

УДК 340

**ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ЭКСПЕРТИЗА ПРОЕКТОВ ПРАВОВЫХ
АКТОВ: ПОНЯТИЕ, СУЩНОСТЬ И ЗНАЧЕНИЕ**

Евдокушина Д.О.¹

Студентка

Калужский государственный университет им. К. Э. Циолковского,

Калуга, Россия

Воробьева М. О.

Студентка

Калужский государственный университет им. К. Э. Циолковского,

Калуга, Россия

Аннотация: Статья посвящена анализу экологической экспертизы как одному из видов экспертизы законодательства, являющимся эффективным инструментом правового регулирования, направленным на обеспечение экологической безопасности. Исследуются виды экологической экспертизы, дается краткая их характеристика. Особое внимание уделяется анализу перечню объектов и субъектов экологической экспертизы. Акцентируется внимание на значении экологической экспертизы как вида экспертизы законодательства. Обосновывается вывод о необходимости совершенствования экологической экспертизы.

¹ *Научный руководитель – Короткова Ольга Анатольевна, доцент, к.ю.н., доцент кафедры Юриспруденции Института истории и права Калужского государственного университета имени К. Э. Циолковского, Калуга, Россия*

Ключевые слова: экспертиза законодательства, экологическая экспертиза, экологическая безопасность, окружающая среда, принципы, проекты правовых актов, нормативно-правовые акты, объекты экологической экспертизы, субъекты экологической экспертизы, экологический контроль.

***ENVIRONMENTAL EXPERTISE OF DRAFT LEGAL ACTS:
GENERAL PROVISIONS AND MEANING***

Evdokushina D.O

Student

Kaluga State University named after K.E. Tsiolkovsky,

Kaluga, Russia

Vorobieva M. O.

Student

Kaluga State University K. E. Tsiolkovsky,

Kaluga, Russia

Annotation: The article is devoted to the analysis of environmental expertise as one of the types of expertise of legislation, which is an effective tool of legal regulation aimed at ensuring environmental safety. The types of environmental expertise are investigated, their brief characteristics are given. Special attention is paid to the analysis of the list of objects and subjects of environmental expertise. Attention is focused on the importance of environmental expertise. The conclusion about the need to improve environmental expertise is substantiated.

Keywords: legislative expertise, environmental expertise, environmental safety, environment, principles, draft legal acts, objects of environmental expertise, subjects of environmental expertise, regulatory legal acts, environmental control.

Современный этап развития общества характеризуется ухудшением общего экологического состояния, связанного как с изменением климата на территории всей нашей планеты, так и с развитием народного хозяйства, которые в совокупности оказывают негативное воздействие на природу и окружающую среду. Все изменения требуют тщательного регулирования и контроля во всех сферах жизнедеятельности, в том числе и правовой, которая включает в себя комплекс самых разнообразных правовых инструментов по выработке норм права и контролем за их соблюдением, которые позволяют обезопасить состояние окружающей среды и здоровье человека.

Одним из таких инструментов выступает экспертиза законодательства. Как справедливо отмечает О.А.Короткова:» экспертиза законодательства — это публично-правовая деятельность лица (группы лиц), обладающих специальными знаниями, направленная на проведение исследования законопроекта или законодательного акта на предмет его соответствия объективным требованиям в определенной сфере общественных отношений, а так же подготовку, оформление выводов и рекомендаций (заключений) по данному законопроекту или законодательному акту» [4, с. 64]. Таким образом экспертиза законодательства выступает необходимым условием для создания качественного нормативного правового акта, позволяющее в дальнейшем не допустить наступления неблагоприятных последствий во всех сферах жизнедеятельности. Нормативно - правовой акт является первоначальным элементом регулирования экологической обстановки, поскольку его главным назначением является закрепления обязательных правовых норм, которым

должны следовать все субъекты права и общество в целом, в том числе и в экологической сфере. Поэтому экспертиза законодательства занимает важное значение, поскольку ее проведение способствует устранению различных дефектов, противоречий и пробелов, содержащихся в нормативно - правовых актах, что содействует достижению высокого качества данных актов.

Стоит сказать, что классификация экспертизы законодательства довольно разнообразна: например, в зависимости от поставленных перед экспертом выделяет юридическую, правовую, социально-психологическую, нормативно-техническую, герменевтическую, лингвистическую и другие; в зависимости от объекта исследования выделяют основную и дополнительную экспертизу; в зависимости от состава исполнителей экспертизы выделяют единоличную, комиссионную и комплексную экспертизы.

Одним важнейших видов экспертиз является экологическая экспертиза, которая является одним из эффективных инструментов, направленным на разработку мер по защите экологии и обеспечении экологической безопасности, обеспечению прав граждан от неблагоприятных воздействий извне.

Стоит сказать, что институт экологической экспертизы возник сравнительно недавно в ее современном виде. Возникновение данного института обуславливается принятием ряда важнейших законов: Закона Российской Федерации «Об охране окружающей природной среды» от 19 декабря 1991 г., Федеральный закона «Об экологической экспертизе» от 23 ноября 1995 г., которые сформировали понятие о существовании экологической экспертизы, заложили основы ее проведения. Именно принятие данных законов позволили ей устойчиво закрепиться в правовой сфере в качестве эффективного инструмента регулирования экологической обстановки в стране. Тем не менее, формирование данного вида экспертизы

прослеживается еще в Законе РСФСР «Об охране природы в РСФСР» от 27 октября 1960 года. С. А. Боголюбов отмечает «правотворчество и, прежде всего, законотворчество в сфере охраны природы, организации рационального природопользования стали согласно этому Закону РСФСР 1960 г. предусматривать всевозможную государственную и общественную оценку проектов правовых решений о крупных объектах хозяйственной и иной деятельности» [2, с. 404].

В настоящее время проведение данной экспертизы осуществляется в соответствии с Конституцией РФ, Федеральным законом № 174-ФЗ от 23.11.1995 «Об экологической экспертизе», Федеральным законом № 7-ФЗ от 10.01.2002 «Об охране окружающей среды», Постановлением Правительства Российской Федерации от 07.11.2020 № 1796 "Об утверждении Положения о порядке проведения государственной экологической экспертизы" а также иными нормативно-правовыми актами в области защиты окружающей среды, в том числе издаваемых субъектам РФ.

Федеральный закон от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» (далее по тексту — ФЗ № 174-ФЗ) закрепляет определение экологической экспертизы. В соответствии со ст. 1 «Экологическая экспертиза- 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].

Как справедливо отмечает В. В. Ерофеева «Экологическая экспертиза — это автономный тип природоохранного контроля и наблюдения, ее предназначение заключается в определении и предотвращении потенциальной

опасности для окружающей среды» [3, с.131]. Соответственно, нужно отметить, что данная экспертиза проводится в отношении только намечаемой деятельности, т. е. вносимых и обсуждаемых проектов правовых актов, а не уже действующих нормативно-правовых актов, что позволяет в будущем обеспечить соблюдение экологического законодательства на самых ранних стадиях и в дальнейшем не допустить негативного влияния на окружающую среду. Представляется правильным проводить экологическую экспертизу именно в отношении проектов правовых актов, поскольку именно на этапе их внесения и обсуждения можно наиболее качественно, полно и объемно осуществить проверку всех положений, исключить те нормы, которые могут значительно повлиять на ухудшение экологического состояния и не допустить их внедрения в жизнь.

Анализируя определение экологической экспертизы, стоит сказать, что ее целью является стремление к установлению соответствия планируемых проектов правовых актов действующим требованиям в области охраны окружающей среды с недопущением наступления неблагоприятных последствий в экологической сфере общества. Таким образом, институт проведения экологической экспертизы способствует внедрению в правовое поле только качественных правовых актов, не содержащих правовых норм, направленных на нерациональное природопользование и отрицательно влияющих на охрану окружающей среды в целом.

Стоит упомянуть, что, что ФЗ № 174-ФЗ» закрепляет два вида экологической экспертизы: государственную и общественную [1]. Государственная экологическая экспертиза проводится – органами государственной власти РФ и субъектов РФ в области экологической экспертизы, заключения которых обязательными на всей территории РФ. Общественная же экспертиза является инициативой граждан, общественных объединений и органов местного самоуправления, осуществляющими

деятельность в области охраны окружающей среде. В свою очередь заключение общественной экспертизы носит рекомендательный характер. Таким образом, важное внимание уделяется именно общественной экспертизе как одной из форм реализации мнения граждан, позволяющая им участвовать в проведении экологической экспертизы независимо от проведения государственной экологической экспертизы, способствуя реализации конституционного права граждан на благоприятную окружающую среду. Оба виды экспертизы, несмотря на различия по процедуре проведения экспертизы, основываются на одинаковых принципах, имеют одинаковый объект воздействия и действуют во взаимосвязи друг с другом, при этом постоянно дополняя друг друга и обеспечивая взаимодействия между государством и гражданами.

Необходимо отметить, что другие виды экологической экспертизы на законодательном уровне не закреплены, но наукой предусматривается различные квалификации. Так, например Ю. Ю. Никифоренко по типу объекта различает экспертизу сложных, средней сложности и простых объектов [6, с.16]. С. И. Колесников приводит пример таких экологических экспертиз как ведомственная, научная и коммерческая экологическая экспертиза, раскрывая их особенности [5, с.9]. Так проведение коммерческой и научной экспертизы могут быть отнесены как к общественной экспертизе, если она проводится в инициативном порядке, так и к государственной, если в ее проведении участвуют представители соответствующих государственных органов. Проведение же ведомственной экспертизы является необходимым элементом перед подачей материалов на государственную экологическую экспертизу с целью выявлению недостатков проектов и экономии денежных ресурсов.

Проведение экологической экспертизы основывается на предусмотренных в российском законодательстве принципах. Ст. 3 ФЗ № 174-

ФЗ закрепляет перечень принципов, на которых должна базироваться экологическая экспертиза: презумпции потенциальной экологической опасности любой намечаемой деятельности; комплексности оценки воздействия на окружающую среду планируемой деятельности и его последствий; обязательности учета требований экологической безопасности, достоверности, полноты информации, представляемой на экспертизу, независимости экспертов и др. [1]. Принципы являются базовыми идейными началами, позволяющими на начальном этапе осуществления экспертизы сформировать правильное и качественное ее проведение, выступая ориентиром для законодателя правомерности тех или иных действий. Следует сказать, что, несмотря на закрепления столько широкого и разностороннего спектра принципов, они, находясь в постоянной взаимосвязи, друг с другом, выступают необходимым звеном, благодаря которому проведение экологической экспертизы является максимально полным, достоверным и законным.

Особо внимания заслуживает вопрос об определении объекта экологической экспертизы, поскольку в ст.11, ст.12 и ст. 21 ФЗ № 174-ФЗ содержит широкий перечень того, на что может быть направлена экспертиза, при это дифференцируясь в зависимости от вида экспертизы. Так ст.21 ФЗ № 174-ФЗ подчеркивает, что общественная экспертиза проводится в отношении тех же объектов, что и государственная, но при этом исключение составляют объекты экологической экспертизы, сведения о которых могут, составляют государственную или иную охраняемую законом тайну [1]. Анализируя ст. 11–12 ФЗ № 174-ФЗ, закрепляющие перечень объектов экспертизы, необходимо отметить, что, не совсем ясным остается перечень проектов правовых актов, которые должны проходить через обязательную экологическую экспертизу. В связи с этим, предлагается рассматривать не все вносимые и разрабатывающие нормативно - правовые акты, а только те,

которые в дальнейшем могут оказать негативное влияние на окружающую среду, в том числе ее загрязнение, нерациональное использование природных ресурсов, ущемление экологических прав граждан и нанесения ущерба экологической безопасности граждан.

Субъекты проведения экологической экспертизы различаются в зависимости от вида проводимой экспертизы. Так обязанность по проведению государственной экологической экспертизы возлагается на Федеральную службу по надзору в сфере природопользования, ее территориальные органы, а также органы государственной власти РФ. Особо внимания заслуживают, субъекты общественной экспертизы ими являются общественные организации, основным направлением деятельности, которых является охрана окружающей среды.[1]. Несмотря на различие в выделяемых субъектах, они направлены на достижение общей цели - соответствия планируемых проектов правовых актов действующим требованиям в области охраны окружающей среды с недопущением наступления неблагоприятных последствий в экологической сфере общества

Говоря о значении экологической экспертизы, целесообразно рассмотреть выполняемые ей функции, которые позволят наиболее полно отразить роль данной экспертизы. К функциям экологической экспертизы можно отнести:

1. Экологическая экспертиза выступает в качестве гаранта конституционного права граждан РФ на благоприятную окружающую среду, посредством которого государство реализует свои обязанности по обеспечению чистой и безопасной окружающей среды

2. Экологическая экспертиза является эффективнейшим инструментом, направленным на обеспечения выполнения экологических требований положений проектов правовых актов,

позволяющая исключить те положения, которые препятствуют экологической безопасности и ущемлению прав граждан в экологической сфере.

3. Благодаря проведению общественной экологической экспертизы реализуется функция граждан и общественных объединений по выражению общественного мнения с целью защиты экологии, посредством, которого они могут стать инициаторами проведения качественной экологической экспертизы

4. Выполняет важную функцию экологического контроля, которая позволяет не допустить наступление последствий негативно влияющую на окружающую среду, в том числе ее загрязнение и нерациональное природопользование в целом

Таким образом, экологическая экспертиза выступает незаменимым средством соблюдения экологических требований для дальнейшего механизма обеспечения экологической безопасности в планируемой деятельности. Качественное проведение экологической экспертизы на всех ее уровнях позволяет исключить проекты правовых актов, которые в дальнейшем могут оказать отрицательное воздействие на окружающую среду и природу, что способствует реализации права каждого гражданина на благоприятную окружающую среду. Но, не смотря на развитие данного института, необходимо восполнять имеющиеся проблемы и коллизии, в частности относительно закрепления конкретного перечня проектов правовых актов, которые должны подлежать обязательной экологической экспертизы. Своевременное, качественное обновление и совершенствование института экологической экспертизы позволит обеспечить благоприятное состояние окружающей среды и соблюдения прав граждан в экологической сфере.

Библиографический список:

1. Федеральный закон "Об экологической экспертизе" от 23.11.1995 №174-ФЗ (последняя редакция) [Электронный ресурс] — Режим доступа — URL:http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8515/ (дата обращения 10.05.2022)
2. Боголюбов С. А. Экологическая экспертиза проектов правовых актов Задачи и проведение экологической экспертизы законопроектов // Юридическая техника. 2022. №16. - С. 403–410 [Электронный ресурс]. — Режим доступа — URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ekologicheskaya-ekspertiza-proektov-pravovyh-aktov-zadachi-i-provedenie-ekologicheskoy-ekspertizy-zakonoproektov> (дата обращения : 09.05.2022).
3. Ерофеева В. В. Проблемы правового регулирования экологической экспертизы // Юридическая наука. 2018. №1. - С. 130-134. [Электронный ресурс]. — Режим доступа —URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-pravovogo-regulirovaniya-ekologicheskoy-ekspertizy> (дата обращения: 22.05.2022)
4. Короткова О. А. Экспертиза законодательства и педагогическая экспертиза: общее и частное // Социально-экономические явления и процессы. 2016. №9. - С 64-69 [Электронный ресурс]. — Режим доступа —URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ekspertiza-zakonodatelstva-i-pedagogicheskaya-ekspertiza-obschee-i-chastnoe> (дата обращения: 18.05.2022).
5. Колесников С. И. Экологическая экспертиза и оценка воздействия на окружающую среду: учебно-методическое пособие/ Колесников С. И. - Ростов-на-Дону: РГУ, 2001. - С.8-9.

6. Никифоренко Ю. Ю. Экологическая экспертиза: учебное пособие/ Никифоренко Ю.Ю, Теучеж А.А, Корунчикова В.В и [и др.]; общ. ред. Белюченко. И.С. - Краснодар: КубГАУ, 2018. - С. 16–17.

Оригинальность 77%