

Розумович И. Н.

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ УЧАСТИЯ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В ПРОЦЕССЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ

Экологическую экспертизу в научной литературе [1, 2, 5] принято считать одной из мер экологического контроля. Кроме того, этот тип экспертизы представляет собой также одно из основных превентивных средств обеспечения экологической безопасности. Суть превентивного значения экологической экспертизы, как отметил Петров В.В. [5], состоит в том, что экологическая экспертиза осуществляется в виде предварительной проверки соответствия хозяйственных решений, деятельности и ее результатов требованиям экологического законодательства.

Возникновение института экологической экспертизы было вызвано загрязнением окружающей природной среды промышленными и хозяйственными объектами.

Для реализации государственной экологической политики в этой сфере был принят ряд нормативно-правовых актов, таких как Закон Украины «Об экологической экспертизе», постановление Кабинета министров Украины «О Порядке передачи документации на государственную экологическую экспертизу». Украина стала участницей Конвенции о доступе к информации, участии общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, и др.

Несмотря на наличие нормативно-правовых актов в этой области, эта сфера регулирования, на наш взгляд, имеет правовые пробелы и требует научно обоснованных, законодательно закрепленных дополнений и изменений. Прежде всего, эти «белые пятна» касаются вопросов участия общественности в эколого-экспертном процессе и проведения общественной экологической экспертизы. Пожалуй, впервые, юристом-экологом Позняк Е.В. предложено научно обоснованное определение общественной экологической экспертизы, которую автор рассматривает как вид научно-практической деятельности общественных экологических организаций и созданных ими формирований, основанной на межотраслевом экологическом исследовании, анализе и оценке предпроектных, проектных или других материалов и объектов, реализация и действие которых может негативно воздействовать или воздействует на состояние окружающей природной среды, и направленная на подготовку выводов о соответствии запланированной или осуществляемой деятельности нормам и требованиям экологического законодательства и на реализацию экологических прав и интересов граждан [7].

Следует согласиться с Бринчуком М.М., по мнению которого участие общественности, учет общественного мнения при проведении экологической экспертизы характеризует развитие демократизма национального права и является одним из средств реализации конституционного права граждан на безопасную для жизни и здоровья окружающую среду.

Согласно ст. 11 Закона Украины «Об экологической экспертизе» такое участие может осуществляться различными способами. Одним из них является включение представителей общественности в состав экспертных комиссий. Несмотря на правовое закрепление этого положения, отсутствует правовой механизм его реализации, то есть, вышеупомянутый Закон Украины умалчивает о том, по каким критериям и

по решению какого государственного органа представитель общественности может быть отобран для участия в эколого-экспертном процессе. Этому вопросу не уделяется должного внимания также и в научной литературе. Однако, на наш взгляд, внимания заслуживает работа ученого-эколога Позаченюк Е.А. [6] Раскрывая этапы процедуры проведения геоэкологической экспертизы, автор отводит особую роль назначению экспертной комиссии и организации ее работы. Разделяя мнение Позаченюк Е.А., следует отметить, что экологическая экспертиза не обязательно должна объединять только ученых, поскольку наука часто отражает интересы власти. К тому же все большее количество людей включаются в те виды деятельности, которые были прерогативой только специалистов. В настоящее время власть стремится опираться на мнение специалистов, в то же время – тесно сотрудничать с общественными структурами. Поэтому законодатель и закрепил возможность участия общественности в эколого-экспертном процессе.

Итак, проанализировав положения действующего законодательства Украины, а также мнения ученых по данному вопросу, мы попытаемся предложить критерии включения представителей общественности в состав эколого-экспертной комиссии.

Таким субъектом, на наш взгляд, может быть физическое лицо, проживающее на территории Украины в течение последних трех лет, имеющее высшее образование, владеющее знаниями экологического законодательства Украины и прошедшее аттестацию в органах Министерства охраны окружающей природной среды.

Под термином «физическое лицо» подразумевается дееспособное лицо, которое может быть гражданином Украины, иностранным гражданином или лицом без гражданства. Дееспособным лицом должно быть для реализации возможности участия в эколого-экспертном процессе. Распространение вышеуказанного права представителя общественности не только на граждан Украины может позволить применить практический опыт в данной сфере иностранных, в том числе, экономически развитых государств. Такое положение, закрепленное в нормативно-правовой форме, будет способствовать дальнейшей гармонизации национального права с международным законодательством. Кроме того, этот критерий ничуть не противоречит ст. 50 Конституции Украины, положения которой закрепляют право каждого на безопасную для жизни и здоровья окружающую среду, и Закону Украины «О государственной службе», так как предполагается привлекать к эколого-экспертному процессу лиц, не являющихся государственными служащими.

Специализация образования физического лица не имеет первостепенного значения. Главный фактор здесь – наличие высшего образования. Это положение позволяет предположить, что лицо в процессе обучения получило знания по общеобразовательным предметам и может применить полученные знания во многих сферах жизнедеятельности.

Аттестация применительно к рассмотрению данного вопроса, по нашему мнению, предполагает два этапа: первый – проверка знаний действующего экологического законодательства Украины, в том числе международных нормативно-правовых актов, ратифицированных Украиной, путем тестовых заданий; второй – собеседование с лицом, желающим участвовать от общественности в эколого-экспертном процессе. Такое собеседование подразумевает личное общение с лицом для выявления его личностных качеств: честности и открытости (то есть откровенное высказывание своих мыслей, не опасаясь за отношение к ним других участни-

ков эколого-экспертной комиссии), способности работать в коллективе, чувства ответственности к выполняемой работе.

В случае успешной аттестации лицу выдается удостоверение. Оптимальный, на наш взгляд, срок действия удостоверения и, соответственно, деятельности представителя общественности, - три года. Этот срок является справедливым, так как он позволяет лицу продолжить природоохранную деятельность в других организациях, предприятиях и формированиях, где чаще всего, основным условием приема на работу является опыт природоохранной работы.

Учитывая вышесказанное, считаем целесообразным создать при Министерстве охраны окружающей природной среды и его органах на местах Советы представителей общественности в эколого-экспертном процессе. Кроме того, следует принять подзаконный нормативно-правовой акт в виде Положения об указанном Совете.

Закон Украины «Об экологической экспертизе» достаточно четко определяет компетенцию государственных органов, реализующих функцию государственной экологической экспертизы. Одновременно объем полномочий общественных формирований и объединений граждан в сфере общественной экологической экспертизы практически остается неурегулированным. Видимо, законодатель исходил из презумпции того, что их компетенция определяется уставными документами указанных субъектов. Однако четкого указания на это Закон не содержит.

Следует отметить и иные недостаточно законодательно урегулированные вопросы участия общественности в общественной экологической экспертизе. Укажем лишь основные из них.

При организации общественной экологической экспертизы ее субъекты, согласно положениям Закона, оглашают через средства массовой информации Заявление о проведении общественной экологической экспертизы, включающее основные сведения об этом процессе. Данное Заявление подается также в соответствующие местные советы, органы государственной исполнительной власти и государственной экологической экспертизы (ст. 41 Закона). Законодатель однако не уточняет, с какой именно целью общественность подает Заявление в указанные государственные органы. Следовательно, можно предположить, что местный совет либо орган государственной исполнительной власти может не разрешить проведение общественной экологической экспертизы (такие случаи на практике уже были), что нарушает ст. 34 Конституции Украины*. Любой закон в нашем государстве, как известно, принимается высшим органом законодательной власти, значит он должен точно выражать точку зрения законодателя и не допускать двусмысленности в положениях нормативных актов. Также, на наш взгляд, является нецелесообразным направление Заявления о проведении общественной экологической экспертизы в органы государственной экологической экспертизы. А вот направление в указанный государственный орган заключения общественной экспертизы – шаг правильный,

* Положения ст. 34 Конституции Украины говорят о том, что каждому гарантируется право на свободу мысли и слова, на свободное выражение своих взглядов и убеждений. Каждый имеет право свободно собирать, хранить, использовать и распространять информацию устно, письменно либо иным способом – по своему выбору...

так как при проведении государственной экологической экспертизы эксперты могут учесть выводы общественности.

Еще одним упущением законодателя является то, что в Законе не определены объекты общественной экологической экспертизы. В то же время сказано, что ими может стать любая сфера деятельности, которая нуждается в экологическом обосновании. В этой ситуации материалы по объектам повышенной экологической опасности следует, на наш взгляд, оставить за государственной экологической экспертизой с участием в ней представителей общественности. По остальным же объектам предпочтительнее проводить тот или иной вид экологической экспертизы по выбору заказчика, который предоставляет проектные материалы и которому для строительства объекта необходимо положительное заключение экологической экспертизы.

Закон Украины «Об экологической экспертизе» не предусматривает также способы проведения общественной экологической экспертизы. Некоторые из них закреплены в других нормативно-правовых актах. Так, Закон Украины «О планировании и застройке территорий», Закон Украины «О курортах» и некоторые другие предусматривают проведение общественных слушаний, что является положительной чертой в совершенствовании законодательства об экологической экспертизе. Однако, с нашей точки зрения, при проектировании объектов повышенной опасности, затрагивающих экологические интересы населения, общественную экологическую экспертизу следует осуществлять путем проведения обсуждения или референдума, в зависимости от свойств и размеров территории, на которую может распространиться негативное воздействие планируемого объекта повышенной опасности.

Законодательством не установлены конкретные сроки проведения общественной экологической экспертизы. Эти сроки устанавливаются сами участники общественного эколого-экспертного процесса. Такая ситуация делает сомнительным соблюдение таких сроков. Поэтому, для более эффективного проведения общественной экологической экспертизы целесообразнее, на наш взгляд, закрепить конкретные сроки ее проведения в нормативно-правовой форме.

Заключение общественной экологической экспертизы, согласно законодательству, носят только рекомендательный характер. В гражданско-процессуальном, хозяйственно-процессуальном кодексах Украины также не закреплено, что общественность может участвовать в делах, где необходимо заключение экологической экспертизы. Кроме того, согласно положениям законодательства, заключение общественной экологической экспертизы не может быть признано судом в качестве доказательства. На наш взгляд, такое положение нарушает один из принципов правового государства – принцип демократизма. Выход нам видится в следующем: в случае, когда в проведении общественной экологической экспертизы принимают участие не менее трех экспертов-экологов с соответствующей квалификацией, такое заключение должно иметь юридическую силу и признаваться в суде в качестве доказательства.

Исходя из вышесказанного, на наш взгляд, следует более четко нормативно разграничить общественную экологическую экспертизу с государственной. Соглашаясь с Позняк Е.В. предлагаем разработать нормативно-правовой акт в виде Положения об общественной экологической экспертизе. В него следовало бы включить следующие положения:

- понятие, цели, задачи, принципы общественной экологической экспертизы;
- компетенция субъектов общественной экологической экспертизы;

– порядок и сроки организации и проведения общественной экологической экспертизы;

– заключение общественной экологической экспертизы и срок их действия;

В указанный нормативно-правовой акт могут быть включены другие положения, имеющие значение для уяснения сути общественного эколого-экспертного процесса.

Кроме вышерассмотренных вопросов, ученым не дает покоя еще несколько правовых проблем, существующих в законодательстве Украины в сфере экологической экспертизы. Основной из них - перечень объектов экологической экспертизы.

В последнее десятилетие ученые-юристы [4, 8] говорят о такой новой категории в юриспруденции, как экологический аудит. Так, Орлов Н.А. [4] еще в 1997 г. обосновал целесообразность осуществления в государстве «независимой экологической экспертизы и подготовки экспертов, имеющих титул экологических аудиторов» для эффективной защиты экологических прав граждан в суде. В Украине Закон «Об экологическом аудите» был принят только в 2004 году. Одним из объектов экологического аудита являются действующие предприятия, что, на наш взгляд, несколько отождествляет их с объектами экологической экспертизы. Цель этих мер экологического контроля сводится к одному – недопущению негативного воздействия планируемой и осуществляемой деятельности предприятия на окружающую природную среду, жизнь и здоровье людей. Поскольку экологическая экспертиза является превентивной мерой экологического контроля, а экологический аудит предусматривает оценку уже осуществляемой хозяйственной деятельности, то, с нашей точки зрения, за экспертизой следует оставить все объекты, указанные в Законе Украины «Об экологической экспертизе», за исключением действующих объектов и комплексов, в том числе военных, оборонных и других объектах, информация о которых составляет государственную тайну. Эти действующие объекты следует отнести к области экологического аудита.

Список источников и литературы:

1. Андрейцев В.А. Правовое обеспечение экологической экспертизы. Киев: Будівельник, 1990.
2. Бринчук М.М. Экологическое право. М.: Юристъ, 1998.
3. Орлов Н.А. Общественный экологический контроль и его роль в становлении гражданского общества в Украине. Гражданское общество и социальные права. Материалы международной научной Конференции. 5-11 октября 1997г. Ялта. Крым. Украина. (в 2-х книгах), книга 2. Симферополь, 1997г.
4. Орлов Н.А. Правовые основы экологического аудита в Украине. - Симферополь.: Крымское учебно-педагогическое государственное издательство, 2005 г.
5. Петров В.В. Экологическое право России. М.: Изд. БЕК, 1996, стр. 252.
6. Позаченюк Е.А. Экологическая экспертиза: Природно-хозяйственные системы.- Симферополь, 2003.
7. Позняк Е.В. Правові аспекти здійснення громадської екологічної експертизи в Україні. Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук. К. 2005.
8. Серов Г.П. Экологический аудит. Концептуальные и организационно-правовые основы. - М.: «Экзамен», 2000 г.

Поступила в редакцию: 03.11.2006 г.