

Кудинкин С. И., Левитанус Б. А.

Проблемы правового регулирования государственной экологической экспертизы проектной документации объектов, связанных с размещением отходов I–V классов опасности

Кудинкин Сергей Игоревич

ОАО «Полиметалл УК» (Санкт-Петербург)
 Директор по взаимодействию с государственными структурами
 Kudinkin@polymetal.ru

Левитанус Борис Александрович

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
 Доцент кафедры гражданского и трудового права
 bobson79@inbox.ru

РЕФЕРАТ

В статье рассматриваются проблемы правового регулирования строительства производственных объектов, связанных с размещением отходов с I по V класс опасности. Предметом исследования является совокупность законодательных актов Российской Федерации, регулирующих градостроительную деятельность, охрану окружающей среды, а также вопросы, связанные с отходами производства и потребления.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

государственная экологическая экспертиза, отходы, охрана окружающей среды, проектная документация, законодательство

Kudinkin S. I., Levitanus B. A.

Problems of legal regulation of the state environmental assessment of project documentation of objects related to the placement waste I–V hazard classes

Kudinkin Sergey Igorevich

Director of government relations Polymetal International Pls (Saint-Petersburg, Russian Federation)
 Kudinkin@polymetal.ru

Levitanus Boris Aleksandrovich

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg, Russian Federation)
 Associate Professor of the Chair of Civil and Labor Law
 bobson79@inbox.ru

ABSTRACT

In this article we consider the problem of legal regulation of construction of production facilities related to waste disposal I to V hazard class. The subject of the study is a set of legislative acts of the Russian Federation, the governing urban planning, environmental protection, as well as issues related to the production and consumption waste.

KEYWORDS

state environmental assessment, waste, environmental protection, project documentation, legislation

«Проблемы правового регулирования охраны окружающей среды актуальны в настоящее время в связи с особой значимостью экологической составляющей в решении целого ряда задач, суть которых сводится к сохранению и восстановлению

окружающей природной среды, в обеспечении рационального использования и воспроизводства природных ресурсов, а также в предотвращении негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую природную среду и ликвидации последствий такой деятельности» [3].

В Российской Федерации правовые основы обращения с отходами производства и потребления в целях предотвращения их вредного воздействия на здоровье человека и окружающую среду, а также вовлечения таких отходов в хозяйственный оборот в качестве дополнительных источников сырья регулируются Федеральным законом от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»¹.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 23 июня 2010 г. № 780 «Вопросы федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору»² функции в сфере охраны окружающей среды в области обращения с отходами переданы федеральной службе по надзору в сфере природопользования (далее — Росприроднадзор).

В свою очередь, отношения в области экологической экспертизы, направленные на реализацию конституционного права граждан Российской Федерации на благоприятную окружающую среду посредством предупреждения негативных воздействий хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду регулируются Федеральным законом от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе»³. Функции по проведению государственной экологической экспертизы также в соответствии с указом Президента РФ № 780 возложены на Росприроднадзор.

Вместе с тем легализация строительства и ввода в эксплуатацию производственных объектов, функционирование большинства из которых затрагивает деятельность по размещению отходов (образование отвалов горных пород при ведении горных работ, создание хвостохранилищ и т. д.), регулируется Градостроительным кодексом Российской Федерации⁴, который предусматривает единую государственную экспертизу (по принципу «одного окна») проектной документации и результатов инженерных изысканий соответствующих объектов [2]. Предметом такой экспертизы является оценка соответствия проектной документации требованиям технических регламентов, в том числе санитарно-эпидемиологическим, экологическим требованиям, требованиям государственной охраны объектов культурного наследия, пожарной, промышленной, ядерной, радиационной и иной безопасности, а также результатам инженерных изысканий, и оценка соответствия результатов инженерных изысканий требованиям технических регламентов.

Кроме того, в соответствии с ч. 2 ст. 10 Федерального закона № 89-ФЗ, строительство предприятий, зданий, строений, сооружений и иных объектов, эксплуатация которых связана с обращением с отходами, допускается при наличии положительного заключения государственной экспертизы, проводимой в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности, т. е. государственной экспертизы проектной документации указанных объектов.

Вместе с тем Градостроительным кодексом установлено, что не допускается проведение иных экспертиз проектной документации, за исключением экспертизы проектной документации, государственной историко-культурной экспертизы про-

¹ Федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

² Указ Президента от 23 июня 2010 г. № 780 «Вопросы федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

³ Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

⁴ Градостроительный кодекс РФ от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

ектной документации на проведение работ по сохранению объектов культурного наследия, а также государственной экологической экспертизы проектной документации некоторых объектов, в том числе связанных с размещением и обезвреживанием отходов I–V классов опасности.

Таким образом, возникает ряд несоответствий, в том числе связанных с различным толкованием норм российского законодательства, а также с дублированием государственных экспертиз, что является явным правовым противоречием между различными федеральными законами и иными нормами действующих нормативных правовых актов Российской Федерации.

В Большом толковом словаре русского языка под редакцией С. А. Кузнецова¹ указано, что союз «и», соединяя два слова, образует сочетание, выражающее единое понятие, или сочетание со значением охвата, объединения предметов, явлений и т. п. какого-либо ряда.

В свою очередь, на необходимость выбора между предложениями или членами предложения указывает союз «или» (Большой толковый словарь русского языка под редакцией С. А. Кузнецова; Толковый словарь русского языка под редакцией Д. Н. Ушакова²).

Таким образом, буквальное толкование подп. 7.2 ст. 11 Федерального закона «Об экологической экспертизе» свидетельствует о необходимости проведения государственной экологической экспертизы проектной документации объектов, одновременно связанных с размещением и обезвреживанием отходов I–V классов опасности.

На необходимость проведения государственной экологической экспертизы проектной документации объектов, одновременно связанных с размещением и обезвреживанием отходов I–V классов опасности, указывает следующая судебная практика.

В постановлении Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 3 декабря 2012 г. по делу № А27-9662/2012 указано:

«...суды первой и апелляционной инстанций, удовлетворяя заявленные Обществом требования, пришли к выводу о том, что оспариваемое предписание (о проведении государственной экологической экспертизы проектной документации объекта, связанного с размещением отходов V класса опасности) противоречит действующему законодательству и нарушает права и законные интересы общества.

Судами обеих инстанций по результатам рассмотрения дела установлено, что из проектной документации не следует, что вскрышные породы размещаются на отвалах с последующим их обезвреживанием (обработкой, сжиганием и обеззараживанием на специализированных установках, в целях предотвращения вредного воздействия отходов на здоровье человека и окружающую среду). Согласно проекту, вскрышная порода подлежит временному хранению до отработки участка и затем для рекультивации нарушенных земель.

Следовательно, проведение государственной экологической экспертизы проектной документации объектов, связанных с использованием отходов или размещением и использованием отходов, законодательством не предусмотрено»³.

Из изложенного следует, что проектная документация объекта, связанного исключительно с размещением отходов I–V классов опасности, формально не подлежит государственной экологической экспертизе.

Однако, несмотря на буквальное толкование подп. 7.2 ст. 11 Федерального закона «Об экологической экспертизе», существует позиция федеральных органов

¹ Большой толковый словарь русского языка / гл. ред. С. А. Кузнецов. СПб. : Норинт, 1998.

² Толковый словарь русского языка : В 4 т. / под ред. Д. Н. Ушакова. М. : Астрель : АСТ, 2000. 848 с.

³ Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 3 декабря 2012 г. по делу № А27-9662/2012 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

исполнительной власти и некоторых федеральных судов, в соответствии с которой государственную экологическую экспертизу необходимо проводить в отношении проектной документации объектов, связанных как с размещением, так и с обезвреживанием отходов I–V классов опасности.

Различные юридические, консалтинговые и производственные компании обращались в Росприроднадзор с просьбой разъяснить позицию относительно необходимости либо отсутствия необходимости проведения государственной экологической экспертизы проектной документации объектов, на которых осуществляется только размещение или только обезвреживание отходов I–V классов опасности.

В ответ на данные обращения были получены ответы Росприроднадзора, в которых указано, что Росприроднадзор организует и проводит государственную экологическую экспертизу проектной документации объектов, связанных с размещением и обезвреживанием отходов I–V классов опасности, проектной документации объектов, связанных с размещением отходов I–V классов опасности, проектной документации объектов, связанных с обезвреживанием отходов I–V классов опасности.

Согласно Письму Минприроды России от 19 мая 2014 г. № 05-12-44/10285, «все организации, осуществляющие эксплуатацию объектов размещения отходов (в том числе отвалы горных пород и хвостохранилища), обязаны разрабатывать и представлять на государственную экологическую экспертизу проектную документацию указанных объектов»¹.

В постановлении Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 10 июля 2014 г. по делу № А81-3367/2013Г указано следующее: «...из системного толкования положений подпункта 7.2 статьи 11 Федерального закона „Об экологической экспертизе“, статьи 1 Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ „Об отходах производства и потребления“, пункта 30 статьи 12 Федерального закона от 04.05.2011 № 99-ФЗ „О лицензировании отдельных видов деятельности“², подпункта „е“ пункта 5 Положения о лицензировании деятельности по обезвреживанию и размещению отходов I–V классов опасности³, Перечня работ, составляющих деятельность по обезвреживанию и размещению отходов I–V классов опасности, являющегося приложением к названному Положению о лицензировании, следует, что экологическая экспертиза должна проводиться в отношении проектной документации всех объектов размещения отходов, вне зависимости от того, осуществляется ли на них обезвреживание отходов или нет.

С учетом изложенного, суд кассационной инстанции считает ошибочным вывод арбитражных судов о том, что формулировка подпункта 7.2 статьи 11 Федерального закона от 23.11.1995 № 174-ФЗ „Об экологической экспертизе“ подразумевает необходимость прохождения государственной экологической экспертизы проектной документации объектов, одновременно связанных как с размещением, так и с обезвреживанием отходов I–V классов опасности»⁴.

Таким образом, в настоящее время не сформировалось единого подхода к толкованию нормы подпункта 7.2 статьи 11 Федерального закона «Об экологической экспертизе» в части наличия либо отсутствия необходимости проведения государствен-

¹ Письмо Минприроды России от 19 мая 2014 г. № 05-12-44/10285 «О разъяснении законодательства по вопросу размещения отходов организациями, производящими добычу полезных ископаемых» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

² Федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

³ Положение о лицензировании деятельности по обезвреживанию и размещению отходов I–IV классов опасности, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 28 марта 2012 г. № 255 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

⁴ Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 10 июля 2014 г. по делу № А81-3367/2013Г // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

ной экологической экспертизы проектной документации объектов, связанных только с размещением или только с обезвреживанием отходов I–V классов опасности.

Государственная экологическая экспертиза и государственная экспертиза проектной документации являются различными и самостоятельными экспертизами, предусмотренными различными отраслями законодательства.

Положительное заключение государственной экспертизы с правовой точки зрения означает соответствие проектной документации и результатов инженерных изысканий в том числе экологическим требованиям. Тем не менее наличие положительного заключения государственной экспертизы проектной документации, с той же правовой точки зрения, не исключает возможности предъявления требований о необходимости проведения государственной экологической экспертизы, если проектная документация, в отношении которой получено положительное заключение государственной экспертизы проектной документации, относится к объектам государственной экологической экспертизы [1].

В настоящее время государственная экспертиза проектной документации федерального уровня проводится Федеральным автономным учреждением «Главное управление государственной экспертизы России» (далее — ФАУ «Главгосэкспертиза России»), которое придерживается позиции об отсутствии необходимости проведения государственной экспертизы проектной документации объектов, связанных только с размещением отходов.

На официальном сайте ФАУ «Главгосэкспертиза России» размещено «Разъяснение о проведении государственной экспертизы в отношении проектной документации объектов, связанных с размещением и обезвреживанием отходов I–V классов опасности».

В соответствии с указанным разъяснением проведение государственной экологической экспертизы необходимо в отношении проектной документации «...объектов, на которых одновременно хранятся и обезвреживаются отходы».

Согласно разъяснениям ФАУ «Главгосэкспертиза России», подготовленным в ответ на ряд запросов юридических, консалтинговых и производственных компаний, «к полномочиям данного учреждения относится проведение государственной экспертизы проектной документации по объектам, на которых предусмотрено осуществление единого технологического процесса размещения и обезвреживания отходов I–V классов опасности».

Одновременно сообщается, что «в соответствии с подпунктом 7.2 статьи 11 Федерального закона от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» при направлении на государственную экспертизу документов по объектам, на которых предусмотрено осуществление технологических процессов, связанных исключительно с размещением либо обезвреживанием отходов I–V классов опасности, представление положительного заключения государственной экологической экспертизы не требуется».

Необходимо отметить, что принятие ФАУ «Главгосэкспертиза России» документации на государственную экспертизу проектной документации (в том числе при отсутствии необходимого положительного заключения государственной экологической экспертизы) и выдача положительного заключения государственной экспертизы проектной документации, являющегося актом применения права, а не нормативным правовым актом, не устраняет необходимости соблюдения требований законодательства.

Таким образом, наличие положительного заключения государственной экспертизы проектной документации, выданного ФАУ «Главгосэкспертиза России», не исключает возможности предъявления требований о необходимости проведения государственной экологической экспертизы, если проектная документация, в отношении которой получено положительное заключение государственной экспертизы проектной документации, относится к объектам государственной экологической экспертизы.

В случае непроведения государственной экологической экспертизы, если проектная документация, в отношении которой получено положительное заключение государственной экспертизы проектной документации, относится к объектам государственной экологической экспертизы, субъект предпринимательской деятельности несет в том числе риски.

На основании ч. 1 ст. 8.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ¹ невыполнение требований законодательства об обязательности проведения государственной экологической экспертизы, финансирование или реализация проектов, программ и иной документации, подлежащих государственной экологической экспертизе и не получивших положительного заключения государственной экологической экспертизы, влечет предупреждение или наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 5 до 10 тыс. руб.; на юридических лиц — от 50 до 100 тыс. руб. Есть и другие риски, связанные, например, с возможностью отказа в предоставлении лицензии на осуществление деятельности по обезвреживанию и размещению отходов I–V классов опасности в связи с отсутствием положительного заключения государственной экологической экспертизы.

В настоящее время соответствие проектной документации экологическим требованиям оценивается в рамках как государственной экспертизы проектной документации, так и государственной экологической экспертизы разными органами, имеющими своих экспертов, т. е. ФАУ «Главгосэкспертиза России», которым осуществляется государственная экспертиза федерального уровня, самостоятельно проверяет соответствие проектной документации экологическим требованиям, не привлекая для этих целей экспертов органов, проводящих государственную экологическую экспертизу.

Следовательно, отсутствие положительного заключения государственной экологической экспертизы объекта экспертизы, предшествующей государственной экспертизе, не свидетельствует о невозможности выдачи положительного заключения государственной экспертизы данного объекта. В свою очередь, наличие положительного заключения государственной экологической экспертизы не исключает возможности выдачи отрицательного заключения государственной экспертизы в рамках законодательства о градостроительной деятельности.

23 декабря 2014 г. Государственной думой принят, 25 декабря 2014 г. Советом Федерации Федерального собрания Российской Федерации одобрен и 29 декабря 2014 г. Президентом Российской Федерации подписан Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 458-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления», отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации»².

Данным федеральным законом внесены ключевые изменения, касающиеся организации и проведения государственной экспертизы проектной документации объектов, используемых для обезвреживания и размещения отходов I–V классов опасности.

Так, подп. 7.2 ст. 11 Федерального закона «Об экологической экспертизе» излагается в следующей редакции:

«7.2) проектная документация объектов, используемых для размещения и (или) обезвреживания отходов I–V классов опасности, в том числе проектная докумен-

¹ Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

² Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 458-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления», отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

тация на строительство, реконструкцию объектов, используемых для обезвреживания и (или) размещения отходов I–V классов опасности, а также проекты вывода из эксплуатации указанных объектов, проекты рекультивации земель, нарушенных при размещении отходов I–V классов опасности, и земель, используемых, но не предназначенных для размещения отходов I–V классов опасности».

Таким образом, с 1 июля 2015 г. проектная документация объектов, используемых только для размещения отходов I–V классов опасности, в том числе проектная документация на строительство, реконструкцию объектов, используемых для размещения отходов I–V классов опасности, а также проекты вывода из эксплуатации указанных объектов, проекты рекультивации земель, нарушенных при размещении отходов I–V классов опасности, и земель, используемых, но не предназначенных для размещения отходов I–V классов опасности, будет являться объектом государственной экологической экспертизы федерального уровня, а в составе документов, направляемых для проведения государственной экспертизы, в рамках законодательства о градостроительной деятельности в отношении всех вышеуказанных объектов должно быть представлено соответствующее положительное заключение государственной экологической экспертизы.

Кроме того, Федеральным законом «Об экологической экспертизе» в Градостроительный кодекс Российской Федерации вносятся изменения следующего характера (помимо прочих):

«7) в статье 49:

- а) в части 3.4 слова «объектов, связанных с размещением и обезвреживанием отходов I–V классов опасности» заменить словами «объектов, используемых для размещения и (или) обезвреживания отходов I–V классов опасности»;
- б) в части 4.1 слова «объектов, связанных с размещением и обезвреживанием отходов I–V классов опасности» заменить словами «объектов, используемых для размещения и (или) обезвреживания отходов I–V классов опасности»;
- в) в части 6 слова «объектов, связанных с размещением и обезвреживанием отходов I–V классов опасности» заменить словами «объектов, используемых для размещения и (или) обезвреживания отходов I–V классов опасности»».

В данном случае целесообразно обратить внимание на то, что перечисленные поправки в Градостроительный кодекс Российской Федерации вступают в силу только с 1 января 2016 г.

Вместе с тем 2 июля 2014 г. Государственной думой был принят, 9 июля 2014 г. Советом Федерации Федерального собрания Российской Федерации одобрен, а 21 июля 2014 г. Президентом Российской Федерации подписан Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹.

Данным федеральным законом также внесены определенные изменения, касающиеся организации и проведения государственной экспертизы проектной документации объектов, используемых для обезвреживания и размещения отходов I–V классов опасности.

Так, в Градостроительный кодекс Российской Федерации вносятся следующие изменения:

в статье 49:

«часть 5 дополнить предложением следующего содержания: «При проведении экспертизы оценка соответствия экологическим требованиям проектной документации объектов, строительство, реконструкцию которых предполагается осуществлять

¹ Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

в исключительной экономической зоне Российской Федерации, на континентальном шельфе Российской Федерации, во внутренних морских водах, в территориальном море Российской Федерации, на землях особо охраняемых природных территорий, а также проектной документации объектов, связанных с размещением и обезвреживанием отходов I–V классов опасности, искусственных земельных участков на водных объектах, проектной документации на строительство, реконструкцию объектов капитального строительства, относящихся в соответствии с законодательством в области охраны окружающей среды к объектам I категории, не осуществляется».

То есть установлено, что при проведении государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий объектов, в том числе связанных с размещением и обезвреживанием отходов I–V классов опасности, оценка соответствия экологическим требованиям не осуществляется.

В данном случае законодатель исходит из того, что проектная документация объектов, связанных с размещением и обезвреживанием отходов I–V классов опасности до направления на государственную экспертизу уже проходит оценку на соответствие экологическим требованиям в рамках государственной экологической экспертизы и необходимо исключить дублирование.

Целесообразно обратить внимание на то, что перечисленные поправки в Градостроительный кодекс Российской Федерации вступают в силу только с 1 января 2018 г.

Таким образом, с учетом существования в законодательных актах, регулирующих в Российской Федерации градостроительную деятельность, а также охрану окружающей среды и деятельность по обращению с отходами производства и потребления дублирующих норм, в период с 1 июля 2015 г. по 1 января 2018 г. проектная документация на строительство, реконструкцию объектов, используемых для размещения отходов I–V классов опасности, будет проходить оценку соответствия экологическим требованиям дважды в различных государственных органах, деятельность которых регулируется различными отраслями законодательства.

Литература

1. *Защита прав инвесторов в капитальном строительстве* // Справочная правовая система «КонсультантПлюс», 2012.
2. *Тихомирова Л. А. Оценка соответствия: сравнительно-правовое исследование в плоскости отраслевого законодательства* // Справочная правовая система «КонсультантПлюс», 2014.
3. *Хлуденева Н. И. Дефекты правового регулирования охраны окружающей среды*. М. : ИЗИСП : ИНФРА-М, 2014.

References

1. *Protection of the rights of investors in capital construction* [Zashchita prav investorov v kapital'nom stroitel'stve] // Legal system «ConsultantPlus» [Spravochnaya pravovaya sistema «Konsul'tantPlyus»]. 2012. (rus)
2. *Tikhomirova L. A. Assessment of compliance: comparative and legal research in the plane of the industry legislation* [Otsenka sootvetstviya: sravnitel'no-pravovoe issledovanie v ploskosti otraslevogo zakonodatel'stva] // [Legal system «ConsultantPlus» [Spravochnaya pravovaya sistema «Konsul'tantPlyus»]. 2014. (rus)
3. *Hludeneva N. I. Defects of legal regulation of environmental protection* [Defekty pravovogo regulirovaniya okhrany okruzhayushchei sredy]: monograph. M. : Institute of Legislation and Comparative Law : INFRA-M [IZISP : INFRA-M], 2014. (rus)