

## ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ

**Аннотация:** В данной статье автор рассматривает вопрос о предпосылках формирования и развития экологического права, а также природоохранной деятельности. В данной статье будет рассмотрена историческая обусловленность создания специального на то уполномоченного органа власти. Правовая охрана природы как объекта юридической науки не теряет своей актуальности для ученых-юристов, что лежит в основе становления экологического правосознания и развития экологической функции государства. Развитие направлений российского экологического права и законодательства детерминировано социально-экономическими, политическими и другими происходящими преобразованиями в государстве.

**Ключевые слова:** Экологическая экспертиза, законодательный процесс, природопользование, этапы развития экологического права, классификация норм нормы об охране природы, институционализация экологической экспертизы, формирование экологического права.

**Annotation:** in this article, the author considers the prerequisites for the formation and development of environmental law, as well as environmental protection activities. This article will examine the historical conditionality of creating a special authorized body of authority. The legal protection of nature as an object of legal science does not lose its relevance for legal scholars, which underlies the formation of environmental justice and the development of the ecological function of the state. The development of Russian environmental law and legislation is determined by the socio-economic, political and other ongoing transformations in the state.

***Keywords:** environmental impact assessment, legislative process, nature management, stages of development of environmental law, classification of norms of norms on environmental protection, institutionalization of environmental impact assessment, formation of environmental law.*

Анализ классификаций этапов развития экологического права и законодательства позволит понять и спрогнозировать тенденции развития рассматриваемой отрасли законодательства и в его контексте экологической экспертизы, а так же, согласно Игнатъевой И.А. «должно проводиться с целью успешного формирования идеологического механизма реализации экологического законодательства России» [7, с. 142].

О.Л. Дубовик предлагает классифицировать нормы об охране природы по трем периодам: дореволюционный, советский и современный (российский). Дореволюционный период характеризуется фрагментарностью правового регулирования; отождествлением собственности и предмета охраны; под охраной природы подразумевалось в основном охрана лесов, животных, заповедников; в целом отсутствием специальных нормативно-правовых актов. В советский период происходит трансформация природоресурсного подхода в правотворчестве в природоохранный подход. О.Л. Дубовик выделяет такие этапы в советском периоде: послереволюционный; довоенный; послевоенный (период принятия Декрета о земле и проведения национализации земель); этап формирования природоохранного законодательства (конец 50-х – начало 80-х гг. XX в.); завершающий этап (конец 80-х гг. XX в.), связанный с принятием основополагающих решений в области государственной экологической политики, оформлением современных подходов к экологическому праву и законодательству, осознанием значимости и необходимости создания и реализации правовых мер по охране окружающей среды. О.Л. Дубовик выделяет два этапа в современном периоде: до 1995 г. (появление инициатив обновить и реформировать существующее законодательство о земле, лесах и т.д.) и после 1995 г. (интенсивное развитие экологического законодательства) [6, с. 107-114].

Значимыми вехами в формировании экологического права является принятие небольшого по объему от 27.10.1960 г. Закона РСФСР «Об охране природы в РСФСР», который являлся первым нормативным актом, регулирующим охрану всей системы природных ресурсов; вступление в силу Постановления Верховного Совета СССР от 20.09.1972 г. «О мерах по дальнейшему улучшению охраны природы и рациональному использованию природных ресурсов», в котором утверждалась важность рационального использования, сохранения и воспроизводства природных ресурсов, а так же бережного отношения к природе в целом, что является составным элементом строительства коммунизма в СССР [3]. Большое значение в охране окружающей среды имело совместное Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 29.12.1972 г. «Об усилении охраны природы и улучшении использования природных ресурсов», где требовалось от ЦК компартий и Советов Министров союзных республик, крайкомов и обкомов партий, Советов Министров автономных республик, крайисполкомов и пр. усилить деятельность и внимание по охране окружающей среды, рационального использования природных ресурсов, установить контроль за деятельностью по природопользованию [4].

Тихомирова Л.А. предлагает четко разграничивать историю становления и развития природоохранного законодательства (законодательства об охране окружающей среды) и историю становления и развития природоресурсного законодательства, Она полагает, что анализ историко-правового аспекта становления и развития законодательства об охране окружающей среды, позволяет определить три этапа его формирования: 1978 - 1992 гг., 1991 -2002 гг., с 2002 г. по настоящий день [11, с. 33].

Следует подчеркнуть, что с конца 50-х. гг. XIX в. стала прослеживаться тенденция рассмотрения охраны природы не только как охраны каких-то отдельных ее объектов, но и как деятельность, направленную на сохранение и восстановление всех природных ресурсов и природы в целом. Постепенно к решению проблемы охраны окружающей среды подключаются в той или иной мере все государственные органы, расширяется круг общественных

организаций, участвующих в решении природоохранных вопросов [10, с. 12]. Наконец, в начале 60-х годов функция государства по охране природы стала рассматриваться как одна из самостоятельных функций государства, однако некоторые ученые отмечали, что данная функция возникла с победой Великой Октябрьской социалистической революции [8].

В настоящее время все чаще вместо термина «окружающая природная среда» стали применять термин «экология». Данное понятие впервые предложил ввести в оборот в России О.С Колбасов в начале 70-х годов.

Экологическая экспертиза как метод природоохранной деятельности осуществляется в Российской Федерации с 1970-х гг. В советский период экологическая экспертиза проводилась Государственным плановым комитетом СССР и Государственным комитетом СССР по науке и технике. Отметим отсутствие в рассматриваемый период конкретных законодательных требований об обязательности проведения государственной экологической экспертизы. В то же время обязательным было согласовать планируемые проекты с государственными природоохранными органами. Далее, в отличие от статуса заключения современной государственной экологической экспертизы, результаты экологической экспертизы рассматриваемого периода носили рекомендательный характер [9, с. VII].

Изначально в СССР положения, связанные с предотвращением негативных последствий воздействия на окружающую среду со стороны планируемой деятельности, содержались исключительно в хозяйственном законодательстве. Так, нормы и правила планирования и проектирования содержали, вместе с техническими, природоохранные и санитарные стандарты, требования по проведению инженерных и экологических расчетов по оформлению сопутствующей документации. Начиная с 1970-х гг. требовалось наличие раздела «Охрана окружающей среды» в ряде проектной документации, относящийся к определённым видам деятельности. Зачастую необходимым для реализации того или иного вида деятельности было получить согласование с ответственными по охране окружающей среды государственными органами.

В соответствии с этой Инструкцией, проектная документация планируемой хозяйственной деятельности обязана включать комплексную оценку предусматриваемых технических решений по рациональному использованию природных ресурсов и мероприятий по предотвращению отрицательного воздействия строительства и эксплуатации объекта на окружающую среду. Обозначенное Постановление и Инструкция, а так же непосредственно практика проведения экспертиз легли в основу введенной оценке воздействия на окружающую среду, определяющей экологическую допустимость реализации проекта [12]. ОВОС содержательно и процессуально как этап при подготовке хозяйственных решений была начата в 1988 г. Главная государственная экологическая экспертиза от лица Госкомприроды СССР разрабатывала методическое и нормативно-правовое обеспечение процедуры ОВОС. Ответственность за проведение ОВОС нес инициатор/заказчик планируемой хозяйственной деятельности.

История становления и развития отечественного института государственной экологической экспертизы (ГЭЭ) связана с постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 07.01.1988 г. № 32 «О коренной перестройке дела охраны природы в стране». Этот документ постановил создание «союзно-республиканского» Государственного комитета СССР по охране природы (Госкомприрода СССР), на который возлагалось «осуществление государственной экологической экспертизы генеральных схем развития и размещения производительных сил страны и отраслей народного хозяйства», а также «проектов на строительство (реконструкцию) предприятий и иных объектов, оказывающих воздействие на состояние окружающей среды и природных ресурсов» [5].

Институционализация экологической экспертизы реализовалась так же путем постановление Верховного Совета СССР от 27.11.1989 г. № 72 «О неотложных мерах экологического оздоровления страны», предписывающее начиная с 1990 г. «открывать финансирование работ по всем проектам и программам только при наличии положительного заключения государственной

экологической экспертизы», а также «обеспечить независимость экологической экспертизы» [13]. В структурах созданных при Госкомприроды СССР и Госкомприроды РСФСР были сформированы специализированные управления ГЭЭ, использовавшие формы и принципы работы государственных экспертиз, ранее проводившихся в Госстрое и Госплане СССР. Отделам ГЭЭ запрещалось принимать на экспертизу проекты, не содержащие результатов ОВОС. Согласно приказу Госкомприроды, заказчик обязывался предоставлять проектную документацию на экологическую экспертизу, включая в состав этой документации результаты проведения оценки воздействия на окружающую среду. Результаты экологической экспертизы, подготовляемые в течение 45 дней Госкомприродой носили обязательный характер.

В принятом 19 декабря 1991 г. Законе РСФСР «Об охране окружающей природной среды» [2] государственной экологической экспертизе был отведен Раздел V, в котором констатировались принципы реализации ГЭЭ (обязательность, научная обоснованность, законность выводов, вневедомственность, гласность, участие общественности), цели, объекты, ответственность и специфика общественной экологической экспертизы.

Первым нормативным документом в области оценки воздействия на окружающую среду, впервые использующим аббревиатуру ОВОС, была Временная инструкция о порядке проведения оценки воздействия на окружающую среду при разработке технико-экономических обоснований (расчетов) и проектов строительства народнохозяйственных объектов и комплексов (1992 г.) Госкомприроды получили указание от руководства Комитета не принимать на ГЭЭ обосновывающую документацию без информации об использовании в проектных решениях результатов проведения ОВОС. Таким образом, результаты ОВОС подлежали рассмотрению ГЭЭ. Инструкция легла в основу разработки отраслевых инструктивно-методических документов по ОВОС различными министерствами.

Ключевым этапом в развитии экологической экспертизы стало принятие Закона РСФСР от 19.12.1991 N 2060-1 (ред. от 10.01.2002) "Об охране

окружающей природной среды", где впервые были законодательно урегулированы отношения по экологической экспертизе, ГЭЭ приняла обязательный характер, ей подвергалась плановая и проектная документация, технико-экономическое обоснование проектов различного масштаба и предмета. Положительное заключение ГЭЭ определялось как обязательное условие для реализации проектов. Так же была предусмотрена возможность проведения общественной экологической экспертизы [2].

В соответствии с развитием экологических нормативно-правовых актов, менялся и организационно-правовой статус экологической экспертизы. Так, вместе с принятием Федерального закона "О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации" от 04.12.2006 N 201-ФЗ [1] из перечня объектов государственной экологической экспертизы были исключены материалы, обосновывающие перевод лесных земель в нелесные.

Представление материалов ОВОС на государственную экологическую экспертизу, обязательность и гласность ГЭЭ, правовых последствий заключения ГЭЭ мотивируют заказчиков и проектные организации к подготовке материалов экологического обоснования намечаемой деятельности. Механизм экологической экспертизы представляется эффективным барьером, препятствующим реализации опасных или общественно неприемлемых проектов.

### **Использованные источники**

1. Федеральный закон «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации» от 04.12.2006 N 201-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
2. Закон РСФСР от 19.12.1991 N 2060-1 (ред. От 10.01.2002) «Об охране окружающей природной среды» // СПС «КонсультантПлюс».
3. Постановление Верховного Совета СССР от 17 июня 1977 г. «О мерах по дальнейшему улучшению охраны лесов и рациональному использованию лесных ресурсов» // Ведомости ВС СССР. 1977. № 25, ст. 387.

4. Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР № 898 «Об усилении охраны природы и улучшении использования природных ресурсов» // СПП СССР. 1973. № 2, ст. 6.
5. Государственная экологическая экспертиза в России: становление, разрушение, возрождение [Электронный ресурс: <http://www.priroda.ru/reviews/detail.php?ID=8588>].
6. Дубовик О.Л. Экологическое право: учебник. М.: ТК «Велби»; Изд-во «Перспектив», 2003.
7. Игнатъева И.А. Проблемы развития экологического законодательства России: автореф. дис. . канд. юрид. наук. М., 1997.
8. Колбасов О.С. Правовые исследования по охране окружающей среды в СССР // Итоги науки и техники. Сер.: Охрана природы и воспроизводство природных ресурсов. Т. 5. М.: ВИНТИ, 1978.
9. Комментарий к Федеральному закону «Об экологической экспертизе» / Отв. ред. проф. М.М. Бринчук. – М.: Издательство БЕК, 1999.
10. Макаревич Н.С. Некоторые характерные черты функций охраны окружающей среды социалистического государства // Вопросы теории государства и права: межвуз. науч. сб. ст. Саратов, 1983.
11. Тихомирова Л.А. Законодательство Российской Федерации об охране окружающей среды: проблемы реализации. М.: АТИСО, 2008.
12. Экологическая экспертиза: учеб. пособие для студ. учреждений высш. проф. образования / [В.К. Донченко, В.М. Питулько, В.В. Растоскуев, С.А. Фролова] / под ред. В.М. Питулько. — 5-е изд., перераб. и доп. — М.: Издательский центр «Академия», 2010.
13. Экологическая экспертиза и особенности ее развития [Электронный ресурс: <http://www.ecologyreality.ru/ecolit-502.html>].