УДК 347.773

Т.И. НИФОНТОВА
Санкт-Петербургский государственный горный институт (технический университет)

О МЕТОДИЧЕСКОЙ ПОДДЕРЖКЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Работа посвящена некоторым аспектам правового «вакуума» экологического нормативно-правового обеспечения хозяйственной деятельности в Российской Федерации.

Given work is dedicated to some aspect legal “vacuum” ecological normative-legal lensuring to economic activity in Russia.

Одним из важнейших аспектов нормативно-правового обеспечения является проблема, связанная с исполнением существующих законодательных актов и их нормативно-правовой и методической поддержкой.

Оценивая охват регулирующими нормами общественных отношений, можно отметить недостаток в отечественной нормативно-правовой базе ряда регламентирующих законодательных и подзаконных актов. К таковым, например, относятся нормативно-правовые и методические документы, определяющие процедуру проведения общественных обсуждений, касающихся хозяйственной или иной деятельности, связанные с проведением государственной экологической экспертизы (ГЭЭ) (законы «Об охране окружающей среды», статьи 11-13; «Об экологической экспертизе», статьи 19-22).

В Санкт-Петербурге существует только один документ, касающийся общественных обсуждений – это закон Санкт-Петербурга № 114-20 от 15.03.2004 г. «О порядке участия граждан и их объединений в обсуждении и принятии решений в области градостроительной деятельности на территории Санк-Петербурга».

Закон устанавливает уполномоченный орган, осуществляющий организацию общественных слушаний, в нем определены единые требования к процедурам информирования граждан о градостроительной деятельности, к содержанию и распространению информационного сообщения о проекте градостроительного решения, предусматривает ответы на запросы граждан и их объединений, обеспечивает доступ к градорегулирующей документации путем организации градостроительных экспозиций, учитывает результаты общественного обсуждения, отраженные в протоколе общественных слушаний.

Согласно действующему законодательству наличие в составе предоставляемых на экспертизу документов материалов обсуждения объекта ГЭЭ с гражданами и общественными организациями есть условие проведения ГЭЭ. При отсутствии указанных материалов обсуждений ГЭЭ проведена быть не может.

Однако, перечень объектов, подлежащих обязательной государственной экологической экспертизе, проводимой федеральным органом исполнительной власти и его территориальными органами в области экологической экспертизы, несколько шире, он включает:

- проекты нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, реализация которых может привести к негативному воздействию на окружающую природную среду; нормативно-технических и инструктивно-методических документов, утверждаемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации и регламентирующих хозяйственную деятельность,

в том числе использование природных ресурсов и охрану окружающей природной среды и иную деятельность;

• материалы, предшествующие разработке прогнозов развития и размещения производительных сил на территории субъектов Российской Федерации, в том числе:

1) проекты комплексных и целевых социально-экономических, научно-технических и иных программ субъектов Российской Федерации, при реализации которых может быть оказано воздействие на окружающую природную среду;

2) проекты схем развития отраслей народного хозяйства субъектов Российской Федерации, в том числе промышленности;

3) проекты генеральных схем расселения, природопользования и территориальной организации производительных сил субъектов Российской Федерации;

4) проекты территориальных комплексных схем охраны природы и природопользования;

5) проекты инвестиционных программ субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;

• материалы комплексного экологического обследования участков территорий, находящихся в пределах территории субъекта Российской Федерации, для последующего придания им правового статуса особо охраняемых природных территорий субъектов Российской Федерации и местного значения;

• документация, обосновывающая соглашения о разделе продукции и концессионные договоры, а также другие договоры, предусматривающие использование природных ресурсов и (или) отходов производства, находящихся в ведении субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;

• все виды градостроительной документации, в том числе:

1) схемы и проекты районной планировки административно-территориальных образований;

2) генеральные планы городов, других поселений и их систем;

3) проекты городской и поселковой административной черты, а также сельских поселений;

4) генеральные планы территорий, подведомственных органам местного самоуправления, а также селитебных, промышленных, рекреационных и других функциональных зон;

5) проекты детальной планировки общественного центра, жилых районов, магистралей городов;

6) проекты застройки кварталов и участков городов и других поселений;

• проекты рекультивации земель, нарушенных в результате геологоразведочных, добычных, взрывных и иных видов работ;

• технико-экономические обоснования и проекты строительства, реконструкции, расширения, технического перевооружения, консервации и ликвидации организаций и иных объектов хозяйственной деятельности независимо от их сметной стоимости, ведомственной принадлежности и форм собственности, расположенных на территории соответствующего субъекта Российской Федерации, за исключением объектов хозяйственной деятельности, находящихся в ведении Российской Федерации, в том числе материалы по созданию гражданами или юридическими лицами Российской Федерации с участием иностранных граждан или иностранных юридических лиц организаций, объем иностранных инвестиций в которые не превышает пятисот тысяч долларов;

• документация, обосновывающая соглашения о разделе продукции с субъектами предпринимательской деятельности при пользовании участками недр регионального и местного значения;

• проекты схем охраны и использования водных, лесных, земельных и других природных ресурсов, находящихся в ведении субъектов Российской Федерации, иная проектная документация в этой области, в том числе проекты лесоустройства, землепользования, охотоустройства;

• материалы, обосновывающие получение лицензий на осуществление деятельности, способной оказать воздействие на окружающую природную среду, выдача кото-

рых не относится к компетенции федеральных органов исполнительной власти;

• иные виды документации, которая обосновывает хозяйственную и иную деятельность и реализация которой способна оказать прямое или косвенное воздействие на окружающую природную среду в пределах территории субъекта Российской Федерации.

Нормативные или методические документы, регламентирующие проведение общественных обсуждений по приведенным выше объектам экспертизы, отсутствуют.

Отсутствие указанных документов, естественно, не может являться поводом для того, чтобы не организовывать и не проводить общественные обсуждения, тем самым нарушая действующее Федеральное законодательство.

Обязательность наличия материалов общественных обсуждений в составе материалов, представляемых на ГЭЭ, оговорена законодательством однозначно и безусловно, право принятия решения о целесообразности и необходимости проведения обсуждений не делегируется законодательством никому и ни при каких условиях. Каких-либо процедур, отменяющих или заменяющих проведение общественных обсуждений, связанных со сложностью, значимостью, местоположением и т.д. объекта ГЭЭ федеральным законодательством не предусмотрено.

Понятие «материалы общественных обсуждений» включает в себя широкий круг документов, одним из которых является протокол общественных обсуждений, как документ, свидетельствующий об их проведении и содержащий информацию о высказанных замечания, мнениях, предложениях, предметов возможных разногласий с указанием авторов. Совершенно очевидно, что организация общественных обсуждений, а также ведение протокола общественных обсуждений и его подписание не являются невыполнимой или сколько-нибудь сложной задачей, существенно обременяющей организаторов проведения общественных обсуждений, даже при отсутствии регламентирующих (методических) документов, поскольку цели и суть обсуждений вытекают как из их названия, так и из действующего законодательства.

Тем не менее, в ряде случаев разработчики проектных материалов, заказчики и инвесторы не встречают понимания со стороны органов местного самоуправления, а в некоторых случаях сталкиваются с нежеланием заниматься «хлопотным делом» и прямым противодействием, выражающемся в отказе от организации общественных обсуждений; в рассуждениях о целесообразности или нецелесообразности их проведения, иных действиях, отличных от оговоренных законодательством, приводящих к затяжке сроков проведения собственно обсуждений, прохождения материалов объекта экспертиз, реализации и сдачи объекта в эксплуатацию.

В свою очередь, это приводит к нарушениям законодательства инвесторами и застройщиками, связанным с нарушением основных принципов ГЭЭ, а именно – принципа проведения ГЭЭ до принятия решения о реализации объекта ГЭЭ.

Не следует забывать, что заключения государственной экологической экспертизы могут быть оспорены в судебном порядке. Несоответствие материалов статье 14 закона «Об экологической экспертизе», а именно рассматриваемое в нашем случае отсутствие материалов обсуждения объекта ГЭЭ и проведение ГЭЭ в отношении материалов, неукомплектованных указанными обсуждениями, как раз и является неоспоримым аргументом при судебном разбирательстве, как неисполнение статей 11-13 закона «Об охране окружающей среды» и статей 19-22 закона «Об экологической экспертизе». Признание проведения ГЭЭ незаконным не может устраивать ни инвесторов, ни застройщиков. Таким образом, здравый смысл подсказывает, что лучше действовать правильно и законно, чем сознательно создавать себе проблемы как в процессе рассмотрения материалов, так и в будущем.

В заключение можно сказать, что разработка искомых нормативно-технических документов – шаг в направлении повышения эффективности общественного производства.