

УДК 574(075)

*Ма Синь***ОЦЕНКА ВОЗДЕЙСТВИЯ НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ КАК ПРАВОВАЯ МЕРА
ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ВРЕДА ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ КИТАЯ**

Исследуется вопрос об оценке воздействия на окружающую среду (ОВОС) как о правовой мере предупреждения экологического вреда по китайскому законодательству. Экологический вред в китайском законодательстве и доктрине носит публичный характер, его непосредственным объектом посягательства являются общественные интересы. Как и во многих других странах мира, предупреждение экологического вреда, защита общественных экологических интересов в Китае являются приоритетом права. Принцип предупреждения экологического вреда занимает ведущее место в законодательстве. Важно то, что предупреждение экологического вреда как принцип закреплен в Конституции КНР. Законы, регулирующие отношения, связанные с ОВОС, имеют своей основной целью именно предупреждение экологического вреда.

В статье рассматриваются состояние, достоинства, недостатки законодательства ОВОС в Китае. В частности, отмечается, что правовой механизм ОВОС в Китае объединяет ОВОС и государственную экологическую экспертизу, отдельно регулируемые в законодательстве России. Исследованы субъекты проведения ОВОС, объекты ОВОС, процедура проведения ОВОС в отношении разных групп объектов, правовой статус экспертов ОВОС, юридическая сила заключения ОВОС. Обращается внимание на то, что в законодательстве Китая ОВОС в отношениях по предупреждению экологического вреда органично сочетается с экологическим нормированием, экологическим контролем и др.

Ключевые слова: законодательство Китая, окружающая среда, экологический вред, оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС), предупреждение экологического вреда.

В экологическом законодательстве подавляющего большинства стран в мире основное внимание уделяется разработке и осуществлению правовых мер предупреждения экологического вреда. Китай не является исключением. Принцип предупреждения экологического вреда поставлен на первое место в новом Законе КНР «Об охране окружающей среды»¹. Предупреждение загрязнения и другой общественной опасности для окружающей среды было установлено даже в Конституции КНР (1978 г.)².

В соответствии с «Программой реформирования системы компенсации экологического вреда» от 1 января 2018 г.³, принятой Главным управлением ЦК КПК и Госсоветом, под экологическим вредом понимается негативное изменение воздуха, надземных вод, подземных вод, почв, лесов и других составных компонентов окружающей среды и растительного мира, животного мира, микроорганизмов и других живых существ, а также деградация функций экосистемы, состоящей из данных компонентов, вследствие загрязнения окружающей среды и нарушения экологии. В китайской доктрине⁴ общепризнано, что непосредственным объектом экологического вреда являются природные объекты и окружающая среда в целом, носящие публичный характер.

Оценка воздействия на окружающую среду является важным элементом эколого-правового механизма предупреждения экологического вреда в процессе планирования и осуществления хозяйственной и иной деятельности. Взаимосвязь ОВОС и предупреждения экологического вреда прослеживается прямо в Законе КНР от 1 сентября 2003 г. «Об оценке воздействия на окружающую среду»⁵ (далее – Закон об ОВОС). В его ст. 1 установлено, что данный закон разработан для реализации стратегии устойчивого развития, предупреждения негативных воздействий планов экономического развития и строительных проектов, оказываемых в результате их реализации на окружающую среду, содействия гармоничному развитию экономики, общества и окружающей среды. ОВОС определяется как

¹ Закон КНР от 26 декабря 1989 г. (с изм. 24.04.2014 г.) «Об охране окружающей среды» (на кит. яз.). Ст. 5.

² Конституция КНР от 5 марта 1978 г. (на кит. яз.). Ст. 11.

³ URL: http://www.360doc.com/content/17/1218/14/1302411_714208891.shtml (на кит. яз.).

⁴ См.: Сюй Сянминь. Юридические и технические исследования по компенсации морского экологического вреда, вызванных разливами нефти (на кит. яз.). Изд-во Море, 2009. С. 8; Чжу Сяо. Возмещение экологического вреда (на кит. яз.). Изд-во Китайский политико-юридический университет, 2007. С. 60; Кэ Цзянь. Основа практики по закону об охране окружающей среды (на кит. яз.). Изд-во Китайская академия общественных наук, 2012. С. 218, и др.

⁵ Закон КНР от 1 сентября 2003 г. «Об оценке воздействия на окружающую среду» (на кит. яз.).

анализ, прогнозирование и оценка возможных воздействий планов экономического развития и строительных проектов, оказываемых после их реализации на окружающую среду, предложение решения и мероприятий, нацеленных на предупреждение или снижение негативного воздействия на окружающую среду, а также разработка методов и систем проведения мониторинга (ст. 2). Суть понимания ОВОС можно обобщенно выразить одной китайской фразой – предотвратить возможную опасность до её зарождения.

Важно заметить, что законодательство Китая ОВОС объединяет два этапа в правовом регулировании, две правовые меры – ОВОС и экологическую экспертизу, в то время как законодательством России они регулируются раздельно. Такой подход к законодательному регулированию ОВОС в Китае, на наш взгляд, является прогрессивным, так как ОВОС и экологическая экспертиза по своей правовой сути касаются родственных отношений, направленных на предупреждение экологического вреда при подготовке (в России – ОВОС) и принятии (в России – государственная экологическая экспертиза) экологически значимых решений по одному и тому же проекту развития.

Общие положения об ОВОС установлены в Законе об охране окружающей среды. Детальное регулирование осуществляется Законом об ОВОС, Положением об оценке воздействия строительных проектов на окружающую среду, утвержденным Приказом Государственного совета Китайской Народной Республики от 18 ноября 1998 г. № 253⁶ (далее – Положение Китая 1998) и Положением об оценке воздействия планов на окружающую среду, утвержденным Приказом Государственного совета Китайской Народной Республики от 12 августа 2009 г. № 559⁷ (далее – Положение Китая 2009).

На стадии подготовки проектов ОВОС – это правовой инструмент, обязывающий инициатора любой намечаемой хозяйственной и иной деятельности, начиная с самых ранних стадий планирования данной деятельности, всесторонне и комплексно выявлять, анализировать и прогнозировать все виды потенциальных негативных воздействий на окружающую среду, возникновение риска, степени, характера, масштаба, зоны распространения экологических и связанных с ним экономических и социальных последствий. ОВОС предусматривает также альтернативные варианты достижения цели данной намечаемой деятельности, включая «нулевой вариант». В соответствии со степенью каждого вида опасности ОВОС обязывает разрабатывать обоснованные и достаточные меры в целях недопущения любых возможных неблагоприятных воздействий на окружающую среду. ОВОС на стадии подготовки проектов должна проводиться на всех этапах, вплоть до предоставления материалов ОВОС на стадии принятия решения.

Обратимся к рассмотрению объектов ОВОС Китая. В Китае объекты ОВОС подразделяются на две группы: 1) строительные проекты; 2) проекты комплексных⁸ и целевых⁹ планов экономического развития.

Под строительными проектами понимаются строительные проекты по постройке, реконструкции, также другие мероприятия по освоению и развитию, которые оказывают потенциальные негативные воздействия на окружающую среду, установленные КATALOGом классификационного управления оценкой воздействия строительных проектов на окружающую среду» (далее – Каталог). В настоящее время действует Каталог, принятый Министерством охраны окружающей среды Китая в июне 2015 г. Согласно этому КATALOGу, ОВОС подлежит проведению в отношении 199 видов намечаемой деятельности в следующих сферах: водопользования, сельского хозяйства, лесного хозяйства, рыболовства, животноводства, использования морской среды, геологической разведки, добычи угля, электричества, черных и цветных металлов, неметаллических руд, нефтехимии и химической промышленности, медицины, легкой промышленности, строительства и реконструкции автодорог, железнодорожного транспорта и гражданских аэропортов, водного транспорта, инфраструктур городского

⁶ Положение об оценке воздействия строительных проектов на окружающую среду (на кит. яз.)

⁷ Положение об оценке воздействия планов на окружающую среду (на кит. яз.)

⁸ Согласно п.7 Закона об ОВОС Китая под комплексным планом понимаются государственные или местные макроскопические показатели для долгосрочного развития, носящие руководящий, прогнозный и рекомендательный характер, составленные соответствующими органами Госсовета и местных народных правительств (автономных районов, городов центрального подчинения, провинций), на использование земель, освоение, использование и строительство регионов, бассейнов и акваторий.

⁹ Согласно п.8 Закона об ОВОС Китая, под целевым планом понимаются конкретные планы для выполнения комплексных планов, связанных с промышленностью, сельским хозяйством, животноводством, лесным хозяйством, энергией, водопользованием, транспортом, строительством и освоением туристических ресурсов.

транспорта, городской и сельской инфраструктуры, развития объектов недвижимости, ядерной и атомной энергетики и др. В нем устанавливается, что в отношении всех строительных проектов, которые будут реализованы в экологически чувствительных зонах, а также в отношении почти всех проектов в сфере нефтехимии и химической промышленности, черных и цветных металлов необходимо провести полную ОВОС.

Несмотря на то что с 1979 г. и до сих пор Китай постепенно увеличивает перечень объектов ОВОС – от «точечных» строительных проектов до некоторых объектов стратегической оценки, ОВОС в Китае затрагивает хозяйственную деятельность почти во всех областях, однако в китайском законодательстве в рассматриваемой области существует немало проблем.

В объекты ОВОС не включаются макрополитика государства и правовые акты нормативного и ненормативного характера. При этом ст. 14 Закона об охране окружающей среды скромно предусматривает, что при разработке экономических и технических политик соответствующим органам Госсовета и местным правительствам следует полностью учитывать их воздействие на окружающую среду, а также мнения специалистов. Практика, однако, показывает, что на протяжении всей истории с момента образования КНР неправильная разработка политики и правовых норм приводила к загрязнению окружающей среды и истощению природных ресурсов.

Проблема заключается еще и в том, что в законодательстве Китая не предусматриваются начало срока проведения ОВОС и обязанности на различных этапах проведения ОВОС, адресованные инициаторам. На практике инициатор обычно проводит ОВОС только в последний момент до представления результатов ОВОС в утверждающий орган. В случае проведения ОВОС за короткое время полнота выявления всех видов потенциальных негативных воздействий, достаточность и научная обоснованность мер по их предупреждению сомнительны.

По мнению автора, недостатком является и то, что в число объектов ОВОС не включаются проекты новой техники и технологий. Это тоже существенные потенциальные источники причинения экологического вреда.

По китайскому законодательству субъектами ОВОС являются инициаторы планов экономического развития и инициаторы строительных проектов; Министерство охраны окружающей среды и другие утверждающие органы, в структуре которых работает комиссия по ОВОС на стадии принятия решения; аттестованные агентства, оказывающие эту услугу на основе договора. При этом инициаторами *планов экономического развития* являются государственные органы – Национальная комиссия развития и реформы, Департамент промышленности и информации, Министерство жилищного и городского строительства, Министерство транспорта и др. Инициаторы *строительных проектов* – юридические лица или индивидуальные предприниматели.

Для проведения ОВОС в отношении проектов планов экономического развития и строительных проектов осуществляется разная процедура.

На стадии подготовки проектов инициаторы планов экономического развития могут самостоятельно осуществлять ОВОС или нанимать для этого аттестованное агентство, инициаторы строительных проектов для проведения ОВОС обязательно нанимают аттестованное агентство. На стадии принятия решения инициаторы предоставляют проект плана и проекты с документацией ОВОС в Министерство по охране окружающей среды и другие утверждающие органы для принятия решения о допустимости реализации. На стадии принятия решения после получения документации по ОВОС от инициаторов и аттестованных агентств в отношении планов экономического развития это Министерство обязано организовать комиссию по ОВОС для проверки результатов ОВОС, полученных от инициаторов. В отношении строительных проектов Закон Китая по ОВОС не устанавливает обязанность организовывать комиссию по ОВОС для проверки результатов ОВОС, полученных от инициаторов.

В данной процедуре проведения ОВОС эксперты комиссии по ОВОС являются кадровыми специалистами в разных областях науки, которые, используя свои специальные знания, всесторонне и комплексно выявляют, анализируют и прогнозируют все виды потенциальных негативных воздействий на окружающую среду, объективно оценивают адекватность предлагаемых мер по предупреждению вреда, и, основываясь на полученных данных, определяют возможность допустить или прекратить эту намечаемую деятельность, способную оказывать негативное воздействие на окружающую среду. Позиция экспертов является непосредственным и важным основанием для принятия решения о допустимости реализации намечаемой деятельности.

Очевидно, что для подготовки экспертами комиссии по ОВОС объективного и научно-обоснованного заключения они должны иметь статус независимых экспертов. Для обеспечения незави-

симости экспертов комиссии по ОВОС в Китае устанавливают требования с двух сторон, со одной стороны, независимость утверждающих органов от инициаторов проектов и аттестованных агентств, с другой стороны, независимость экспертов комиссии ОВОС от инициаторов, аттестованных агентств и других заинтересованных лиц. В Законе об ОВОС предусматривается, что специалисты аттестованных агентств, осуществляющие ОВОС, не могут быть экспертами комиссии ОВОС.

Данный метод выбора экспертов гарантирует, что у экспертов отсутствует служебная заинтересованность, зависящая от мнений инициаторов и аттестованных агентств, но и не гарантирует включение экспертов, у которых отсутствует финансовая, имущественная, родственная или какая-либо другая заинтересованность. Так что в законе должны быть четко сформулированы требования о подборе экспертов.

Исходя из вышеназванной процедуры ОВОС, отсутствие обязательности проведения ОВОС в отношении строительных проектов на стадии принятия решения приводит к тому, что, во-первых, зная о том, что проект намечаемой деятельности не будет находиться под контролем экспертов комиссии ОВОС, на стадии подготовки проектов инициатор при проведении ОВОС в отношении своих проектов, не всегда будет объективно и ответственно выявлять все виды потенциальной экологической опасности намечаемой деятельности и разрабатывать меры по их предупреждению; во-вторых, без участия экспертов комиссии ОВОС утверждающие органы имеют право принять решение о реализации строительных проектов, основываясь на результатах ОВОС, оформленных аттестованным агентством. Так что объективность, достоверность, научная обоснованность такого основания для принятия решения о допустимости намечаемой деятельности сомнительна.

Для предупреждения экологического вреда крайне важна юридическая сила заключения комиссии по ОВОС. Как справедливо отмечает М.М. Бринчук, обязательность заключений является сердцевинной экологической экспертной деятельности, фактором, определяющим высокую потенциальную эффективность ОВОС как главного средства учета и выполнения экологических требований на стадии принятия решения¹⁰. В ходе принятия решения комиссия по ОВОС устанавливает, что намечаемая деятельность соответствует экологическим требованиям, это дает научно-обоснованное основание принять решение о допустимости реализации объекта. Если государственный орган принимает решение вопреки справедливой, объективной и научно-обоснованной позиции экспертов комиссии по ОВОС, то ОВОС теряет значение.

В правоприменительной практике Китая неудовлетворительно то, что заключение комиссии по ОВОС в отношении планов экономического развития не приобретает юридическую силу для выполнения. Согласно п. 2 ст. 14 Закона Китая об ОВОС, если при утверждении планов экономического развития утверждающий орган не согласен с заключением комиссии по ОВОС, то он может по своему усмотрению принять решение о реализации данных планов. При этом утверждающие органы проверяют не только соблюдение процедуры ОВОС и форму заключения комиссии по ОВОС, но и содержание заключения комиссии по ОВОС. В Китае инициаторы планов экономического развития и Министерство по охране окружающей среды подчиняются одним и тем же утверждающим органам высшей инстанции. Если утверждающий орган высшей инстанции в целях экономического роста утверждает планы экономического развития без учета мнения комиссии по ОВОС, то Министерство по охране окружающей среды бессильно их отменить. Оспорить решения утверждающего органа можно только в административном порядке, подав иск в вышестоящий государственный административный орган.

Что касается юридической силы заключения по ОВОС в отношении строительных проектов, то если утверждающие органы рассматривают соответствие документации по ОВОС требованиям Закона об ОВОС, они и должны ее утверждать. В Законе четко не определен объем рассмотрения материалов по ОВОС утверждающими органами. Юридическая сила заключения по ОВОС в отношении строительных проектов не ясна.

В заключение хотелось бы отметить некоторые достоинства китайского опыта. К ним относится то, что при проведении ОВОС в отношении строительных проектов в зависимости от их уровня и объема воздействия на окружающую среду осуществляется квалификационный подход к проведению ОВОС (ст. 16).

Квалификационный подход направлен на учет экологических характеристик проекта, с предварительным определением уровня и масштаба негативных воздействий, и на этом основании ОВОС

¹⁰ См.: Бринчук М.М. Принципы экологического права: монография. М.: Юрлитинформ, 2013. С. 154.

проводится разной степени. Такой подход позволяет обеспечивать надлежащую оценку проекта с наименьшими затратами финансовых, материальных и человеческих ресурсов при обеспечении качества ОВОС, а также позволит разработать адекватные и эффективные меры для предупреждения его негативного воздействия.

Для предупреждения экологического вреда и обеспечения эффективности ОВОС в Китае осуществляется органичное сочетание ОВОС с другими правовыми мерами, такими как экологическое нормирование, экологическое лицензирование и экологический контроль.

Как отмечалось, проекты планов экономического развития являются одним из объектов ОВОС. При планировании экономического развития должны учитываться экологические интересы и требования. При принятии решения о допустимости намечаемой деятельности утверждающие органы также должны учитывать экологические нормативы, не допускать реализацию нового объекта на территории с отрицательным потенциалом, не соответствующую критериям благоприятности окружающей среды. Кроме того, согласно ст. 44 нового Закона об охране окружающей среды утверждающие органы не вправе утверждать документацию по ОВОС в отношении строительных проектов на территории, на которой превышаются показатели выбросов загрязняющих веществ или не обеспечивается достижение цели по улучшению качества окружающей среды до установленного уровня.

Также ОВОС является правовым инструментом, обязывающим органы, отвечающие за выдачу разрешения на использование природных ресурсов, выброс и сброс загрязняющих веществ, соблюдать нормативы воздействия на окружающую среду для отдельных источников, определенных в результатах ОВОС. Результат ОВОС является предпосылкой и основой выдачи такого разрешения. Согласно ст. 1 «Программы Китая по реализации реформы оценки воздействия на окружающую среду» разрешения на воздействие на окружающую среду и использование природных ресурсов должны выдаваться в строгом соответствии с содержанием заключения ОВОС¹¹.

ОВОС является средством информационного обеспечения при осуществлении экологического контроля. В случае коренного изменения характера, масштаба, местонахождения, промышленной технологии или мер по предупреждению загрязнения и экологического вреда и в процессе строительства и эксплуатации объектов с отступлениями от документации контрольный орган должен прекратить их реализацию и обязать инициатора снова провести ОВОС и предложить меры по их улучшению.

Хотя в новом Законе Китая об ОВОС еще сохраняются некоторые недостатки, которые со временем будут устраняться, по сравнению с предыдущим законодательством об ОВОС, он представляет собой шаг вперед. В предыдущем законе, в частности, была установлена возможность проведения ОВОС после реализации строительных объектов, в новом же Законе обязательность проведения ОВОС предусмотрена до их реализации; постепенно расширяется состав объектов ОВОС от точечных строительных проектов до проектов планов на макроуровне и увеличивается ответственность¹² за нарушение требований ОВОС, а также органически объединяется в систему ряд названных выше правовых механизмов. Это несомненно усиливает потенциал ОВОС для предупреждения экологического вреда еще на стадии принятия экологически значимых решений.

Поступила в редакцию 11.12.2017

Ma Sin

ENVIRONMENTAL IMPACT ASSESSMENT AS A LEGAL MEASURE OF PREVENTING ENVIRONMENTAL DAMAGE IN THE LEGISLATION OF CHINA

The article is devoted to the study of the environmental impact assessment (EIA) as a legal measure of preventing environmental damage under Chinese law.

Environmental damage in Chinese law and doctrine is public, its direct object of encroachment are public interests. As in many other countries around the world, preventing environmental damage, protection of public environmental inter-

¹¹ См.: Официальный сайт Министерства охраны окружающей среды Китая (на кит. яз.) URL: http://www.mep.gov.cn/gkml/hbb/bgt/201711/t20171122_426716_wap.shtml (дата обращения: 01.12.2017 г.)

¹² См.: Закон КНР от 26 декабря 1989 г. (с изм. 24.04.2014 г.) «Об охране окружающей среды» (на кит. яз.). Ст. 61 – В случае отсутствия документации об ОВОС в соответствии с законом, или неутверждения документации об ОВОС, если инициатор самовольно приступает к строительству, то органы управления и контроля в области охраны окружающей среды должны приказать ему прекратить строительство, налагать штраф, а также восстановить прежнее состояние окружающей среды.

ests in China are a priority right. The principle of prevention of environmental damage takes a leading place in the law. It is important that prevention of environmental damage as a principle was enshrined in the Constitution of the PRC. Laws, regulating relations associated with the EIA, have as their primary purpose prevention of environmental damage. The article reviews the state, advantages and disadvantages of the EIA legislation in China. In particular, it is noted that the legal mechanism of the EIA in China combines the EIA and state environmental expertise, separately regulated in the legislation of Russia. Subjects of EIA, objects of EIA were investigated. The procedure for carrying out the EIA for different groups of facilities, the legal status of the EIA experts, the legal force of the EIA were also investigated. The article draws attention to the fact that in the Chinese legislation, the EIA in the relationship to prevent environmental damage is organically combined with environmental regulation, environmental control, etc.

Keywords: legislation of China, environment, environmental damage, environmental impact assessment (EIA), prevention of environmental damage.

Ма Синь, аспирантка
Сектора эколого-правовых исследований
Институт государства и права РАН
119019, Россия, г. Москва, ул. Знаменка, 10
E-mail: 387881735@qq.com

Ma Sin, postgraduate student
of the Sector of ecological legal studies
Institute of State and Law, Russian Academy of Sciences
ul. Znamenka, 10, Moscow, Russia, 119019
E-mail: 387881735@qq.com