

Орловская Ирина Викторовна,
заместитель Костромского межрайонного природоохранного прокурора
Orlovskaja Irina Viktorovna,
Deputy of the Kostroma Interdistrict environmental Prosecutor
lawkostroma@yandex.ru

**ОБЩЕСТВЕННАЯ ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ЭКСПЕРТИЗА:
ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ**

**PUBLIC ECOLOGICAL EXAMINATION:
PROBLEMS OF LEGAL REGULATION**

Рассмотрены основные проблемы деятельности общественных природоохран-ных структур, связанные с несовершенством положений в российском экологическом законодательстве. Рассматриваются необходимость и значимость проведения общественной экологической экспертизы при принятии экологически важных хозяйствен-ных решений и проблемы, которые при этом возникают.

The main problems in the activity of public nature, caused by imperfection of the present situation in Russian ecological legislation, are considered. The article deals with the necessity and the importance of carrying out the social ecological examination when making ecologically important economy decisions and with such problems arising.

Общественная экологическая экспертиза, оценка воздействия на окружающую среду, экологическая экспертиза, экологическое законодательство.

Public ecological examination, assessment of environmental impact, environmental assessment, environmental legislation.

Экологическая экспертиза в Российской Федерации формировалась как уникальный институт государственного управления, позволяющий ограничивать антропогенное воздействие на окружающую природную среду на стадии принятия решения о реализации объекта хозяйственной и иной деятельности с учетом общественного мнения при оценке допустимости экологических последствий планируемого уровня воздействия¹.

В соответствии со ст. 1 Федерального закона от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе»² экологическая экспертиза – установление соответствия документов и (или) документации, обосновывающих наме-чаемую в связи с реализацией объекта экологической экспертизы хозяйст-венную и иную деятельность, экологическим требованиям, установленным техническими регламентами и законодательством в области охраны окру-жающей среды, в целях предотвращения негативного воздействия такой деятельности на окружающую среду.

© Орловская И. В., 2017

¹ Храмова Ю. Р. К вопросу о правовых проблемах осуществления экологической экс-пертизы // Государство и право. 2000. № 8. С. 11–17.

² Об экологической экспертизе: федер. закон от 23 ноября 1995 № 174-ФЗ: в ред. от 28.12.2017 № 422-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1995. № 48. Ст. 4556.

Одной из форм реализации конституционного права каждого на благоприятную окружающую среду является общественная экологическая экспертиза.

В силу ч. 1 ст. 19 Федерального закона от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе»³ граждане и общественные организации (объединения) в области экологической экспертизы имеют право выдвигать предложения о проведении общественной экологической экспертизы хозяйственной и иной деятельности, реализация которой затрагивает экологические интересы населения, проживающего на данной территории.

Общественная экологическая экспертиза организуется и проводится по инициативе граждан и общественных организаций (объединений), а также по инициативе органов местного самоуправления общественными организациями (объединениями), основным направлением деятельности которых в соответствии с их уставами является охрана окружающей среды, в том числе организация и проведение экологической экспертизы, и которые зарегистрированы в порядке, установленном законодательством Российской Федерации (ст. 20 Федерального закона от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе»⁴).

Объектами общественной экологической экспертизы являются объекты, указанные в ст. 11 и 12 Федерального закона от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе»⁵ за исключением объектов экологической экспертизы, сведения о которых составляют государственную, коммерческую и (или) иную охраняемую законом тайну.

В условиях непрекращающегося роста антропогенной нагрузки на окружающую среду, динамичного развития промышленности, сельского хозяйства, создания и внедрения новых уникальных технологий производства, создания и развития населенных пунктов особую актуальность приобретает возможность общественности выразить свое мнение об объекте хозяйственной и иной деятельности, планируемом к реализации.

Однако, имеет место недостаточное правовое регулирование данной сферы правоотношений, что препятствует и (или) делает невозможным надлежащую реализацию конституционных прав граждан.

Так, ст. 15 и ст. 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁶ установлен исчерпывающий перечень вопросов местного значения муниципальных районов и городских округов.

³ Об экологической экспертизе...

⁴ Там же.

⁵ Там же.

⁶ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон № 131-ФЗ от 06 октября 2003: в ред. от 29.12.2017 № 463-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

При этом полномочия органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов в области экологической экспертизы на соответствующей территории, перечисленные в ст. 9 Федерального закона от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе»⁷, в Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁸ не поименованы. К таким полномочиям отнесено в том числе и полномочие по организации по требованию населения общественных экологических экспертиз.

В силу ч. 1 ст. 23 Федерального закона от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе»⁹ общественная экологическая экспертиза осуществляется при условии государственной регистрации заявления общественных организаций (объединений) о ее проведении. Орган местного самоуправления в семидневный срок со дня подачи заявления о проведении общественной экологической экспертизы обязан его зарегистрировать или отказать в его регистрации. Заявление о проведении общественной экологической экспертизы, в регистрации которого в указанный срок не было отказано, считается зарегистрированным (ч. 2 ст. 23 Федерального закона от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе»¹⁰).

Однако, учитывая объемы законодательного массива, применяемого органами местного самоуправления при реализации возложенных на них полномочий, вопросы реализации положений ст. 9 Федерального закона от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе»¹¹ 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.

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».

⁷ Об экологической экспертизе...

⁸ Об общих принципах организации местного самоуправления...

⁹ Об экологической экспертизе...

¹⁰ Там же.

¹¹ Там же.

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.

Между тем, в нарушение ст. 9 и ст. 23 Федерального закона от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе»¹² 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.

Кроме того, в нарушение ст. 9 Федерального закона от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе»¹³ 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 Федерального закона от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе»¹⁴ 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 КоАП РФ¹⁵, поскольку такое заявление не является обращением в соответствии с понятием, установленным ст. 4 Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»¹⁶.

Не может быть квалифицировано указанное бездействие администрации и по ч. 3 ст. 8.4 КоАП РФ¹⁷ (незаконный отказ в государственной регистрации заявлений о проведении общественной экологической эксперти-

¹² Об экологической экспертизе...

¹³ Там же.

¹⁴ Там же.

¹⁵ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 № 195-ФЗ: в ред. от 31.12.2017 № 499-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

¹⁶ О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: федер. закон от 02 мая 2006 № 59-ФЗ: в ред. от 27.11.2017 № 355-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

¹⁷ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях...

зы) поскольку отказ в регистрации заявления о проведении общественной экологической экспертизы от администрации не последовал.

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 именована, а административный регламент по предоставлению муниципальной услуги не принимался.

Учитывая содержание ч. 1 ст. 23 и ч. 2.1 ст. 25 Федерального закона от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе»¹⁸ 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 Федеральный закон от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе», Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «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.

¹⁸ Об экологической экспертизе...