенциально может сложиться ситуация, при которой хозяйствующему субъекту придется проводить ГЭЭ в отношении одной и той же документации регулярно и каждый раз иметь риск получения отрицательного заключения ГЭЭ.

В связи с указанным предлагается внести в законодательство изменения, которые предусматривали бы необходимость оценки при проведении ГЭЭ соответствия экологическим требованиям процессов строительства и эксплуатации объекта во взаимосвязи, а положительное заключение ГЭЭ выдавать на срок, в который включал бы и срок строительства и срок эксплуатации объекта.

Касательно проблемы, связанной со сроком действия положительного заключения ГЭЭ, нужно отметить, что Минприроды России в одном из проектов федерального закона, направленного на внесение изменений в Федеральный закон «Об экологической экспертизе», предлагает сделать заключения бессрочными.

3. При проведении ГЭЭ проверяется соответствие объекта ГЭЭ экологическим требованиям, установленным техническими регламентами и законодательством в области охраны окружающей среды. Предыдущая редакция подобного уточнения не содержала, было сформулировано лаконично: «установление соответствия экологическим требованиям».

Один из существовавших дискуссионных вопросов — отношение к пониманию того, что такое «экологические требования».

Ю. Р. Храмова отмечает, что «законодатель, употребляя в природоохранном законодательстве термин «экологические требования» указывает на способ воздействия норм права, налагающих на адресатов обязанность или воздерживаться от экологически опасного поведения, или строить его в соответствии с предписанной схемой, установленными рамками». Одновременно, обращает внимание, что

«остался без ответа важный вопрос — что же такое собственно «экологические требования», включают ли они в себя санитарно-гигиенические, градостроительные, природоохранные требования или это особые требования соблюдения экологических принципов, определенных правил деятельности в сфере экологии» [7, стр. 29].

В. И. Андрейцев, в проведенном в период до принятия Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды» исследовании, указывал: «...Эколого-экспертная деятельность по оценке экологической обоснованности проектов основывается на сопоставлении запроектированных экологических показателей с действующей в СССР общегосударственной системой показателей. Прежде всего... в качестве критериев оценки выступают требования эколого-правовых норм... В качестве сопоставимых показателей выступают и иные нормативные критерии — стандарты..., строительные нормы и правила, санитарные нормы и санитарно-гигиенические нормативы...» [8, стр. 34—36].

Критически оценивающий действующее определение экологической экспертизы в рассматриваемой части М.М.Бринчук считает, что экологическая экспертиза, проведенная на основе прежнего определения понятия экологической экспертизы, «дает более объективный, полный результат оценки проекта с точки зрения его воздействия на природу», поскольку подразделяет экологические требования на два подвиды:

1) содержащиеся в действующем законодательстве в области охраны окружающей среды и природопользования;

2) понимаемые как мера должного отношения к окружающей среде, устанавливаемая на основании познания закономерностей функционирования природы под действием естественных и антропогенных факторов и определяющая поведение человека (общества) по отношению к ней в тех или иных ситуациях; выработаны наукой, в том числе экологией, и практикой [9].

Возможно, реализация на практике одновременно двух приведенных подходов является целесообразной и в большей степени обеспечивала бы предотвращение негативных последствий планируемой деятельности. Но это поставило бы разработчика документации, являющейся объектом ГЭЭ, а также заказчика данной документации в весьма сложную ситуацию отсутствия однозначных ориентиров, исходных требований к проектированию. К тому же, отсутствие единых требований к порядку формирования экспертной комиссии (в качестве экспертов могут не быть привлечены специалисты, осведомлен-

ные о применимых в конкретной ситуации экологических требованиях, сформированных наукой и практикой) и подготовке экспертов, могут создавать прецеденты, когда принятие решения по результатам экспертизы будет зависеть именно от персонального состава конкретной комиссии.

А.К. Голиченков, определяя понятие «экологическое требование» (для целей Федерального закона «Об охране окружающей среды»), указывает, что это — «...требования, в том числе нормативы и нормативные документы, в области охраны окружающей среды, ...другие требования, установленные законодательством» [10].

Комментируя предыдущую редакцию легального определения экологической экспертизы, исследователи указывали, что «необходимо уточнить предмет экологической экспертизы, сузив его исключительно до соблюдения обязательных требований, в том числе экологических. ... Экологическая экспертиза должна иметь более формализованный характер, т.е. быть основанной на точных и четких требованиях законодательства, а также технических норм и нормативов» [11, комментарий к ст. 1].

В Федеральном законе «Об охране окружающей среды» требования в области охраны окружающей среды (природоохранные требования) определяются как предъявляемые к хозяйственной и иной деятельности обязательные условия, ограничения или их совокупность, установленные законами, иными нормативными правовыми актами, нормативами в области охраны окружающей среды и иными нормативными документами в области охраны окружающей среды [2, ст. 1].

Минприроды России включило в один из своих приказов, не являющийся нормативным правовым актом, следующее определение: экологические требования — обязательные требования, установленные в законодательных и нормативных документах, которые направлены на обеспечение рационального природопользования, охрану окружающей среды, защиту здоровья и генетического фонда человека [12].

Термины «экологические требования», «природоохранные требования» и «требования в области охраны окружающей среды» используются в законодательстве и в практике правоприменения, как правило, как равнозначные.

Суды также приравнивают понятия «экологические требования» и «природоохранные требования»: «Экологические требования, невыполнение которых образует признаки объективной стороны правонарушения по ст. 8.1 КоАП РФ определяет Федеральный закон «Об охране окружающей среды» [13].

Произошедшую формализацию определения экологической экспертизы в данной части следует считать позитивным изменением, которое может являться (в случае заинтересованности органов государственной власти в эффективном регулировании вопросов предварительного контроля намечаемой деятельности) катализатором воплощения научных исследований в сфере экологии в легальные экологические требования, на соответствие которым экспертная комиссия будет проверять документацию, являющуюся объектом ГЭЭ.

Необходимо также уточнить, какие правовые акты могут относиться к «области охраны окружающей среды».

Законодательство в области охраны окружающей среды состоит из Федерального закона «Об охране окружающей среды», других федеральных законов, а также принимаемых в соответствии с ними иных нормативных правовых актов РФ, законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ [2, п. 2 ст. 2].

В числе «других» федеральных законов можно отметить, в частности, федеральные законы «Об охране атмосферного воздуха», «Об особо охраняемых природных территориях», «Об отходах производства и потребления», «О животном мире», «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов».

Помимо этого, указывается на применимость при регулировании отношений, возникающих в области охраны и рационального использования природных ресурсов, их сохранения и восстановления, международных договоров РФ, земельного, водного, лесного законодательства, законодательства о недрах, животном мире, иного законодательства в области охраны окружающей среды и природопользования [2, п. 5 ст. 2].

Одновременно установлены изъятия, например: отношения, возникающие в области охраны окружающей среды, в той мере, в какой это необходимо для обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, регулируются законодательством о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения и законодательством об охране здоровья, иным направленным на обеспечение благоприятной для человека окружающей среды законодательством [2, п. 6 ст. 2]. Т.е. акцентировано различие между сферами регулирования законодательства об охране окружающей среды и санитарно-эпидемиологического законодательства, что позволяет сделать вывод, что требования санитарного законодательства, регламентирующие вопросы охраны окружающей среды, именно применительно к предмету регулирования дан-

ной отрасли законодательства — обеспечению благоприятной среды обитания человека, которая несколько уже предмета регулирования законодательства об охране окружающей среды, не являются природоохранными требованиями, а значит, в нашем случае, не должны являться критериями оценки объекта экологической экспертизы.

II. ГЭЭ тесно взаимосвязана с процедурой оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС).

1. В Федеральном законе «Об экологической экспертизе» установлено, что материалы ОВОС являются одним из видов документации, представляемой для проведения ГЭЭ.

Действующее Положение об ОВОС определяет ОВОС как процесс, способствующий принятию экологически ориентированного управленческого решения о реализации намечаемой хозяйственной и иной деятельности посредством определения возможных неблагоприятных воздействий, оценки экологических последствий, учета общественного мнения, разработки мер по уменьшению и предотвращению воздействий [14].

В 2002 г. был принят Федеральный закон «Об охране окружающей среды», содержащий несколько иное определение ОВОС — вид деятельности по выявлению, анализу и учету прямых, косвенных и иных последствий воздействия на окружающую среду планируемой хозяйственной и иной деятельности в целях принятия решения о возможности или невозможности ее осуществления.

Отметим, что в законе не уточняется на какие конкретно объекты или виды деятельности распространяется данное требование, что позволяет сделать вывод о том, что какая бы деятельность не планировалась, она является объектом ОВОС с учетом принципа презумпции потенциальной опасности любой хозяйственной деятельности.

Подобный подход нельзя признать справедливым в связи с отсутствием реальной дифференциации процедуры ОВОС в зависимости от сложности и значимости объекта данной оценки. Хотя такая возможность предусмотрена в Положении об ОВОС, сведения о её реализации отсутствуют, а с учетом значительных изменений в законодательстве, связанных как с изменением структуры и полномочий федеральных органов исполнительной власти, так и с перераспределением функций в части ГЭЭ между органами государственной власти РФ и субъектов РФ, возможность реализации данной возможности вызывает обоснованные сомнения.

Положением об ОВОС установлено, что ОВОС проводится для намечаемой хозяйственной и иной деятельности, обосновывающая документация которой подлежит экологической экспертизе, материалы по оценке воздействия — комплект документации, подготовленный при проведении ОВОС и являющийся частью документации, представляемой на экологическую экспертизу [14, пп. 1.1, 1.3].

Таким образом, была установлена неразрывная взаимосвязь между объектами ОВОС и экологической экспертизы: если объект подлежит экологической экспертизе, в отношении него должна быть проведена ОВОС. Вместе с тем подобные нормы Положения об ОВОС были сформулированы в период, когда перечень объектов ГЭЭ был фактически открытым.

В настоящее время перечень объектов ГЭЭ существенно сокращен и сформулирован закрытым. Но Положение об ОВОС остается неизменным — сфера его действия формально ограничивается только случаями, когда объект ОВОС является объектом экологической экспертизы.

В отношении данной ситуации имеется, в частности, следующее мнение: «...Несмотря на то, что в данном случае коллизия должна разрешаться в пользу обладающих более высокой юридической силой норм Федерального закона «Об охране окружающей среды», в природоохранной практике преимущественно применяются предписания [Положения об ОВОС], закрепляющие процедуру проведения ОВОС только для объектов, подлежащих ГЭЭ. Процедура проведения ОВОС в отношении всех остальных объектов действующим законодательством не регламентируется, что позволяет многим субъектам хозяйственной и иной деятельности не проводить в обязательном порядке исследования возможных неблагоприятных воздействий такой деятельности на окружающую среду, не учитывать общественное мнение при принятии решений, касающихся намечаемой деятельности.» [15].

Автор разделяет следующую позицию: «...Вместе с отменой требований об обязательном проведении экологической экспертизы в отношении всей планируемой и проектируемой деятельности фактически ликвидирована и процедура оценки воздействия соответствующей деятельности на окружающую среду, поскольку проведение ОВОС предусматривается законодательством только при осуществлении экологической экспертизы» [16].

Вместе с тем результаты ОВОС входят в состав раздела проектной документации, обосновывающей строительство/реконструкцию

объектов капитального строительства (далее — ОКС), предусмотренной Градостроительным кодексом РФ [17] и принятыми в его развитие подзаконными актами.

Но вновь имеет место неопределенность, приводящая к коллизиям: если намечаемая хозяйственная деятельность не является объектом ГЭЭ, но является объектом ГЭПД, предусмотренной Градостроительным кодексом РФ, то формальные основания руководствоваться Положением об ОВОС отсутствуют. Федеральные органы государственной власти в сфере строительства не уполномочены на утверждение соответствующих нормативных правовых актов, поскольку требования к материалам ОВОС должны быть установлены только органами, осуществляющими полномочия в сфере охраны окружающей среды.

III. Необходимо также рассмотреть взаимосвязь и различия ГЭЭ и государственной экспертизы проектной документации (далее — ГЭПД), прежде всего в связи с тем, что объекты данных экспертиз в некоторых случаях совпадают. Кроме того, изменения градостроительного законодательства в свое время существенным образом повлияли на законодательство об экологической экспертизе.

В случаях, предусмотренных законодательством, результат ГЭЭ представляется в составе документации, являющейся объектом ГЭПД.

1. Предметом ГЭПД является оценка соответствия проектной документации — документации, содержащей материалы в текстовой форме и в виде карт (схем) и определяющую архитектурные, функционально-технологические, конструктивные и инженерно-технические решения для обеспечения строительства, реконструкции объекта капитального строительства (далее — ОКС), их частей, капитального ремонта — 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 [17, ч. 2, ст. 48, ч. 5 ст. 49].

Отметим, что среди широкого перечня требований, оцениваемых при проведении ГЭПД, упомянуты также и экологические требования. Это означает, что частью объекта ГЭПД является объект ГЭЭ.

Такая ситуация возникла в результате существенного изменения градостроительного законодательства, целью которого была попыт-

ка упрощения процедур строительства ОКС, в частности, посредством отказа от необходимости проведения специализированных экспертиз в пользу одной экспертизы, в рамках которой проходила бы проверка требований всех применимых отраслей законодательства.

Одновременно эти изменения существенным образом затронули ГЭЭ, перечень ее объектов был существенно сокращен вследствие вступления в силу Федерального закона № 232-ФЗ [18], который многие специалисты, связанные с ГЭЭ, считают актом, направленным на уничтожение института ГЭЭ.

Т.е. для большинства проектов, предусматривающих капитальное строительство, установлен запрет на проведение специализированных экспертиз и проводится только единая ЭПД. Участие представителей органов специализированных экспертиз в работе организации, проводящей ГЭПД, не предусмотрено.

Вместе с тем ведутся дискуссии относительно того, насколько эффективным с точки зрения предотвращения негативного воздействия на окружающую среду ОКС является замена ГЭЭ на ГЭПД.

С. А. Боголюбов отмечает, что «внесение поправок...изменило лишь форму проверки... Вместо проведения государственной экологической и ряда других экспертиз может проводиться единая государственная экспертиза при условии обеспечения равновесия, сбалансированности таких конституционно защищаемых ценностей, как потребность в экономическом развитии и экологическая безопасность и удовлетворение потребностей будущих поколений» [19, стр. 5—13].

Конституционный Суд РФ указывает, что внесение изменений в ст.ст.11, 12 Федерального закона «Об экологической экспертизе» не привело... к отмене требования о проведении экологической экспертизы при подготовке проектной документации на строительство... Изменилась форма проверки — вместо ГЭЭ, государственной санитарно-эпидемиологической экспертизы и ряда других экспертиз проводится единая ГЭПД и результатов инженерных изысканий в соответствии с Градостроительным кодексом РФ и Положением об организации и проведении ГЭПД...» [20].

С данной точкой зрения не согласна, в частности, Е. С. Болтанова, которая отмечает, что «...действующее законодательство о градостроительной деятельности содержит достаточно много норм, имеющих экологическую направленность, но... не может, да и не должно, заменить законодательство экологическое, даже если речь идет об экологической оценке проектной документации» [21, стр.14—19].

Более важным представляется рассмотрение вопроса относительно источников экологических требований, используемых в качестве критерия для оценки.

Как было указано выше, при ГЭПД проводится оценка соответствия проектной документации требованиям технических регламентов.

Е. С. Болтанова указывает, что предмет экологической экспертизы шире [чем проверка только на соответствие техническим регламентам], а при проведении экологической экспертизы эксперт не ограничивается техническими регламентами [21, стр. 14–19].

Но и при проведении ГЭПД эксперты не ограничиваются только требованиями технических регламентов, что подтверждается следующим.

На данный момент число технических регламентов весьма невелико. Существующие не содержат конкретных требований, либо содержат ссылки на другие нормативные правовые акты и нормативные документы.

Например, Технический регламент о безопасности зданий и сооружений [22] принят, в том числе, в целях охраны окружающей среды, жизни и здоровья животных и растений. Статья 14 данного Технического регламента «Требования безопасного уровня воздействия зданий и сооружений на окружающую среду» предусматривает, что здания и сооружения должны быть спроектированы таким образом, чтобы в процессе их строительства и эксплуатации не возникало угрозы оказания негативного воздействия на окружающую среду. Каким образом это должно быть обеспечено и каковы критерии, позволяющие оценить наличие угрозы не установлено.

В ст. 32 Технического регламента «Требования к обеспечению охраны окружающей среды» указывается: мероприятия по охране окружающей среды, предусмотренные в проектной документации здания или сооружения в соответствии с федеральными законами и другими нормативными правовыми актами РФ, должны обеспечивать предотвращение или минимизацию оказания негативного воздействия на окружающую среду.

Т.е. Технический регламент в данном случае предусматривает необходимость применения требований иных нормативных правовых актов в области охраны окружающей среды, значит, при проведении ГЭПД должны учитываться не только требования, содержащиеся в технических регламентах.

В соответствии с переходными положениями Федерального закона «О техническом регулировании» до принятия технических регламентов подлежат применению ранее установленные требования, в том числе, в части охраны окружающей среды, жизни или здоровья животных и растений.

Конституционный Суд РФ трактует это норму следующим образом: «...до принятия соответствующих технических регламентов в рамках ГЭПД осуществляется проверка проектной документации ОКС на соответствие всем действующим в настоящее время экологическим требованиям.

По смыслу указанных переходных положений, исключение из перечня объектов [экологической экспертизы] проектов строительства, реконструкции, расширения, технического перевооружения, консервации и ликвидации предприятий, магистральных трубопроводов и тому подобных экологически опасных объектов не должно приводить к снижению уровня соответствия документации требованиям в области охраны окружающей среды» [20].

Если более детально рассмотреть источники требований в области охраны окружающей среды, то мы обнаружим, что подавляющее большинство требований сформулировано неконкретно, в стиле «должна быть обеспечена безопасность для окружающей среды». Поэтому конкретизация экологических требований к проектированию, строительству, а также последующей эксплуатации зачастую имеет место именно в нормативных правовых актах и нормативных документах, устанавливающих требования к проектированию и строительству: в сводах правил (СП), Строительных нормах и правилах (СНиП), ГОСТах.

На основании изложенного логичным было бы согласиться с приведенной позицией Конституционного Суда РФ. При этом выводы о том, насколько проведение проверки планируемого строительства в рамках ГЭПД менее эффективно с точки зрения предотвращения негативного воздействия на окружающую среду можно будет сделать только после того, как появятся реальные подтверждения того, что объекты капитального строительства, в отношении которых не была проведена ГЭЭ, оказывают большее негативное воздействие, нежели те, которые были построены или реконструированы до того, как их проектная документация перестала быть объектом ГЭЭ.

2. В настоящее время проектная документация некоторых видов объектов капитального строительства помимо того, что являет-

ся объектом ГЭПД, одновременно является объектом ГЭЭ. Такие случаи предусмотрены непосредственно в Градостроительном кодексе РФ и корреспондируют соответствующим пунктам ст.ст. 11, 12 Федерального закона «Об экологической экспертизе», определяющим объекты ГЭЭ.

В данном случае фактически имеет место дублирование процедур: документацию последовательно и независимо друг от друга рассматривает экспертная комиссия ГЭЭ и эксперты организации проводящей ГЭПД. Положительное заключение ГЭЭ является обязательным условием приема документации для проведения ГЭПД. Однако наличие положительного заключения ГЭЭ не влечет изменения процедуры ГЭПД, не отменяет проверку документации на соответствие экологическим требованиям, не исключает возможности получения отрицательного заключения ГЭПД по причинам несоответствия документации именно экологическим требованиям.

Таким образом, объекты ГЭЭ и ГЭПД могут совпадать, когда речь идет о проектной документации, связанной со строительством или реконструкцией ОКС. При этом круг требований, на соответствие которым документация проверяется при проведении ГЭЭ не такой широкий, как при проведении ГЭПД. А отсутствие положительного заключения ГЭЭ является основанием для отказа в проведении ГЭПД, что в свою очередь препятствует возможности осуществления строительства/реконструкции на законных основаниях.

На основании изложенного ГЭЭ и ГЭПД являются основными государственными экспертизами, в рамках которых проверяется соответствие намечаемой деятельности, связанной со строительством/реконструкцией ОКС, экологическим требованиям. Органы, осуществляющие организацию и проведение данных экспертиз, являются самостоятельными и независимыми друг от друга. Процедуры проведения и документы, оформляемые по результатам экспертиз являются различными.

Перечни объектов данных экспертиз частично пересекаются. При совпадении объектов экспертиз заключение ГЭПД имеет преобладающее значение, в том числе в связи с тем, что проводится после ГЭЭ, а также поскольку проектная документация ОКС, являвшаяся объектом ГЭЭ и ГЭПД, может быть утверждена заказчиком или техническим застройщиком только после получения положительного заключения ГЭПД.

Используемые источники

1. Актуальные проблемы экологического права: монография / С.А. Боголюбов. — М.: Издательство Юрайт, 2015.
2. Федеральный закон от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» (ред. от 29.12.2015).
3. Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. «Современный экономический словарь», ИНФРА-М, 2006 г.
4. Большой энциклопедический словарь. <http://dic.academic.ru/dic.nsf/enc3p/252346>.
5. Постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 05.06.2014 г. № 15АП-7026/2014 по делу № А53-26767/2013.
6. Ю.Р.Храмова «Правовые проблемы осуществления экологической экспертизы в России», дисс. на соискание ученой степени к.ю.н., М., 2000 г.
7. Андрейцев В.И. «Правовые вопросы экологической экспертизы проектов», дисс. на соискание ученой степени КЮН. — Киев, 1984 г.
8. Комментарий к Федеральному закону от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» (постатейный) (под ред. М.М. Бринчука) (Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2009)/
9. Голиченков А.К. «Экологическое право России: словарь юридических терминов»: Учебное пособие для вузов. — М.: Городец, 2008.
10. Кичигин Н.В., Пономарев М.В., Семьянова А.Ю. Комментарий к Федеральному закону «Об экологической экспертизе» (постатейный)» 2-е издание, дополненное и измененное. — М.: «Юстицинформ», 2006 г.
11. Приказ Минприроды России от 23.01.1995 г. № 18 «Об организации Системы сертификации по экологическим требованиям для предупреждения вреда окружающей природной среде (Системы экологической сертификации)».
12. Постановление Девятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 12.02.2015 г. по делу № А35-5117/2014.
13. Положение об ОВОС, утв. приказом Госкомэкологии РФ от 16.05.2000 № 372.
14. Хлуденева Н.И. Дефекты правового регулирования охраны окружающей среды: монография. — М.: ИЗиСП, ИНФРА-М, 2014.
15. Природоресурсное законодательство в условиях модернизации экономики России: современные проблемы развития: монография / В.Б. Агафонов, В.К. Быковский, Г.В. Выпханова и др.; под ред. Н.Г. Жаворонковой.

16. Градостроительный кодекс РФ от 29.12.2004 г. № 190-ФЗ (с последующими изменениями).
17. Федеральный закон от 18.12.2006 № 232-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ред. от 29.12.2015).
18. Боголюбов С.А. Экологический потенциал Конституции // Журнал российского права. — 2013. — № 10.
19. Определение Конституционного Суда РФ от 30.09.2010 г. № 1421-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Кулаковой Натальи Анатольевны и Лисицыной Наталии Александровны на нарушение их конституционных прав статьёй 11 Федерального закона «Об экологической экспертизе».
20. Болтанова Е.С. «Значение норм об экспертизе проектной документации в системе требований по обеспечению охраны окружающей среды» // Современное право. — 2014. — № 7.
21. Федеральный закон от 30.12.2009 г. № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений».