

УДК 349.6

*Е.М. Кологерманская***НЕКОТОРЫЕ ОСОБЕННОСТИ ОЦЕНКИ ВОЗДЕЙСТВИЯ НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ШВЕЙЦАРИИ: СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ**

Раскрываются юридическая сущность и значение оценки воздействия на окружающую среду в современном мире в условиях экологического кризиса. Указывается на отсутствие правового регулирования оценки воздействия на окружающую среду на международном уровне. Отмечается влияние компаративистики на развитие современного экологического права как динамично развивающейся отрасли российского права. Анализируются труды ведущих ученых-правоведов, внесших существенный вклад в развитие современной юридической компаративистики. Подтверждается актуальность использования сравнительно-правовой методологии в изучении как отечественного законодательства, так и позитивного и негативного юридического опыта зарубежных стран. Исследуются положения фундаментальных правовых актов и иных нормативных документов в области охраны окружающей среды в Российской Федерации и Швейцарии, регулирующих аспекты проведения оценки воздействия на окружающую среду. Рассматриваются правовые особенности оценки воздействия на окружающую среду в соответствии с законодательными положениями экологического права Российской Федерации и Швейцарии. Исследуются юридическая сущность, этапы и результаты проведения оценки воздействия на окружающую среду в Российской Федерации и Швейцарии. Проводится сравнительный анализ юридико-теоретических и законодательных положений. Уделяется внимание недостаткам правового регулирования проведения оценки воздействия на окружающую среду в Российской Федерации.

Ключевые слова: сравнительно-правовая методология, сравнительно-правовой метод, компаративистика, экологическое право Российской Федерации, экологическое право Швейцарии, оценка воздействия на окружающую среду, Федеральный закон об охране окружающей среды, Swiss Federal Act on the Protection of the Environment.

Антропологическая нагрузка на окружающую среду возрастает с каждым днем, увеличивается численность населения, остаются нерешенными большинство глобальных экологических проблем, следствием которых является нарастающий экологический кризис.

Многие ученые делают различные прогнозы развития экологической ситуации в мире, которые, к сожалению, в большинстве случаев носят негативный характер. Так, К.Я. Кондратьев и К.С. Лосев так характеризуют состояние окружающей среды и природных ресурсов на период до 2030 г.: рост концентрации парниковых газов, ускорение роста концентрации СО и СН₄ за счет ускорения разрушения биоты; сокращение площади лесов умеренного пояса и, особенно, в тропиках – с 18 (1990 г.) до 9–11 млн км² (2030 г.); расширение площади пустынь (60 тыс. км² в год, возможно, и больше); подъем уровня океана, возможно, до 7 мм/год; сокращение числа видов организмов к 2050 г. на 25 % и др.¹

В свете представленных весьма неблагоприятных данных актуальным является изучение комплексного влияния на окружающую среду, в частности, исследование эффективности процедуры оценки воздействия и анализа результатов, на основании которых решается вопрос об осуществлении промышленного производства или хозяйственной деятельности любого класса опасности либо актуализации экологических платежей, мер ответственности и т.д.

Необходимо отметить, что термин «оценка на благоприятную окружающую среду» (далее – ОВОС) был введен Международной ассоциацией по оценке воздействия². Однако в каждом конкретном государстве рассматриваемая процедура имеет свои законодательные и правоприменительные особенности. По нашему мнению, это связано с тем, что нормы международного экологического права принято относить к категории «мягкого» права³, которое выражается в установлении рекоменда-

¹ См. подробнее: Кондратьев К.Я., Лосев К.С. Глобальное устойчивое развитие: реальность и иллюзии. URL: <http://www.nwipsc.ru/articles.htm> (дата обращения: 09.03.2016).

² См. подробнее: Официальный сайт Международной ассоциации по оценке воздействия на окружающую среду (International Association for Impact Assessment). URL: <http://www.iaia.org/> (дата обращения: 09.03.2016).

³ См. подробнее: Régis Bismuth, 'Improving the Accountability of Corporations for Violations of International Humanitarian Law through Soft Law Instruments' (2010) URL: <http://www.ags.edu/international-relations/improving-the-accountability-of-corporations-for-violations-of-international-humanitarian-law-through-soft-law-instruments> (дата обращения: 09.03.2016).

тельных норм, норм-дефиниций, при практическом отсутствии императивных предписаний, а также приоритете диспозитивного метода правового регулирования.

Как следствие, в каждом государстве существует самостоятельный, соответствующий правовым, историческим и иным особенностям комплекс правовых актов, регулирующих процедуру ОВОС. Необходимо обратить внимание на то, что в большинстве случаев данная совокупность источников регулирования содержит различные по форме и содержанию нормативные документы.

Кроме того, сложность и динамичность развития рассматриваемой области подтверждает необходимость проведения исследований не только зарубежного законодательства, но и правоприменительной практики с целью изучения позитивного и негативного юридического опыта, а также совершенствования отечественного законодательного подхода в части регламентирования отношений, касающихся процедуры ОВОС.

Практические и теоретические исследования становятся возможны благодаря использованию специальных методик юридической компаративистики, актуальность применения которых отмечается многими отечественными и зарубежными учеными.

Так, ведущий ученый в области сравнительного правоведения Хайн Кётц в предисловии к книге «Введение в сравнительное правоведение в сфере частного права» отмечает практическую значимость методологии сравнительного правоведения. Применение именного этого метода позволят выявить, как решается определенная проблема в иностранных правовых системах, определить, в какой мере ее решение может оказаться полезным и применимым в интересах национального правопорядка⁴.

Отечественный ученый-компаративист А.Х. Саидов указывает, что использование данных сравнительного права помогает, с одной стороны, взять все полезное, что оправдало себя за рубежом при решении похожих проблем, избавляет от необходимости изобретать уже существующее, а с другой стороны, дает возможность учесть негативные стороны зарубежного юридического опыта⁵.

Кроме того, на пленарном заседании «Диалог культур и партнерство цивилизаций: становление глобальной культуры» современными исследователями Ю.С. Шемшученко и А.В. Красиным был заявлен тезис о том, что сравнительное правоведение содействует преодолению таких негативных явлений, как изоляционизм, крайнее проявление национализма и радикализма и другие формы чувства превосходства и нетерпимости. Сравнительное правоведение дает понимание многоликости и плюральности в мировом развитии, равноценности политико-правового и культурного опыта разных народов, формирует мировоззренческие основы для диалога цивилизаций⁶.

Действительно, в настоящее время отмечается тенденция глобализации, выражающаяся в создании межгосударственных и межправительственных союзов, заключении большого количества международных актов сотрудничества стран и иных юридических фактов, способствующих сближению, в первую очередь, правовых семей современности, а также совместного поиска путей по решению наиболее важных и дискуссионных правовых вопросов.

Все вышеуказанные положения, отмечающие актуальность проведения сравнительно-правовых исследований, безусловно, применимы к изучению отечественного экологического права.

По нашему мнению, данные изыскания являются наиболее интересными и перспективными в связи с тем, что предмет экологического права характеризуется активным развитием, в частности, увеличивается количество экологических правоотношений. Кроме того, проведение сравнительного анализа предоставляет возможность комплексного изучения различных сторон отечественного экологического права и изучения позитивного и негативного зарубежного опыта в сфере эколого-правового регулирования, что позволит имплементировать лучшие законодательные либо правоприменительные примеры.

Вышеизложенное позволяет сделать вывод, что использование специальных методов сравнительного правоведения является достаточно эффективным и перспективным способом изучения отечественного и зарубежного законодательства и правоприменительной практики, результаты которого

⁴ Цвайгерт К., Кётц Х. Введение в сравнительное правоведение в сфере частного права: в 2 т. Т. I: Основы / пер. с нем. М.: Междунар. отношения, 2000. С. 5-6.

⁵ Саидов А.Х. Сравнительное правоведение и законотворчество // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2006. № 1. С. 17.

⁶ Диалог культур и партнерство цивилизаций: становление глобальной культуры: X Международные Лихачевские научные чтения, 13-14 мая 2010 г. Т. 1: Доклады. СПб.: СПбГУП, 2010. С. 250.

можно использовать в различных областях, в том числе в сфере применения юридического опыта в целях актуализации и совершенствовании действующего законодательства.

Кроме практической значимости юридической компаративистики можно отметить существенную роль рассматриваемого метода в рамках развития юридической науки, в частности, экологического права. Использование сравнительно-правовых методов способствует увеличению количества объектов и предметов исследования, а также расширяет сферу теоретико-правовых тематик, позволяя взглянуть на те или иные теоретические концепции с иного ракурса.

Экологическое законодательство Швейцарии, регулирующее правовые аспекты оценки воздействия на окружающую среду, нами было выбрано по ряду причин.

Во-первых, правовые системы рассматриваемых государств (РФ и Швейцарии) традиционно относятся к романо-германской правовой семье с некоторыми историческими, политическими, культурными и иными особенностями. Данное обстоятельство позволит избежать значительных искажений в изучении источников права, понимании юридической техники Швейцарии, а также обеспечит проведение полноценного сравнительного анализа, результатом которого могут стать рекомендации по совершенствованию и актуализации действующего российского законодательства.

Во-вторых, Швейцария является одной из стран, где исполнение нормативно установленных экологических требований осуществляется на высоком уровне. Указанное положение подтверждается тем, что Швейцария возглавляет списки стран, где состояние окружающей среды близко к идеальному. Например, Швейцария занимает 2-е место по рейтингу процветания стран мира (The LegatumInstitute: The Legatum ProsperityIndex 2015⁷), 10-е место в рейтинге самых экологически чистых стран (The Environmental PerformanceIndex 2016⁸) и пр.

В свою очередь, ситуация Российской Федерации в указанных областях имеет иную характеристику. Обратимся к официальным данным: РФ занимает 58-е место по рейтингу процветания из 142 стран (The LegatumInstitute: The Legatum ProsperityIndex 2015⁹), 32-е место в рейтинге самых экологически чистых стран (The Environmental Performance Index 2016¹⁰).

В-третьих, экологическое право России, как и экологическое законодательство, возникло лишь во второй половине прошлого столетия¹¹ и проходит продолжительные этапы развития, поэтому в настоящее время данная отрасль права подвергается динамическому изменению и реформированию.

Экологическое законодательство Швейцарии возникает уже в 1875–1877 гг.¹² и, в отличие от российского экологического права, в настоящее время является вполне сформировавшейся отраслью правового регулирования, содержащей большое количество императивных предписаний, реализация которых на практике имеет действительный результат.

Следует обратить внимание и на то, что отечественное экологическое законодательство до сих пор содержит правовые пробелы и коллизии, устранение которых возможно, в частности, при изучении экологического законодательства и политики зарубежных стран, их как позитивного, так и негативного юридического опыта.

Вышеуказанные обстоятельства подтверждают актуальность и практическую значимость изучения экологического права Швейцарии, в частности, ОВОС.

Для проведения полного и качественного исследования правового регулирования оценки воздействия на окружающую среду в РФ и Швейцарии, считаем необходимым изучить основные теоретические и законодательные положения: юридическую сущность ОВОС, цели, объекты, субъекты, этапы, участие общественности, юридический результат ОВОС.

⁷Данные официального сайта The Legatum Institute: The Legatum Prosperity Index 2015. URL: <http://www.prosperity.com/> (дата обращения: 09.03.2016).

⁸Данные официального сайта The Environmental Performance Index. URL <http://epi.yale.edu> (дата обращения: 09.03.2016).

⁹Данные официального сайта The Legatum Institute: The Legatum Prosperity Index 2015. URL: <http://www.prosperity.com/> (дата обращения 09.03.2016).

¹⁰Данные официального сайта The Environmental Performance Index. URL: <http://epi.yale.edu> (дата обращения: 09.03.2016).

¹¹Ерофеев Б.В. Экологическое право России. М., 1995. Т. 1. С. 70.

¹²См.подробнее: Swiss Environmental Law:A brief guide. Publisher: Federal Office for the Environment (FOEN). 2013. P. 4-5.

Правовые особенности процедуры оценки воздействия на окружающую среду в РФ

Итак, рассмотрим основные законодательные требования, установленные ФЗ № 7 и иным экологическим законодательством РФ, а также некоторые теоретические положения.

В соответствии со ст. 1 ФЗ № 7 под оценкой воздействия на окружающую среду понимается вид деятельности по выявлению, анализу и учету прямых, косвенных и иных последствий воздействия на окружающую среду планируемой хозяйственной и иной деятельности в целях принятия решения о возможности или невозможности ее осуществления.

Конкретизация вышеуказанного положения ФЗ № 7 устанавливается ст. 32, согласно которой ОВОС проводится в отношении планируемой хозяйственной и иной деятельности, которая может оказать прямое или косвенное воздействие на окружающую среду, независимо от организационно-правовых форм собственности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей¹³.

Таким образом, представленные нормы ФЗ № 7 указывают на то, что в целом ОВОС представляет собой процесс, в ходе которого принимается экологически направленное решение о возможности или невозможности проведения планируемой хозяйственной деятельности, осуществляемой различными субъектами.

Однако регулирование процедуры проведения ОВОС на уровне федерального закона исчерпывается указанными выше положениями и отсылкой, согласно п. 3, к акту органа исполнительной власти, а именно к Приказу Госкомэкологии РФ от 16.05.2000 № 372¹⁴ «Об утверждении Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации» (далее – Положение).

Указанный правовой акт закрепляет дополнительное определение ОВОС в качестве процесса, способствующего принятию экологически ориентированного управленческого решения о реализации намечаемой хозяйственной и иной деятельности посредством определения возможных неблагоприятных воздействий, оценки экологических последствий, учета общественного мнения, разработки мер по уменьшению и предотвращению воздействий.

По нашему мнению, представленные законодательные позиции по поводу содержания понятия ОВОС отмечают особенности данной процедуры, будь то важные этапы, субъекты, результат и т.д. Поэтому считаем необходимым учитывать все вышеуказанные нормы-дефиниции для более полного и глубокого изучения и понимания юридической сущности ОВОС в России.

Положение определяет ведущую цель проведения ОВОС, которая заключается в предотвращении или смягчении воздействия этой деятельности на окружающую среду и связанных с ней социальных, экономических и иных последствий.

Следовательно, в результате прохождения процедуры ОВОС должно быть принято экологически сбалансированное решение по поводу минимизации негативного воздействия на различные области жизни и деятельности людей, включая как комплекс мероприятий в сфере охраны окружающей среды, так отказ от деятельности.

Таким образом, исходя из указанной цели процедура ОВОС может рассматриваться в качестве одной из практических мер реализации базового экологического принципа – презумпции потенциальной экологической опасности любой намечаемой хозяйственной или другой деятельности.

Определив юридическую сущность, ведущую цель проведения оценки воздействия на окружающую среду, перейдем к изучению иных немаловажных аспектов ОВОС.

Первоначально исследуем перечень объектов, подлежащих процедуре ОВОС. Положением ограничивается круг таких объектов, согласно п. 1.3 ОВОС проводится для намечаемой хозяйственной и иной деятельности, обосновывающая документация которой подлежит экологической экспертизе в соответствии с Федеральным законом от 23.11.95 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе»¹⁵.

Необходимо отметить, что ст. 11, 12, 21 вышеуказанного документа содержат исчерпывающий перечень объектов экологической экспертизы, включающий, например, проектную документацию искусственных земельных участков, создание которых предполагается осуществлять на водных объектах, находящихся в собственности РФ; проект ликвидации горных выработок с использованием

¹³ СЗ РФ. 14.01.2002. № 2. Ст. 133.

¹⁴ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2000. № 31.

¹⁵ СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4556.

отходов производства черных металлов IV и V классов опасности; материалы, обосновывающие преобразование государственных природных заповедников в национальные парки и др.

В результате возникает определенный правовой пробел, заключающийся в том, что из процедуры проведения оценки воздействия на окружающую среду исключается длинный перечень объектов, деятельность которых может причинять неблагоприятные последствия различного характера. Ввиду указанных обстоятельств отсутствует возможность прогнозирования, предотвращения или смягчения негативного воздействия промышленного производства либо иной хозяйственной деятельности на окружающую среду и связанных с ней социальных, экономических и иных последствий.

Следующая трудность, возникающая как в сфере правового регулирования, так и в области теоретического изучения оценки воздействия на окружающую среду, заключается в определении участников рассматриваемой процедуры. Данный факт связан, прежде всего, с тем, что Положение не содержит требований к субъектам, участвующим в процедуре проведения ОВОС. Исходя из законодательных норм, можно выделить следующих субъектов: заказчик, исполнитель работ по ОВОС, органы государственной власти, в чью компетенцию входят различные аспекты ОВОС, общественность. При этом в тексте Положения заказчик и исполнитель указаны в качестве субъектов, осуществляющих схожие полномочия.

Однако на практике в качестве субъектов ОВОС выступают: инициатор деятельности, органы государственной власти, общественность, исполнитель. В данном случае необходимо обратить внимание на исполнителя, который может быть представлен заказчиком и разработчиком решений по проекту.

Итак, согласно Положению, заказчик – это юридическое или физическое лицо, отвечающее за подготовку документации по намечаемой деятельности в соответствии с нормативными требованиями, предъявляемыми к данному виду деятельности, и представляющее документацию по намечаемой деятельности на экологическую экспертизу. При этом действия заказчика связаны исключительно с выданным поручением инициатора. В целом заказчик осуществляет организационно-представительные полномочия, например, подготовку и передачу необходимой документации, организация различных мероприятия в рамках ОВОС (общественные слушания, учет общественного мнения и пр.)

Иные полномочия реализует разработчик решений по проекту, в качестве которой выступает проектная, научно-исследовательская или иная компетентная организация, осуществляющая разработку решений по объекту и подготовку обосновывающей документации на реализацию намечаемой деятельности. В данном случае компетенция той или иной организации подтверждается наличием лицензии, однако среди видов деятельности, для осуществления которых требуются получение разрешения в соответствии со ст. 12 Федерального закона от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»¹⁶, отсутствует такая деятельность, как выполнение работ или оказание услуг по проведению ОВОС.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 16.02.2008 № 87 «О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию»¹⁷ одним из требований к составу проектной документации является наличие перечня мероприятий по предотвращению и (или) снижению возможного негативного воздействия намечаемой хозяйственной деятельности на окружающую среду и рациональному использованию природных ресурсов на период строительства и эксплуатации объекта капитального строительства. Разработкой такой проектной документации может заниматься лишь организация, имеющая лицензию, выданную Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии, в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 07.12.2011 № 1016¹⁸.

Таким образом, определение субъектного состава исследуемого мероприятия представляет собой один из самых сложных аспектов проведения оценки воздействия на окружающую среду.

Процедура ОВОС состоит из определенных этапов, имеющих характерные цели и задачи. Необходимо обратить внимание на то, что Положение не устанавливает разграничение стадий проведения ОВОС. В связи с этим условно можно выделить следующие этапы данной процедуры: первый является предварительным. Это связано с тем, что на данном этапе заказчик осуществляет подготовительные действия: подготовка и представление документации, содержащей общее описание намечаемой деятельности; цели ее реализации; возможные альтернативы; описание условий ее реализа-

¹⁶ СЗ РФ. 2011. № 19. Ст. 2716.

¹⁷ СЗ РФ. 2008. № 8. Ст. 744.

¹⁸ СЗ РФ. 2011. № 50. Ст. 7402.

ции; другую информацию, предусмотренную действующими нормативными документами; информирование населения и пр.

В рамках этого этапа также проводится предварительная оценка, в ходе которой заказчик собирает и документирует такую информацию, как сведения о намечаемой хозяйственной и иной деятельности, включая цель ее реализации; возможные альтернативы; сроки осуществления и предполагаемое место размещения, затрагиваемые административные территории, возможность трансграничного воздействия, соответствие территориальным и отраслевым планам и программам; сведения о состоянии окружающей среды, которая может подвергнуться воздействию, и ее наиболее уязвимых компонентах; сведения о возможных значимых воздействиях на окружающую среду и мерах по уменьшению или предотвращению этих воздействий и др.

На основании вышеуказанной информации формируется техническое задание, требования к которому установлены Положением. При этом учитываются требования специально уполномоченных органов по охране окружающей среды, а также мнение других участников процесса оценки воздействия на окружающую среду.

Далее осуществляются такие мероприятия, как проведение исследований по оценке воздействия на окружающую среду и подготовка предварительного варианта материалов по оценке воздействия на окружающую среду, которые включают следующие действия: определение характеристик намечаемой хозяйственной и иной деятельности и возможных альтернатив; анализ состояния территории, на которую может оказать влияние намечаемая хозяйственная и иная деятельность; выявление возможных воздействий намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду с учетом альтернатив; оценка воздействий на окружающую среду намечаемой хозяйственной и иной деятельности; определение мероприятий, уменьшающих, смягчающих или предотвращающих негативные воздействия, оценка их эффективности и возможности реализации и пр.

Отдельной регламентации подлежат вопросы участия общественности в указанном процессе, при этом имеют место некоторые правовые пробелы, способные на легальном уровне исключить из числа участников ОВОС общественность. Этому способствуют такие положения, как: исчерпывающий перечень источников, где публикуется информация о проведении ОВОС, установление наиболее удобных для заказчика сроков ознакомления с техническим заданием, определения места доступности технического задания и пр.

Завершающим этапом ОВОС является процедура подготовка окончательного варианта материалов, куда включаются информация об учете поступивших замечаний и предложений, а также протоколы общественных слушаний (если таковые проводились).

Результатами оценки воздействия на окружающую среду является получение различных экологически значимых сведений об исследуемой деятельности, например, о характере и масштабах воздействия на окружающую среду намечаемой деятельности, альтернативах ее реализации, о возможности минимизации воздействий. Кроме того, проведение ОВОС способствует разработке решения по определению альтернативных вариантов реализации намечаемой деятельности или отказа от нее, с учетом результатов проведенной оценки воздействия на окружающую среду.

Необходимо отметить, что результаты оценки воздействия на окружающую среду документируются в материалах по оценке воздействия, которые являются частью документации, представляемой на экологическую экспертизу, а также используемой в процессе принятия иных управленческих решений, относящихся к данной деятельности.

Помимо указанных выше норм права Положение содержит отсылку к Конвенции ЕЭК ООН об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте, в случае трансграничного воздействия. Оценка воздействия на окружающую среду играет значительную роль в жизни и деятельности любого, особенно промышленного государства, каким является РФ.

Однако в российском экологическом законодательстве, регулирующем особенности проведения ОВОС, существуют правовые пробелы: исключение большого количества объектов, способных оказать негативное воздействие на окружающую среду, отсутствие четкого закрепления юридических требований к субъектам или участникам данной процедуры, отсутствие законодательно установленных мер юридической ответственности за предоставление информации для процедуры ОВОС, установление легальных способов исключения позиции общественности в процессе ОВОС.

Вышеуказанные обстоятельства могут стать причиной нарушения основных принципов экологического права, в частности, презумпции экологической опасности, а также допустить возможность

причинения вреда здоровью человека и окружающей среде. Как следствие, результаты процедуры ОВОС не будут иметь юридической значимости.

Правовые особенности процедуры оценки воздействия на окружающую среду в Швейцарии

Основные положения установлены в гл. 3 базового законодательного акта – Федерального закона «О защите окружающей среды» (Swiss Federal Act on the Protection of the Environment) от 7.10.1983 г. Этот нормативно-правовой акт не содержит правовой дефиниции «оценка воздействия на окружающую среду», но в ст. 10а определяется юридическая сущность рассматриваемого процесса. В частности, указано, что процедура ОВОС проводится в отношении намечаемой деятельности, то есть на этапе планирования. Кроме того, считается, что объекты ОВОС должны иметь следующие характеристики: во-первых, деятельность данных объектов может оказать существенное негативное воздействие на окружающую среду, во-вторых, соблюдение нормативных требований в области охраны окружающей среды в деятельности данного объекта возможно только при принятии экологически значимых мер, предотвращающих воздействие¹⁹.

Главной целью проведения ОВОС, согласно законодательству Швейцарии, является соответствие проекта намечаемой деятельности нормативным экологическим требованиям, установленным государственными органами, а также кантональным²⁰ нормативным актам. Разграничение компетенций по вопросам охраны окружающей среды между Конфедерацией и кантонами установлено в разд. 4 Союзной Конституции Швейцарской Конфедерации от 18 апреля 1999 г.²¹. Однако существуют случаи, когда разграничение компетенции между Конфедерацией и кантонами устанавливается на основании положений законодательных актов.

В Швейцарии расширяется сфера правового регулирования экологических правоотношений в области порядка проведения ОВОС, в результате возникает двухуровневое законодательство, которое устанавливает требования к любой деятельности, осуществляемой как на территории всей Швейцарии, так и в границах определенной административно-территориальной единицы – кантона.

Следующим правовым актом, регулирующим рассматриваемый вопрос, является Постановление «Об оценке воздействия на окружающую среду» (The Federal Ordinance on Environmental Impact Assessment) от 19 октября 1988 г., которое существенно дополняет и конкретизирует нормативные положения гл. 3 базового экологического закона.

Указанный нормативно-правовой акт в настоящее время претерпел изменение в соответствии с Постановлением «Об оценке воздействия на окружающую среду» (Ordonnance relative à l'étude de l'impact sur l'environnement) от 1 октября 2015 г. (далее – Постановление)²².

С даты вступления в силу указанного Постановления проходить процедуры оценки воздействия на окружающую среду должны следующие объекты вне зависимости от класса опасности (ст. 1 рассматриваемого нормативного акта содержит отсылку к приложению, являющемуся неотъемлемой частью правового документа), которые разделены на категории: транспортная сеть, в том числе железнодорожные, авиационные и иные объекты; энергетические объекты, включая их производство, транспортировку и хранение; гидротехнические установки; переработка отходов; объекты военной инфраструктуры, спорта, туризма и отдыха; объекты промышленности и прочие объекты.

Кроме того, предусмотрены обстоятельства, при которых представленные выше объекты обязаны проходить повторную процедуру ОВОС в случае их модификации. Это такие обстоятельства, как значительное изменение, например, преобразование объекта, прошедшего ОВОС, или установленная в заключении ОВОС обязанность повторного проведения оценки и пр.

¹⁹ См. подробнее: Romy I., Klaber F. Environmental law and practice in Switzerland: overview 2015. URL: <http://uk.practicallaw.com/9-596-3045#> (дата обращения: 09.03.2016).

²⁰ Согласно разд. 3 Конституции Швейцарии, принятой 1.01.2000 г. кантоны – вид административно-территориального деления, аналогичный субъектам Федерации в России. Кантоны самостоятельно определяют, какие задачи они будут решать в рамках своей компетенции, сохраняют собственные конституции (однако они должны не противоречить Союзной Конституции).

²¹ Официальный текст Союзной Конституции Швейцарской Конфедерации от 18 апреля 1999 г. URL: http://web.archive.org/web/20090609155832/http://constitution.garant.ru/DOC_3864915.htm (дата обращения: 09.03.2016).

²² Официальный текст Ordonnance relative à l'étude de l'impact sur l'environnement. URL: <http://faolex.fao.org/docs/pdf/swi17451.pdf> (дата обращения: 09.03.2016).

Требования к субъектам ОВОС в швейцарском законодательстве не установлены, однако исходя из положений анализируемых выше нормативных актов можно выделить такие субъекты, как заявитель, компетентный государственный орган, заинтересованное лицо (общественность).

В целом процедура оценки воздействия на окружающую среду в Швейцарии состоит из нескольких этапов²³.

На первом этапе необходимо определить следующие положения: во-первых, подпадает ли намеряемая деятельность под действие экологического законодательства, устанавливающего требования к процедуре проведения ОВОС, во-вторых, может ли предполагаемый проект негативно воздействовать на окружающую среду, и, наконец, в компетенцию какого органа входит рассмотрение данного проекта.

В рамках второго этапа возможно обращение в специализированные органы государственной власти, а также органы кантона для получения комментариев и разъяснений по вопросу подготовки отчета, также заявитель имеет право обратиться в иные компетентные органы или организации.

Третий этап – подготовка и предоставление отчета. Согласно ст. 10b Федерального закона «О защите окружающей среды» процедура проведения ОВОС начинается с подготовки и предоставления в компетентный орган отчета заявителя, который содержит необходимую информацию: существующее состояние окружающей среды, проект объекта, включая комплекс необходимых мер по снижению воздействия на окружающую среду или альтернативные способы осуществления такой деятельности (ст. 10c). Аналогичное положение содержит ст. 7 Постановления. На данном этапе учитывается вся информация, полученная на предыдущей стадии. Заявитель проводит предварительное исследование, результаты которого совместно с отчетом передаются в компетентный орган, заявитель также несет ответственность за достоверность представляемой информации (ст. 9 Постановления). С отчетом может ознакомиться любой заинтересованный субъект, за исключением случаев, когда в содержании отчета есть охраняемая законом тайна (ст. 10d).

Завершающим этапом является вынесение компетентным органом решения об утверждении отчета и разрешения реализации намеряемой деятельности либо о запрете ее осуществления. При этом должностные лица органов имеют право запросить дополнительные сведения или документы, связанные с объектом ОВОС. В некоторых случаях компетентные органы могут обратиться за консультациями к субъектам, обладающим специальными познаниями в определенной области, а также могут инициировать проведение различных общественных мероприятий (социологические опросы, слушания и пр.) в целях изучения мнения общественности по рассматриваемому проекту.

В результате прохождения указанных выше процедур компетентный орган определяет соответствие представленного проекта требованиям экологического законодательства. В случае несоответствия может быть вынесено решение о запрете деятельности или об осуществлении проекта с некоторыми условиями, например, взимание дополнительных сборов с заявителя (ст. 18 Постановления).

Нами рассмотрена обобщенная процедура прохождения ОВОС. Необходимо отметить, что по каждому объекту ОВОС предусмотрен определенный компетентный орган, в некоторых случаях необходимо обращение в несколько государственных органов в рамках их взаимодействия. По некоторым объектам полномочия установления процедуры прохождения ОВОС принадлежат кантональным органам.

Более подробно рассмотрим процедуру ОВОС относительно одного из объектов транспортной инфраструктуры, а именно строительство, реконструкция и иная деятельность по функционированию национальных дорог. Начнем с того, что закреплено три основных этапа ОВОС: первый этап – обращение заказчика в Федеральный совет с генеральным планом для утверждения маршрута и типа дорожного строительства; второй этап – Федеральный совет рассматривает и утверждает или отклоняет генеральный план заказчика; третий этап – утверждение плана Федеральным департаментом по окружающей среде, транспорту, энергетике и связи.

Совершенно иной порядок проведения ОВОС предусмотрен для такого объекта энергетике, как услуги по использованию ядерной энергетике, производства и хранения ядерных материалов. Процедура проведения ОВОС по данному объекту закреплена в Законе «Об атомной энергии» (Loisur

²³См. подробнее: Jungbluth N., Nathani C., Stucki M., Leuenberger. M., 2011: Environmental Impacts of Swiss Consumption and Production. A combination of input-output analysis with life cycle assessment. Federal Office for the Environment, Bern.

l'énergienuc léaire) от 21.03.2003 г.²⁴, в связи с этим положения Постановления содержат отсылочную норму, закрепляя при этом определенный порядок прохождения ОВОС.

Так, на первом этапе, согласно положениям Постановления и ст. 12 Закона «Об атомной энергии», необходимо получить разрешение Федерального совета, при этом для установок с низким потенциалом риска получение такого разрешения не обязательно. Перечень таких объектов устанавливается Федеральным советом. Дополнение к Постановлению и ст. 15 Закона «Об атомной энергии» устанавливают, что второй этап заключается в получении разрешения Федеральным департаментом по окружающей среде, транспорту, энергетике и связи.

Только после прохождения представленных процедур разрешается реализовывать тот или иной объект, подлежащий исследованию ОВОС, результатом проведения ОВОС является получение разрешения на осуществление деятельности.

Постановлением предусмотрены также иные положения, устанавливающие особенности проведения ОВОС, например, особенности оценки и ответственные стороны в случае трансграничного воздействия, или проведение оценки воздействия на окружающую среду объектов, получивших государственное финансирование или гранты, возможности обжалования решений компетентного органа и др.

Кроме указанных выше законодательных правил, регулирование проведения процедуры ОВОС в Швейцарии осуществляется иными нормативными актами, в частности, Федеральным указом «Положение об изучении воздействия на окружающую среду» 29.10.2014 г. (*Règlement d'application de l'ordonnance fédérale relative à l'étude de l'impact sur l'environnement*); Постановлением «Об исследованиях воздействия на окружающую среду и проведении специальных процедур» 15.03.2010 г. (*Ordonnance sur les études d'impact sur l'environnement et les procédures décisives (OEIEP)*); Постановлением «Об экологической оценке воздействия на окружающую среду» 05.10.2011 г. (*Introductory Ordinance on environmental impact assessment (Environmental Assessment Ordinance)*) и др.²⁵

Итак, сравнительное изучение экологического законодательства Российской Федерации и Швейцарии в области процедуры проведения оценки воздействия на окружающую среду позволяет выделить как общие, так и особенные черты правового регулирования и механизма реализации нормативных положений.

Во-первых, в Швейцарии и РФ существует определенный перечень законодательных актов, различных по форме и содержанию, регламентирующих основные положения ОВОС. Рассмотренные в статье нормативно-правовые акты содержат юридические требования, касающиеся порядка проведения оценки воздействия на окружающую среду.

При этом базовое законодательство Швейцарии не содержит правовой дефиниции «оценка воздействия на окружающую среду», однако это не умаляет роль данной процедуры в области регулирования экологических отношений в связи с тем, что в Федеральном законе «О защите окружающей среды» (*Swiss Federal Act on the Protection of the Environment*) от 7.10.1983 г. достаточно четко определены юридические признаки рассматриваемого понятия.

Далее, как в РФ, так и в Швейцарии процедура ОВОС является документальной, преследующей цели, схожие по содержанию. Однако в Швейцарии деятельность должна осуществляться в соответствии с экологическим законодательством различного уровня, в России же главная цель связана с предотвращением или минимизацией воздействия на окружающую среду, при отсутствии какой-либо связи с законодательными требованиями.

Кроме того, согласно законодательным положениям РФ и Швейцарии процедура ОВОС представляет собой самостоятельную процедуру, необходимую для осуществления определенной деятельности, способной оказать негативное воздействие на состояние окружающей среды.

В исследуемом законодательстве Швейцарии достаточно четко определены объекты ОВОС, вне зависимости от класса опасности. Так, обозначен достаточно широкий перечень деятельности, подлежащей прохождению представленной процедуры, по каждому из которых закреплена индивидуальная поэтапная процедура прохождения оценки, указаны компетентные органы, куда необходимо обратиться для получения разрешения.

²⁴ Материалы официального сайта Федерального Совета Швейцарии. URL: <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20010233/index.html> (дата обращения: 09.03.2016).

²⁵ Материалы официального сайта Федерального Совета Швейцарии. URL: <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil.html> (дата обращения: 09.03.2016).

Перечень объектов ОВОС, установленный законодательством РФ, имеет некоторые правовые пробелы, заключающиеся в отсутствии в указанном списке некоторых видов промышленного производства либо хозяйственной деятельности, способных оказать значительное негативное влияние на окружающую среду и здоровье человека.

В законодательных актах РФ и Швейцарии отсутствует четкое закрепление требований к субъектам ОВОС, что, по нашему мнению, вызывает трудности в толковании правовых норм и реализации их в практической деятельности.

Кроме этого, в нормативных положениях швейцарского законодательства такой субъект, как общественность имеет более широкое толкование, нежели в российских юридических актах, так как он представлен, прежде всего, в качестве «любого заинтересованного лица». К тому же нормативные положения законодательства Швейцарии достаточно четко закрепляют аспекты участия общественности в процедуре ОВОС.

В целом в юридических документах, как РФ, так и Швейцарии, регламентирован порядок предварительной подготовки к процедуре ОВОС. Все начинается с подготовки отчета заявителя, в котором указываются сведения о сущности планируемой деятельности, состоянии окружающей среды, возможном неблагоприятном воздействии, способах и мероприятиях, проводимых с целью его устранения, и иная информация. Однако в Швейцарии законодательно установлена ответственность за достоверность представляемой информации. По нашему мнению, указанное положение – отличный законодательный опыт, который может стать примером правового регулирования в рассматриваемой области.

В заключение необходимо отметить, что швейцарское законодательство более подробно регулирует аспекты, связанные с трансграничным воздействием, а также определяет процедурные положений объектов, финансируемых государством или за счет иных грантов.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что в настоящее время экологическое законодательство РФ и Швейцарии, регулирующие особенности проведения оценки воздействия на окружающую среду, имеет достаточно большое количество сходных нормативных положений, однако отечественному законодателю следует обратить внимание на некоторые современные тенденции, установленные в швейцарском экологическом праве, например, индивидуальный подход к каждому объекту ОВОС, ответственность заказчика за предоставленные сведения и пр.

Проведенный сравнительно-правовой анализ позволяет отметить, что законодательный опыт Швейцарии по урегулированию особенностей ОВОС является положительным, в связи с этим некоторые юридические положения могут быть имплементированы в российское экологическое законодательство.

Поступила в редакцию 12.06.16

E.M. Kologermanskaya

SOME FEATURES OF THE ENVIRONMENTAL IMPACT ASSESSMENT IN THE RUSSIAN FEDERATION AND SWITZERLAND: COMPARATIVE LEGAL ANALYSIS

The article discloses the features of environmental impact assessment and reveals the role and the meaning of the fundamental regulation of the environmental impact assessment in the Russian Federation and Switzerland. The article underlines the role and significance of comparative legal methodology by exploring the environmental impact assessment in both countries. The issue of the influence of comparativistics on the development of the modern environmental law as a dynamically developing branch of the Russian law is also covered. The author investigates the provisions of the national legislation of the Russian Federation and Switzerland which regulate various aspects of environmental impact assessment. The environmental impact assessment plays an important role in the process of the state ecological inspection. The aims, participants, legal implications and the importance of environmental impact assessment are explored. The disadvantages of legal regulation in the Russian Federation are identified.

Keywords: environmental law of the Russian Federation, Swiss environmental law, comparative law, comparative legal analysis, environmental impact assessment, Swiss Federal Act on Environmental Protection, Russian Federal Act on Environmental Protection.

Кологерманская Екатерина Михайловна, аспирант
ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный университет»
426034, Россия, г. Ижевск, ул. Университетская, 1 (корп. 4)

Kologermanskaya E.M., postgraduate student
Udmurt State University
Universitetskaya st., 1/4, Izhevsk, Russia, 426034