

Принятый в 2014 году Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» в числе форм общественного контроля называет общественную экспертизу, которая проводится с использованием специальных знаний и (или) опыта специалистов [1]. Общественная экспертиза может проводиться в различных сферах и в зависимости от области проведения имеет свои особенности и правовое регулирование. Одной из первых своё правовое закрепление получила общественная экспертиза в области охраны окружающей среды в статье 39 Закона РСФСР от 19.12.1991 N 2060-1 «Об охране окружающей природной среды» [2]. Институт общественной экологической экспертизы гарантирует ряд конституционных прав граждан, а именно право участвовать в управлении делами государства (ст. 32 Конституции РФ), право на благоприятную окружающую среду и достоверную информацию о её состоянии (ст. 42 Конституции РФ).

Учитывая, что общественная экологическая экспертиза появилась задолго до принятия Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», представляется важным ответить на 2 вопроса: во-первых, распространяется ли действие ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» на общественную экологическую экспертизу, и во-вторых, повлияло ли принятие указанного Федерального закона на институт общественной экологической экспертизы.

В соответствии с ч. 3 ст. 2 ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» действие указанного Федерального закона не распространяется.. на общественные отношения, возникающие при осуществлении общественными инспекторами по охране окружающей среды общественного контроля по охране окружающей среды (общественного экологического контроля,. При этом важно понимать, что общественный экологический контроль включает в себя не только деятельность общественных инспекторов. Статья 68 Федерального закона «Об охране окружающей среды» имеет название «Общественный контроль в области охраны окружающей среды (общественный экологический контроль)» и в пункте 4 содержит положение о том, что граждане могут осуществлять общественный контроль в качестве общественных инспекторов по охране окружающей среды [

3]. Стать общественным инспектором - это одна из возможных форм участия граждан в общественном экологическом контроле, но не единственная. Это подтверждается и в ч. 2 ст. 68 Федерального закона «Об охране окружающей среды», согласно которой осуществлять общественный экологический контроль могут не только граждане, ... .. общественные объединения и иные некоммерческие организации в соответствии с их уставами... Законодатель не даёт перечня форм общественного контроля в области охраны окружающей среды. Представляется, что иными формами общественного экологического контроля могут являться поименованные в Федеральном законе «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» формы, в том числе общественная экспертиза. Таким образом, поскольку в ч. 3 ст. 2 ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» говорится только о деятельности общественных инспекторов в области охраны окружающей среды как не подпадающей под сферу правового регулирования указанного Федерального закона, можно сделать вывод о том, что иные формы общественного экологического контроля, в том числе общественная экологическая экспертиза, подпадают под правовое регулирование Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».

Второй вопрос - о влиянии положений Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» на институт общественной экологической экспертизы, также имеет положительный ответ. В ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» заложены концептуальные основы форм общественного контроля как инструментов для участия граждан в управлении делами государства: принципы, цели и задачи. Считаем, что содержащаяся в ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» идеологическая основа общественного контроля в целом и общественной экспертизы как его вида, является основой и общественной экологической экспертизы также. Что же касается порядка организации и проведения общественной экологической экспертизы, он урегулирован нормами Федерального закона «Об экологической экспертизе» (ст.ст. 20-25) [4]. ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»

Федерации» в самых общих чертах характеризует общественную экспертизу, при этом общественная экологическая экспертиза уже не первое десятилетие проводится на основании имеющегося экологического законодательства, которое, во-первых, в ряде случаев отличается от установленных в ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» положений (в частности, например, ФЗ «Об экологической экспертизе» устанавливает право граждан инициировать проведение общественной экологической экспертизы), а также конкретизирует многие положения ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (сроки проведения, субъекты проведения, требования, которые распространяются на экспертов, и т.д.).

Порядок проведения общественной экологической экспертизы в 2022 году стал объектом проведения общественной экспертизы, только не экологической, а общественной экспертизы, которая проводится Общественной палатой Российской Федерации. Депутатами Государственной Думы А.Б.Коганом, Е.В.Марковым, Б.В.Агаевым, М.Е.Ивановым был внесён проект федерального закона № 196416-8 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об экологической экспертизе» [5]. Законопроектом предлагается внесение изменений в ряд статей указанного Федерального закона, при этом наибольший резонанс вызвали изменения, предлагаемые в отношении общественной экологической экспертизы.

Прежде чем говорить об итогах проведённой Общественной палатой РФ экспертизы законопроекта, остановимся на некоторых аспектах научной трактовки данного вида общественного контроля. Правовая составляющая понятия общественной экспертизы закреплена в Федеральном законе «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». Помимо правовой, выделяют также социальную составляющую (которая исследуется в первую очередь социологами), - и в этом контексте проведение Общественной палатой РФ общественной экспертизы рассматривается как социальный контроль «для поддержания нужных образцов поведения власти, гражданского общества, развития соответствующих норм отношений в конкретных сферах жизнедеятельности, регулируемых законодательством, а в случае отклонения для приведения этих норм в соответствие» [6, С. 172]. Тем самым, ценность

проводимой Общественной палатой РФ общественной экспертизы может состоять не только в выявлении конкретных правовых дефектов экспертируемых норм, но и в поддержании образцов поведения, во-первых, самим фактом проведения общественной экспертизы, и во-вторых, благодаря выражению мнения гражданского общества в отношении подлежащих общественной экспертизе норм. Тем самым, результаты общественной экспертизы могут оказать влияние не только на содержание нормативного акта, но и на правоприменение.

По итогам общественной экспертизы указанного законопроекта Общественная палата Российской Федерации пришла к выводу о том, что проект № 196416-8 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об экологической экспертизе» требует существенной доработки [7]. Рассмотрим некоторые замечания общественных экспертов.

Авторы законопроекта предлагают ввести обязательную аттестацию экспертов как государственной, так и общественной экологической экспертизы. При этом если аттестация экспертов государственной экологической экспертизы не окажет существенного влияния на правоотношения, то введение аттестации экспертов общественной экологической экспертизы может повлечь за собой нарушение принципов осуществления общественного контроля. Как форма общественного контроля, общественная экспертиза должна соответствовать содержащимся в статье 6 ФЗ «Об основах общественного контроля» принципам, в том числе обеспечивать самостоятельность субъектов общественного контроля и их независимость от органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия. В соответствии с законопроектом порядок аттестации экспертов (требования к экспертам, перечень квалификационных вопросов, и т.д.) устанавливается федеральным органом исполнительной власти в сфере природопользования. Тем самым, решением вопроса относительно включения общественного эксперта в реестр будут заниматься органы государственной власти, в результате чего говорить о самостоятельности субъектов общественной экологической экспертизы в случае

внесения предлагаемых поправок в ФЗ «Об экологической экспертизе» едва ли будет представляться возможным. Организация общественной экологической экспертизы - процесс трудоёмкий, и на этом пути организаторы сталкиваются как с объективными проблемами - например, отсутствие финансирования или правовая неопределённость, так и с препятствиями, чинимыми заинтересованными субъектами. К.А. Дроздов отмечает, что довольно часто при попытках провести общественную экологическую экспертизу «учёные и представители общественности сталкиваются с различными проблемами со стороны местных администраций, пытающихся создать различные барьеры для независимых экспертов» [8, С. 116]. Введение аттестации общественных экспертов в перспективе может стать новым инструментом для создания барьеров в проведении общественной экологической экспертизы, организаторы которой и без того испытывают трудности в процессе её осуществления.

Общественные эксперты в заключении на законопроект, в целом не отвергая идею ведения реестров общественных экологических экспертов, отметили, что закрепление нормы, ставящей результаты квалификационного экзамена общественных экспертов, привлекаемых к проведению общественной экологической экспертизы, и их последующее включение в реестр аттестованных экспертов общественной экологической экспертизы, в зависимость от решения органов государственной власти, вступает в противоречие с одним из основных принципов общественного контроля, устанавливающим самостоятельность субъектов общественного контроля и их независимость от органов государственной власти. По предложению экспертов Общественной палаты реестры экспертов общественной экологической экспертизы могли бы вести Общественная палата РФ и общественные палаты субъектов РФ, а включение экспертов в реестры следует осуществлять в заявительном порядке. Данное предложение представляется рациональным и способным оказать положительное влияние на институт общественной экологической экспертизы:

- во-первых, ведение реестров общественных экологических экспертов может упростить процесс подбора экспертов. Реестры общественных экспертов с указанием их специализации, размещённые на сайтах Общественных палат,

позволят организаторам общественной экологической экспертизы при необходимости быстро найти узкопрофильных специалистов для проведения общественной экологической экспертизы;

- во-вторых, заявительный порядок регистрации экспертов общественной экологической экспертизы предполагает, что включение в реестр не будет требовать принятия властного решения. Общественной палатой предлагается «в качестве требований к экспертам, привлекаемым к проведению экологической экспертизы, установить отсутствие судимости и (или) факта уголовного преследования либо прекращения уголовного преследования (в том числе по реабилитирующим основаниям) за совершение преступлений коррупционной направленности, фальсификацию и подделку документов (подписей), злоупотребление полномочиями и иных преступлений, создающих риски необъективного и предвзятого рассмотрения представленной на экспертизу документации». Представляется, что установление данных требований не окажет негативного влияния на институт общественной экологической экспертизы при условии, что включение общественных экспертов в реестр будет осуществляться в кратчайшие сроки и поэтому не сможет стать препятствием для проведения общественной экологической экспертизы или причиной задержки сроков ее проведения;
- в-третьих, в предыдущем пункте, говоря о заявительном порядке, мы уточнили, что ведение реестра будет осуществляться не федеральным органом исполнительной власти в сфере природопользования, как предлагается в законопроекте, а одним из важнейших институтов гражданского общества - Общественной палатой, что представляется правильным и справедливым с точки зрения сохранения статуса «общественной» для рассматриваемого вида экологической экспертизы.

Эксперты Общественной палаты негативно оценили ещё одно новшество рассматриваемого законопроекта: запрет на передачу документации, подлежащей общественной экологической экспертизе, третьим лицам. Установление такого запрета, по мнению экспертов, нарушает права граждан в области охраны окружающей среды: право на получение достоверной

информации о состоянии окружающей среды и право граждан на участие в принятии решений, касающихся их прав на благоприятную окружающую среду.

С одной стороны, действительно, можно согласиться с тезисом общественных экспертов о том, что «в действующем законодательстве Российской Федерации уже установлен исчерпывающий перечень запретов и ограничений на передачу экологической информации и обеспечение сохранности конфиденциальных сведений». Речь идёт прежде всего об установленном в статье 21 ФЗ-174 «Об экологической экспертизе» запрете на проведение общественной экологической экспертизы в отношении объектов, составляющих государственную, коммерческую и (или) иную охраняемую законом тайну, а также о возложенной на общественных экспертов обязанности обеспечивать сохранность материалов и конфиденциальность сведений, представленных на экологическую экспертизу.

С другой стороны, представляется, что установленной п.6 ч.5 ст.16 ФЗ «Об экологической экспертизе» обязанностью обеспечивать конфиденциальность представленных на экологическую экспертизу сведений охватывается в том числе обязанность не передавать документацию, подлежащую общественной экологической экспертизе, третьим лицам. Тем самым, едва ли можно говорить о том, что законопроектом предусматривается введение нового запрета, способного существенным образом повлиять на реализацию экологических прав граждан.

В то же время исключительно позитивным с точки зрения повышения уровня доступности экологической информации представляется предложение общественных экспертов установить обязанность уполномоченных органов власти публиковать на своих официальных сайтах в информационно-коммуникационной сети «Интернет» проектную документацию, подлежащую экологической экспертизе (с предоставлением возможности направления замечаний и предложений в режиме онлайн), а также заключения государственной экологической экспертизы и общественной экологической экспертизы. В целом, сейчас найти результаты общественных экологических экспертиз не так просто, а понять, насколько были учтены содержащиеся в материалах общественной экологической экспертизы выводы, практически

невозможно. Это негативным образом влияет как на сам институт общественной экологической экспертизы (сложно понять, насколько это рабочий и эффективный инструмент общественного контроля), так и на доступность экологической информации.

Интересно отметить, что на сайте Федеральной службы по надзору в сфере природопользования (<https://rpn.gov.ru>) есть вкладка «Общественный контроль», которая содержит только информацию о деятельности общественных инспекторов в области охраны окружающей среды. Почему в данном разделе нет информации по поводу общественной экологической экспертизы как формы общественного экологического контроля - вопрос открытый.

Следующая правовая новелла законопроекта, которая также не получила поддержки со стороны экспертов Общественной палаты РФ - императивное правило о создании единой экспертной комиссии при наличии в отношении одного объекта экологической экспертизы двух и более заявлений общественных организаций о проведении общественной экологической экспертизы. Если действующее законодательство «допускает» создание единой экспертной комиссии, то в соответствии с законопроектом предлагается в обязательном порядке такую комиссию создавать. При этом возникают логичные вопросы о том, кто будет организатором экспертизы, в каком порядке будут учитываться результаты экспертизы общественных организаций-участников экспертизы в заключении и так далее. То есть на практике может возникнуть ситуация, когда заинтересованное в положительном заключении лицо также инициирует проведение общественной экологической экспертизы, и результаты исходящей от гражданского общества общественной экспертизы окажутся смазанными, так как работать экспертам придётся в единой экспертной комиссии. Представляется, что принятие нормы об обязательном создании единой экспертной комиссии - это недопустимое с точки зрения самостоятельности институтов гражданского общества законодательное изменение, которое может повлечь за собой правовую лазейку для нейтрализации нежелательной общественной экологической экспертизы, результаты которой и так далеко не всегда учитываются на практике. Как отмечает А.О. Шарно, «в настоящий момент нормативно общественная

экологическая экспертиза учитывается, вместе с тем, её выводы не являются обязательными для заключения государственной экологической экспертизы, не предусмотрена процедура их опровержения». Нельзя не согласиться с мнением автора о том, что «результаты общественной экспертизы должны стать обязательными для выводов экологической экспертизы» [9, С. 96-97].

Итак, общественные эксперты сформулировали достаточно большое количество замечаний к законопроекту и в целом пришли к выводу о том, что проект федерального закона требует существенной доработки. Какова же судьба законопроекта и самое главное: был ли услышан голос общественных экспертов? Обращение к сайту СОЗД (<https://sozd.duma.gov.ru/>) даёт ответ: экспертируемый законопроект № 196416-8 принят и опубликован 25.12.2023. В соответствии с Федеральным законом от 25.12.2023 N 681-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об экологической экспертизе»[7] вопреки содержащимся в Заключении Общественной палаты РФ рекомендациям:

- с 01.09.2025 вводится обязательная аттестация экспертов общественной экологической экспертизы с ведением реестров общественных экспертов;
- установлен запрет на передачу документов, подлежащих общественной экологической экспертизе, третьим лицам.

Мнение общественных экспертов учтено в части создания единой экспертной комиссии при наличии заявлений о проведении двух или более общественных экспертиз одновременно: оставлена формулировка о возможности создания единой комиссии, а не введена обязанность создать таковую.

Таким образом, в ближайшие несколько лет, по мере постепенного вступления в силу Федерального закона от 25.12.2023 N 681-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об экологической экспертизе» институт общественной экологической экспертизы подвергнется существенной трансформации. Хочется надеяться, что опасения общественных экспертов Общественной палаты Российской Федерации относительно невозможности инициирования и проведения общественной экологической экспертизы в отношении новых объектов по причине отсутствия достаточного количества аттестованных экспертов не оправдаются, и институт общественной экологической экспертизы

останется рабочим инструментом общественного контроля. Во многом это зависит от того, как на практике будут реализованы новые положения законодательства: каким образом будет организован квалификационный экзамен, в какие сроки будет проходить аттестация, как будут оцениваться узкопрофильные специалисты и т.д.