

## ПРАВОВАЯ КУЛЬТУРА ПРАВОТВОРЧЕСТВА

---

Н. Т. Разгельдеев\*, Е. А. Максимова\*\*

### Проблемы правового регулирования экспертной деятельности в сфере охраны окружающей среды и безопасной жизнедеятельности населения

В ст. 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды» объекты охраны окружающей среды представлены: совокупностью компонентов природной среды; природных объектов; природно-антропогенных объектов и антропогенных объектов, а понятие экологическая безопасность раскрыта как «состояние защищенности природной среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий»<sup>1</sup>.

Государственная политика в области охраны окружающей среды и экологической безопасности населения основывается на Конституции Российской Федерации, принципах и нормах международного права, международных договорах Российской Федерации, а также на федеральных законах, законах субъектов Российской Федерации, документах долгосрочного стратегического планирования, включая Концепцию долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., утвержденную распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р<sup>2</sup>, и Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 г., утвержденные Указом Президента РФ от 30 апреля 2012 г. № 1102<sup>3</sup>.

Хозяйственная и иная деятельность оказывает негативное влияние на все объекты окружающей среды. Поэтому следует постоянно удерживать, а в отдельные периоды — усиливать государственный надзор и общественный контроль в этой сфере жизнедеятельности людей<sup>4</sup>. Важную роль должен играть противоречиво развивающийся правовой институт государственных и негосударственных экспертиз в сфере охраны окружающей среды (далее — ООС) и безопасной жизнедеятельности

---

\* Профессор кафедры гражданско-правовых дисциплин Поволжского (г. Саратов) юридического института (филиала) Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор.

\*\* Доцент кафедры гражданского права, докторант Кубанского государственного университета, кандидат юридических наук.

<sup>1</sup> См.: Об охране окружающей среды : федеральный закон РФ № 7 от 10 января 2002 г. // Российская газета. 2002. 12 янв.

<sup>2</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 47, ст. 5489.

<sup>3</sup> См.: СПС «Гарант».

<sup>4</sup> См.: *Разгельдеев Н. Т.* Проблемы развития российского природоресурсного и экологического законодательства в XXI веке // Российское право в XXI веке: проблемы и тенденции развития : материалы Всерос. науч.-практ. конф. (г. Саратов, 16 марта 2012 г.). Саратов, 2012. С. 39–42.

населения (далее — БЖД)<sup>1</sup>. Этот правовой институт предусматривает организацию и проведение общественной экологической экспертизы, негосударственной (частной) экспертизы градостроительной проектной документации и результатов изыскательской деятельности и много видов государственных экспертиз, которые различаются по своей организации и проведению, экономической затратности, нормативной базе, структуре экспертных учреждений и уровню своей независимости и самостоятельности. Однако по своей природоохранительной эффективности они противоречивы и неоднозначны, поскольку их результаты — экспертные заключения — нередко носят необъективный характер, и при этом эксперты (физические и юридические лица, должностные лица государственных специально уполномоченных органов) осознают свою безнаказанность за заказные результаты экспертиз<sup>2</sup>.

Действующая структура экспертных правоотношений в ООС и БЖД включает в себя государственные, общественные и негосударственные виды экспертной деятельности. И каждый из этих видов экспертиз имеет свой источник правового обеспечения, регулирующий: субъектный состав с необходимыми полномочиями; специальные объекты экспертиз, с установленным правовым режимом; основания и порядок организации и проведения этих экспертиз; процедуру (регламент) подготовки экспертных заключений как выходной продукции (результата) каждого указанного вида экспертных правоотношений. В этой совокупности видов экспертиз системным образованием несомненно выступает экспертное правоотношение<sup>3</sup>.

В системе экспертных правоотношений сферы ООС и БЖД объективно сложились следующие коллизии: а) предусмотренные разнообразные виды организации и проведения государственных экспертиз создают условия для подмены одного вида экспертизы другим, с заменой одного экспертного учреждения другим; б) заинтересованные экспертные организации и учреждения могут выдавать положительные экспертные заключения по размещению, строительству и вводу в эксплуатацию неэкологических и вредных для населения и природных компонентов производств и объектов или выдавать заведомо необъективные отрицательные заключения в интересах конкурирующих заявителей экспертиз; в) хозяйственные и природоресурсные интересы выполняют доминирующую роль, а экологические интересы граждан России выведены на второстепенную основу, что сказывается и на результатах экспертных заключений; г) отсутствует единый федеральный закон, объединяющий организацию и проведение всех видов государственных экспертиз в сфере ООС и БЖД, с конкретизацией экспертных правонарушений и юридических санкций для всех участников экспертных правоотношений.

Проблема объективности природоохранных экспертных заключений состоит в следующем: а) множество установленных видов государственных экспертиз регулируются разными законами и подзаконными актами, что нередко приводит к организационной и экономической зависимости индивидуальных экспертов и экспертных организаций. Отсюда возможна конкуренция проведения отдельных

<sup>1</sup> См.: *Невейницын С., Максимова Е.* Правовой режим экспертизы обеспечения радиационной безопасности населения при использовании атомной энергии. Саратов, 2002.

<sup>2</sup> См.: *Пуликовский К.* Эксперт в кармане // *Российская газета*. 2008. 5 авг.; *Зыков С.* Заказная экспертиза // *Российская газета*. 2008. 27 авг.

<sup>3</sup> См.: *Максимова Е. А.* Проблемы взаимодействия и разграничения различных видов государственных экспертиз в сфере экологической и технологической безопасности населения России // *Социально-правовые гарантии прав и законных интересов граждан в РФ* : сб. науч. трудов. Оренбург, 2006. С. 376–383.

видов экспертиз по одному и тому же объекту, ради выполнения заказных экспертных заключений. Например, такая конкуренция возможна между Росприроднадзором и Ростехнадзором, Роспотребнадзором и Россельхознадзором при организации проведения экологической и технологической экспертиз, экспертиз промышленной и радиационной безопасности, санитарно-эпидемиологической экспертизы;

б) различные законодательные источники регулирования видов государственных экспертиз позволяют участникам экспертных правоотношений избегать ответственности, создают условия для выполнения заказных положительных или отрицательных заключений;

в) при провозглашенной самостоятельности и независимости экспертов и экспертных учреждений присутствует полная зависимость выводов экспертных заключений, поскольку результаты экспертиз корректируются волей и интересами должностных лиц государственных органов, уполномоченных утверждать экспертные заключения;

г) аккредитованные экспертные организации и отдельные аттестованные эксперты, другие участники экспертных правоотношений находятся в экономической зависимости от заказчиков и, по мнению отдельных авторов, их следует относить к группе коррупционного риска<sup>1</sup>.

Правовая система Российской Федерации включает законы и нормативно-директивные (концептуальные) документы, направленные на реализацию гарантированных Конституцией РФ прав человека и гражданина на благоприятную окружающую среду, санитарно-эпидемиологическую и экологическую безопасность. Так, в «Концепции национальной безопасности Российской Федерации» определено, что национальная безопасность России достигается обеспечением безопасности личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз политического, экономического, социального, техногенного, экологического, информационного и иного характера, с учетом имеющихся ресурсов и возможностей<sup>2</sup>.

На основе анализа концептуальных документов Президента РФ и Правительства РФ, а также природоохранного (экологического) и природоресурсного законодательства можно определить безопасность как состояние защищенности жизненно важных интересов человека и гражданина, общества и государства от угроз со стороны природных объектов, естественные свойства которых изменены либо путем загрязнения и засорения вследствие техногенной деятельности, либо вследствие природных явлений и стихийных бедствий.

Специальными федеральными законами и законами субъектов Федерации в рамках разграниченных полномочий и установленных объектов экологических экспертиз выделяются такие виды безопасности жизнедеятельности, как экологическая, промышленная (технологическая или техногенная), санитарно-эпидемиологическая, градостроительная, радиационная, ветеринарно-санитарная, энергетическая (природоресурсная) продовольственная и др.

<sup>1</sup> См.: Зыков С. Указ. соч.; Летняя Т. «Черные списки» Пуликовского // Российская газета. 2007. 24 июля; Иванов М. Экспертом можешь ты не быть // Там же. 2006. 31 марта; Горлов А. Пуликовский взялся за экспертов // Там же. 2007. 14 июля.

<sup>2</sup> См.: Концепция национальной безопасности Российской Федерации : утв. Указом Президента РФ от 17 декабря 1997 г. № 1300 (в ред. Указа Президента РФ от 10 января 2000 г. № 24) // Российская газета. 1997. 26 дек.; Экологическая доктрина Российской Федерации : утв. распоряжением Правительства РФ от 31 августа 2002 г. // Там же. 2002. 18 сент.

В системе источников правового регулирования обеспечения охраны окружающей среды и безопасной жизнедеятельности населения важное место занимают отдельные нормативные правовые акты Правительства РФ<sup>1</sup>. Нормы этих законов и подзаконных актов призваны регулировать неукоснительное исполнение экологических и технологических требований, установленных норм, правил, критериев безопасности проектной документации, результатов изыскательной деятельности в процедуре принимаемых решений о размещении, строительстве и вводе в эксплуатацию, выводе из эксплуатации экологически опасных производств и объектов на всех стадиях хозяйственной и иной деятельности.

Организация и общие условия проведения государственной и общественной экологических экспертиз установлены в Федеральном законе «Об экологической экспертизе», принятом Государственной Думой 19 июля 1995 г.<sup>2</sup> Этот Закон предполагал системным и регулирующим иные виды экспертной деятельности, осуществляющиеся в сфере обеспечения права на благоприятную окружающую природную среду. Однако право на благоприятную окружающую среду — более содержательное понятие, касающееся не только охраны элементов природной среды. Поэтому указанный Закон и не распространяет свои требования на организацию и проведение экспертиз обеспечения радиационной, промышленной, санитарно-эпидемиологической безопасности населения в сфере охраны окружающей среды. Это важно отметить, т. к. правильное понимание природы собственно экологической экспертизы как специального метода государственного обеспечения охраны только природных объектов окружающей среды требует объяснения правовой природы иных государственных и негосударственных (частных) экспертиз. Это позволяет дифференцировать и интегрировать источники правового регулирования существующих различных видов государственных экспертиз в едином федеральном законе.

Состояние экологической безопасности включает в себя и состояние защищенности населения и природной среды от возможных аварий на опасных производственных объектах и их последствий, состояние защищенности людей и природных объектов от вредных источников ионизирующего излучения, имеющих жизненно важное значение для личности, общества и государства. Поэтому экологическая экспертиза предполагает оценку соответствия любого объекта хозяйственной деятельности экологическим требованиям и определения допустимости реализации объекта экологической экспертизы. Результаты экологической экспертизы для целей охраны окружающей среды направлены на сохранение компонентов природной среды при размещении объектов хозяйственной деятельности.

Однако особая опасность производств и объектов, несущих угрозу безопасной жизнедеятельности людей, их реальная возможность и потенциальная мощность разрушения внешней среды обитания с социально-экономическими последствиями возможных аварий должны учитываться в обществе и регулироваться

<sup>1</sup> См.: О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон РФ от 18 декабря 2006 г. № 232 // Российская газета. 2006. 23 дек.; О лицензировании отдельных видов деятельности : федеральный закон РФ от 4 мая 2011 г. № 99 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 19, ст. 2716; Положение о составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию : утв. постановлением Правительства РФ от 16 февраля 2008 г. № 87 «О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию» // Российская газета. 2008. 27 фев.

<sup>2</sup> См.: Об экологической экспертизе : федеральный закон РФ от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 48, ст. 4556; 2006. № 52, ст. 5498.

специальным законодательством. Речь идет об автономности организации и проведения иных государственных экспертиз в области охраны окружающей среды и безопасной жизнедеятельности (радиационной безопасности, промышленной безопасности, санитарно-эпидемиологической безопасности и др.). Это специальные виды государственных экспертиз, не входящие в состав регулируемой государственной экологической экспертизы.

Действующий Федеральный закон «Об экологической экспертизе» хорош сам по себе, но он не является системообразующим для организации и проведения всех видов государственных экспертиз в сфере охраны окружающей среды по установлению соответствия всех видов хозяйственной деятельности требованиям радиационной, химической, технологической, санитарно-эпидемиологической безопасности. Об этом знают эксперты и экспертные учреждения, поскольку в практике применения Закона им руководствуются только специальные государственные органы, обладающие полномочиями по организации государственных экологических экспертиз.

Государственные и негосударственные экспертизы в сфере охраны окружающей среды и обеспечения безопасности жизнедеятельности населения по содержанию своих объектов и заключений по ним классифицируются следующим образом:

— экологическая экспертиза — установление соответствия намечаемой хозяйственной и иной деятельности экологическим требованиям и определение допустимости реализации объекта экологической экспертизы в целях предупреждения возможных неблагоприятных воздействий этой деятельности на окружающую природную среду и связанных с ними социально-экономических и иных последствий реализации объекта экспертизы;

— экспертиза промышленной безопасности опасных производств и объектов как деятельность экспертных учреждений (экспертов) по установлению вероятности риска аварии на опасном производственном объекте природоохранным требованиям и требованиям промышленной безопасности и определение допустимости реализации объекта экспертизы до нормативно установленного приемлемого риска аварий и уменьшения его на всех стадиях их жизненного цикла;

— экспертиза обеспечения радиационной безопасности населения при использовании атомной энергии как государственная оценка соответствия представляемых материалов и документации, обосновывающих радиационную безопасность особо опасных объектов использования атомной энергии и обращения с ними на всех этапах их жизненного цикла, установленным требованиям законодательства Российской Федерации, критериям, правилам и нормам в области радиационной безопасности при использовании атомной энергии;

— санитарно-эпидемиологическая экспертиза продукции, работ и услуг как деятельность специально уполномоченных государственных органов по установлению соответствия материалов и документации, обосновывающих безопасность продукции, работ и услуг для жизни и здоровья человека и отсутствие угрозы возникновения и распространения заболеваний, требованиям государственных санитарно-эпидемиологических правил и нормативов;

— экспертиза безопасности при пользовании недрами — комплексное изучение всех видов воздействий на недра в процессе намечаемой хозяйственной и иной деятельности и оценка возможных аварийных ситуаций по их воздействию на окружающую среду и здоровье людей;

— государственная экспертиза проектной документации и результатов инженерных изысканий по Градостроительному кодексу РФ (в ред. от 28 ноября 2011 г.) — включает в себя оценку соответствия результатов инженерных изысканий и проектной документации требованиям технических регламентов, в том числе санитарно-эпидемиологическим, экологическим требованиям, требованиям пожарной, промышленной, ядерной, радиационной и иной безопасности и оценку соответствия результатов инженерных изысканий требованиям технических регламентов;

— государственная экспертиза проектной документации в области предупреждения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Важно иметь в виду, что перечисленные виды государственных экспертиз относятся не только к охране окружающей среды, но и к сфере обеспечения безопасности жизнедеятельности населения. Эти виды государственных экспертиз основываются на федеральных и региональных законах и подзаконных актах исполнительных органов государственного регулирования безопасности и охраны окружающей среды. Каждый указанный вид государственной экспертизы имеет свою правовую базу. Поэтому государственная экологическая экспертиза, урегулированная Федеральным законом «Об экологической экспертизе» — это не комплексный закон по организации экспертной деятельности в сфере обеспечения охраны окружающей среды, а регулирование только отдельно взятого, специального вида экспертизы — экологической экспертизы. Кроме того, действующее природоохранное (экологическое) законодательство предусматривает право проведения международных экологических и технологических экспертиз, общественной экологической экспертизы, а Градостроительным кодексом РФ 2004 г. впервые предусмотрена и негосударственная экспертиза проектной документации и результатов инженерных изысканий<sup>1</sup>.

Экспертные заключения по всем видам экспертиз, по усмотрению Президента РФ или Правительства РФ, могут сводиться в единый документ, и их результаты могут комплексно оцениваться для решения определенных задач, например, для оценки состояния защищенности объектов окружающей среды от аварий на опасных производствах и объектах, окружающей среды от всех источников ее разрушения, а также мероприятий по обеспечению безопасности жизнедеятельности. Это направление реализуется Правительством РФ, которое в 2000 г. утвердило «Положение о порядке проведения государственной экспертизы и утверждении градостроительной предпроектной и проектной документации в Российской Федерации»<sup>2</sup>. В соответствии с указанным Положением экспертизы проводятся следующими органами:

— органами специализированных экспертиз, которыми в настоящее время являются: Росприроднадзор, Ростехнадзор, Роспотребнадзор, Россельхознадзор, Министерство РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий;

<sup>1</sup> См.: Градостроительный кодекс РФ от 29 декабря 2004 №190-ФЗ (в ред. от 18 декабря 2006 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 1, ст. 16; 2011. № 27, ст. 3880. См. также: Положение о негосударственной экспертизе проектной документации и результатов инженерных изысканий : утв. постановлением Правительства РФ от 31 марта 2012 г. № 272 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 17, ст. 1960.

<sup>2</sup> См.: О Порядке проведения государственной экспертизы и утверждения градостроительной предпроектной и проектной документации : постановление Правительства РФ от 27 декабря 2000 г. №1008 // Экономика и учет в строительстве. 2006. № 6.

- Экспертным советом при Правительстве РФ;
- вневедомственными органами государственной экспертизы, создаваемыми на основании Градостроительного кодекса РФ;
- органами, уполномоченными на проведение ведомственных экспертиз;
- на уровне субъектов Федерации – организациями государственной вневедомственной экспертизы данных субъектов с участием территориальных органов специализированных государственных экспертиз<sup>1</sup>.

Сводное заключение предполагает совокупную оценку целесообразности и технической возможности реализации проектной документации с учетом требований экологической, промышленной безопасности, а также соответствия архитектурно-планировочных и инженерно-технических решений технологическим требованиям, требованиям конструктивной надежности и безопасности.

Сводное заключение по результатам проведения государственной экспертизы градостроительной предпроектной и проектной документации подготавливается с учетом заключений (или с участием специалистов) органов специализированных экспертиз или их территориальных органов, органов ведомственной экспертизы, заинтересованных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, других заинтересованных органов и организаций, а также результатов общественного обсуждения или заключений проведенных общественных экспертиз. Поэтому сводное заключение не может считаться экспертным заключением только экологической или радиационной безопасности. К нему обязательно прилагаются заключения специализированных экспертиз. Заключения проведенных специализированных экспертиз являются неотъемлемой частью любого сводного заключения. Сводное заключение не подменяет и не заменяет заключения специальных государственных экспертиз. В сводном заключении содержатся все ранее вынесенные экспертные выводы, поскольку правовая природа каждого объекта экспертизы порождает и такие виды специальной экспертизы, как государственная экологическая экспертиза, государственная экспертиза промышленной безопасности, государственная экспертиза радиационной и ядерной безопасности и др. На наш взгляд, требуется по аналогии с действующим Федеральным законом «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации»<sup>2</sup> разработать и принять единый федеральный закон, системно формирующий и регулирующий процесс учета и оценки состояния окружающей среды и осуществление экспертиз в области охраны окружающей среды и обеспечения права безопасной жизнедеятельности от риска аварий на опасных производственных объектах, иных ситуаций техногенного характера. Этот федеральный закон может называться «Об экспертизах и экспертной деятельности в сфере охраны окружающей среды и безопасной жизнедеятельности в Российской Федерации».

Действующий Федеральный закон «Об экологической экспертизе» не отвечает данным требованиям, поскольку регулирует только организацию и проведение экологической экспертизы как отдельного самостоятельного вида государственной экспертизы, не более. Хотя его требования к общим условиям организации и проведения экспертиз, к установлению правового статуса субъектов экспертных

<sup>1</sup> См.: Максимова Е. А. Экспертиза промышленной безопасности опасных производств и объектов в экологическом праве России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2004.

<sup>2</sup> См.: О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации : федеральный закон РФ от 31 мая 2001 г. № 73-ФЗ // Собр. законодательства Рос Федерации. 2001. № 23, ст. 2291.

отношений, к характеристике правонарушений и ответственности в этом виде деятельности необходимо распространить на все виды проводимых государственных экспертиз в сфере охраны окружающей среды и безопасной жизнедеятельности населения. Именно поэтому мы не отрицаем позитивное распространение конструкции этого Закона на все виды экспертной деятельности в сфере охраны окружающей среды в Российской Федерации<sup>1</sup>. С принятием рекомендуемого федерального закона можно будет упразднить и Федеральный закон «Об экологической экспертизе», поскольку этот вид экспертизы будет также регулироваться новым законом. Нельзя согласиться и с тем, что Градостроительный кодекс РФ может выступать комплексным системным законом, объединяющим все виды экспертиз в сфере охраны окружающей среды и безопасной жизнедеятельности населения.

На основании Федерального закона «О техническом регулировании» сегодня разрабатываются и внедряются административные регламенты об исполнении функций организации экологической экспертизы, экспертизы промышленной, радиационной безопасности и др. Основания и порядок проведения экспертиз предусмотрены в названных природоохранных законах, конкретизируются в нормативных правовых актах Правительства РФ и нормативных актах специально уполномоченных федеральных исполнительных органов власти<sup>2</sup>. В новых нормативных правовых актах предусматриваются требования к специальным знаниям экспертов и соответственно формируются подзаконные акты по подготовке экспертов, их аттестации, переподготовке и повышению квалификации. И это обоснованно, т. к. общие и специальные познания, уровень и опыт профессиональной квалификации экспертов относятся к средствам оценки состояния и качества объекта экспертизы и являются средствами реализации в экспертных правоотношениях.

Результатом (продуктом) экспертной деятельности выступают экспертные заключения. Требования к их форме и содержанию должны быть установлены в законе и конкретизированы в подзаконных актах и административных регламентах. Невыполнение установленных требований по организации и проведению каждого вида экспертизы, по выдаче объективного экспертного заключения ведет к отрицательному воздействию на объекты охраны окружающей среды, ухудшению условий безопасности жизнедеятельности населения. И потому необъективные и заказные экспертные заключения подлежат опротестованию, пересмотру и отмене. А лица, совершившие экспертные правонарушения и допустившие выдачу необъективных и необоснованных экспертных заключений в сфере охраны окружающей среды и безопасной жизнедеятельности людей, должны проходить оценку своих знаний и умений не только в аттестационных комиссиях, но и в правоохранительных органах страны. И все это возможно предусмотреть в Федеральном законе «Об экспертизе и экспертной деятельности в сфере охраны окружающей среды и безопасной жизнедеятельности населения в Российской Федерации».

<sup>1</sup> См.: *Максимова Е. А.* Правовые основы организации и проведения экспертизы промышленной безопасности опасных производств и объектов в России. Саратов, 2003.

<sup>2</sup> См.: Положение об организации и проведении государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий : утв. постановлением Правительства РФ от 5 марта 2005 г. № 145 «О порядке организации и проведения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий» // Российская газета. 2007. 15 марта; Положение о порядке аттестации государственных экспертов : утв. приказом Федерального агентства по строительству и ЖКХ от 22 октября 2007 г. № 323 // Там же. 2007. 24 нояб.