

Научная статья
УДК 346.9
<https://doi.org/10.36511/2078-5356-2022-1-37-43>

**Государственная экологическая экспертиза проектов
технической документации на новые технику, технологию и вещества:
пробелы в нормах действующего законодательства**

Галковская Виктория Евгеньевна

Юго-Западный государственный университет, Курск, Россия, galvika@mail.ru

Аннотация. Рубеж 19—20 веков был богат на нововведения в области охраны окружающей среды, в том числе на ужесточение требований к реализации проектов, которые могут оказать негативное воздействие на окружающую среду. Данные требования, закрепляемые на законодательном уровне и направленные на реализацию прав граждан на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного здоровью и имуществу экологическим правонарушением, в соответствии со статьей 42 Конституции Российской Федерации зачастую имеют неоднозначное трактование, что приводит к возникновению спорных ситуаций при реализации функций контрольно-надзорных органов. Одним из проблемных моментов в российском экологическом законодательстве является Федеральный закон от 23 ноября 1995 года № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» в части включения в статью 11 в качестве объектов государственной экологической экспертизы проекты технической документации на новые технику, технологию, использование которых может оказать воздействие на окружающую среду. Как показывает практика, нормы экологического законодательства не раскрывают терминов «новая техника» и «новая технология», что приводит к возникновению судебных прецедентов при прохождении государственной экологической экспертизы, связанных с неоднозначной трактовкой этих понятий. Целью данной статьи является попытка оценить последствия пробелов в экологическом законодательстве для субъектов экологического права и предложить пути их разрешения.

Ключевые слова: государственная экологическая экспертиза, объекты государственной экологической экспертизы, экологическая экспертиза новой техники и технологии

Для цитирования: Галковская В. Е. Государственная экологическая экспертиза проектов технической документации на новые технику, технологию и вещества: пробелы в нормах действующего законодательства // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2022. № 1 (57). С. 37—43. <https://doi.org/10.36511/2078-5356-2022-1-37-43>.

Original article

**State environmental expertise of draft technical documentation
for new equipment, technology and substances:
gaps in the norms of the current legislation**

Victoria Ye. Galkovskaya

Southwest State University, Kursk, Russian Federation, galvika@mail.ru

Abstract. The period between 19th—20th centuries was rich in innovations in the field of environmental protection, including the tightening of requirements for the implementation of projects that can have a negative impact on the environment. These requirements, imposed at the legislative level and aimed at the realization of citizens' rights to a favorable environment, reliable information about it and on compensation for damage caused to health and property by an environmental offense, according to Art. 42 of the Constitution of the Russian Federation, often have an ambiguous interpretation, which leads to the emergence of controversial situations in the implementation of the functions

© Галковская В. Е., 2022

of control and supervisory bodies. One of these bottlenecks of Russian environmental legislation is federal law no. 174-FZ "On Environmental Expertise" of October 23, 1995 regarding the inclusion in Art. 11 objects of state environmental expertise of draft technical documentation for new equipment, technology, the use of which can have an impact on the environment. As practice shows, the norms of environmental legislation do not disclose the terms "new technology" and "new technology", which leads to the emergence of judicial precedents in the passage of state environmental expertise related to the ambiguous interpretation of these concepts. The aim of this study is to make an attempt to assess the impact of gaps in environmental legislation on environmental law actors and suggest ways to resolve them.

Keywords: state environmental expertise, objects of state environmental expertise, environmental expertise of new technology and technology

For citation: Galkovskaya V. Ye. State environmental expertise of draft technical documentation for new equipment, technology and substances: gaps in the norms of the current legislation. *Legal Science and Practice: Bulletin of the Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia*, 2022, no. 1 (57), pp. 37—43. (In Russ.). <https://doi.org/10.36511/2078-5356-2022-1-37-43>.

История вопроса. Анализ законодательства в сфере экологической экспертизы в Российской Федерации свидетельствует о том, что становление института государственной экологической экспертизы в Российской Федерации началось в 1988 году с создания экспертного подразделения Главной государственной экологической экспертизы (Главгосэкоэкспертиза) в структуре Госкомприроды СССР [1]. С этого момента государственная экологическая экспертиза (далее — ГЭЭ) стала единственным инструментом экологического контроля за подготовкой и реализацией хозяйственных проектов, оказывающих воздействие на окружающую среду, в нашей стране. Вместе с тем отношения между правовыми субъектами экологической экспертизы на законодательном уровне были закреплены только с принятием Закона РСФСР от 19 декабря 1991 года № 2060-1 «Об охране окружающей природной среды» [2]. В пятом разделе названного Закона были введены цели и принципы ГЭЭ, в том числе принцип обязательности. В этом законодательном документе были определены:

- понятие «экологическая экспертиза»;
- ответственность за невыполнение требований ГЭЭ;
- ответственность экспертов ГЭЭ;
- проведение общественной экологической экспертизы [2];
- экологические обоснования лицензий и сертификатов.

Этот же раздел ГЭЭ закрепил положение в статье 37 о том, что экспертизе должны подвергаться все без исключения материалы (независимо от их сметной стоимости и принадлежности), внесенные в планы, проекты, а также непосредственно проектные материалы

по объектам и мероприятиям, которые будут осуществлены в Российской Федерации.

Следующая эволюция объектов ГЭЭ произошла в 1995 году с принятием Федерального закона от 23 октября 1995 года № 174 «Об экологической экспертизе» (далее — ФЗ № 174). В нем было конкретизировано понятие «экологическая экспертиза», а также значительно расширен перечень объектов прохождения обязательной ГЭЭ [3]. Согласно статье 11 ФЗ № 174 под обязательное прохождение ГЭЭ попадают нижеперечисленные проекты:

- нормативно-технических и инструктивно-методических документов в области охраны окружающей среды, ратифицируемых госорганами Российской Федерации;
- техдокументации на новую технику, если при введении ее в эксплуатацию возможно вредное воздействие на окружающую среду;
- техдокументации на вновь применяемые технологии, при использовании которых возможно оказание экологически вредного воздействия;
- техдокументации на новые вещества, которые могут загрязнять экологию;

Начиная с 1 марта 2022 года пункт 5 статьи 11 будет изложен в новой редакции: проекты технической документации на новые технику, технологию, использование которых может оказать воздействие на окружающую среду, новые вещества, которые могут поступать в окружающую среду, пестициды и агрохимикаты (Федеральный закон от 28 июня 2021 г. № 221-ФЗ).

Помимо проектов, в Законе упоминаются следующие объекты, подлежащие обязательной ГЭЭ:

- федеральные целевые программы, связанные со строительством, размещением и

эксплуатацией объектов хозяйственности, которые влияют на состояние окружающей среды, при размещении подобных объектов указана необходимость принимать во внимание режим охраны окружающих их природных объектов;

— объекты ГЭЭ, указанные в Федеральном законе от 30 ноября 1995 года № 187 «О континентальном шельфе Российской Федерации», в Федеральном законе от 17 декабря 1998 года № 191 «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации», в Федеральном законе от 31 июля 1998 года № 155 «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации»;

— материалы обоснования лицензий на осуществление отдельных видов деятельности, связанных с применением атомной энергии, оказывающих негативное экологическое воздействие;

— материалы комплексного экологического обследования участков территорий, обосновывающие придание этим территориям правового статуса зоны экологического бедствия или зоны чрезвычайной экологической ситуации.

Следует отметить, что официальные термины «новая техника», «новая технология» и «новые вещества» в нормативных документах природоохранного и природоресурсного законодательства не присутствуют, поэтому самими обсуждаемыми и спорными объектами прохождения ГЭЭ являются вышеперечисленные проекты техдокументации на новую технику и новые технологии, использование которых может оказать экологически негативное воздействие на окружающую среду. Из контекста норм экологического права также нет возможности четко установить юридическое содержание перечисленных определений.

Несмотря на видимую конкретику, данное исследование ставит перед собой задачу разобраться в проблемах, возникающих в связи с пробелами в ФЗ № 174 в части отсутствия единой трактовки терминов «новая техника» и «новая технология», оценить последствия такой неоднозначности посредством анализа судебной практики, а также предложить пути разрешения существующих противоречий.

Постановка проблемы. Согласно статье 1 ФЗ № 174 экологическая экспертиза — это установление соответствия документов и (или) документации, обосновывающих намечаемую в связи с реализацией объекта экологической

экспертизы хозяйственную и иную деятельность экологическим требованиям, установленным техническими регламентами и законодательством в области охраны окружающей среды, в целях предотвращения негативного воздействия такой деятельности на окружающую среду [3].

В соответствии с требованиями пункта 5 статьи 11 Закона к объектам ГЭЭ федерального уровня в том числе относятся проекты технической документации на новые технику, технологию, использование которых может оказать воздействие на окружающую среду. Вместе с тем термины «новая техника», «новая технология» в законе не раскрываются. Анализ действующих нормативных правовых актов свидетельствует о том, что данные понятия не раскрываются ни в одном из относящихся к законодательству об охране окружающей среды документе. Исключением является краткая формулировка в письме Минприроды России от 13 мая 2011 года № 05-12-44/7250 «О проведении государственной экологической экспертизы проектов технической документации на новые технику, технологию». Как считают в Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации, к новым технологиям следует причислять те, которые впервые предлагаются к использованию на территории Российской Федерации с обязательным прохождением апробации [4].

Анализ нормативных актов различных отраслей права и технической документации позволил автору систематизировать понятия «новая техника» и «новая технология» с возможностью их применения в качестве критериев отнесения техники и технологии к объектам ГЭЭ в соответствии со статьей 11 пункта 5 ФЗ № 174. Полученные результаты анализа представлены в таблице 1.

Таким образом, можно выделить два основных критерия, по которым может быть установлена новизна техники и технологии для рассматриваемой статьи ФЗ № 174. Во-первых, разрабатывается / используется в стране впервые, во-вторых, отсутствует нормативно-техническая документация (отечественные регламенты, свидетельства, стандарты, технические условия (ТУ) или ГОСТ).

В общем случае при проверках предприятий по вопросу нарушения пункта 5 статьи 11 ФЗ № 174 контрольно-надзорные органы руководствуются именно этими двумя критериями.

Таблица 1

Результаты систематизации понятий «новая техника» и «новая технология»

Нормативный правовой документ	Термины
Письмо Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 13 мая 2011 года № 05-12-44/7250 «О проведении государственной экологической экспертизы проектов технической документации на новые технику, технологию» [4].	«...По мнению Минприроды, к новым технологиям относятся впервые предлагаемые к использованию на территории Российской Федерации и прошедшие апробацию технологии».
Рекомендации. Система разработки и постановки продукции на производство. Термины и определения. Р 50-605-80-93, утвержденные приказом ВНИИ стандарта от 9 июля 1993 года № 18 [5].	Пункт 1.2.11: «Новая продукция — продукция, впервые изготовленная в стране, отличающаяся от выпускаемой улучшенными свойствами или характеристиками и получающая новое обозначение».
Федеральный закон от 30 марта 1999 года № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» [6].	Пункт 2 статья 13: «Производство, применение (использование) и реализация населению новых видов продукции (впервые разрабатываемых или внедряемых) осуществляются при условии их соответствия санитарно-эпидемиологическим требованиям».
Постановление Правительства Российской Федерации от 27 декабря 1997 года № 1636 «О Правилах подтверждения пригодности новых материалов, изделий, конструкций и технология для применения в строительстве» [7].	Пункт 1: «...новых материалов, изделий, конструкций и технологий (далее именуется — новая продукция), применение которых в строительстве не регламентировано действующими строительными нормами и правилами, государственными стандартами и другими нормативными документами». Пункт 5: «Проверке и подтверждению пригодности подлежит новая продукция, от которой зависят эксплуатационные свойства зданий и сооружений, их надежность и долговечность, безопасность для жизни и здоровья людей, их имущества, а также окружающей среды, в том числе: — вновь разработанная на территории Российской Федерации и передаваемая в массовое (серийное) производство; — требования к свойствам и условиям применения которой полностью или частично отсутствуют в действующих строительных нормах и правилах, государственных стандартах, технических условиях и других нормативных документах; — впервые осваиваемая производством по зарубежным технологиям, если она отличается (по материалам, составу, конструкции и т. д.) от продукции аналогичного назначения, отвечающей требованиям действующей нормативно-технической документации; — изготавливаемая по зарубежным нормам и стандартам и поставляемая в соответствии с требованиями этих норм и стандартов на территорию Российской Федерации. Не требует проверки и подтверждения пригодности новая продукция, запроектированная в полном соответствии с действующими строительными нормами и правилами, а также разработанная и поставляемая в соответствии с государственными стандартами или техническими условиями, утвержденными в установленном порядке».

Источник: составлено по материалам нормативных правовых актов Российской Федерации.

В частном случае при проверках предприятий и организаций на предмет соответствия наличия положительного заключения государственной экологической экспертизы на осуществление деятельности по утилизации отходов контрольно-надзорные органы, в частности Росприроднадзор, руководствуются банком данных об отходах и о технологиях использования и обезвреживания отходов, который ведется Росприроднадзором на основании приказа Минприроды Российской Федерации от 30 сентября 2011 года № 792 «Об утверждении порядка ведения государственного кадастра отходов» (далее — Порядок) [8]. В соответствии с указанным Порядком в банке данных об отходах и технологиях их использования / обезвреживания содержатся следующие сведения:

- виды отходов, включенные в Федеральный классификационный каталог отходов;
- характеристика отходов;
- сведения о технологиях, которые применяются для их обезвреживания или дальнейшего использования.

Банк данных в части последнего пункта формируется, базируясь на полученной от собственников / разработчиков новых технологий информации. Источником информации также служит ГЭЭ проектов техдокументации на рассматриваемые технологии. В соответствии с Порядком государственный кадастр отходов ведется в соответствии с единой системой, действующей на территории Российской Федерации, и определяется уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти [8]. Таким образом, исходя из вышеуказанного порядка, указанный Банк данных содержит информацию не обо всех технологиях использования и обезвреживания отходов, поскольку информация в него поступает на основании данных юридических лиц, в том числе информации о проведенных в этой части государственных экологических экспертизах. Росприроднадзор не осуществляет самостоятельных действий по поиску используемых в Российской Федерации технологий. Указанный Банк не используется в качестве единственного источника, на основании которого можно делать вывод о новизне технологий.

Автором проанализированы судебные решения, выносимые арбитражными судами по вопросу нарушения пункта 5 статьи 11 ФЗ № 174 в 2018—2021 годы. Проведенный анализ позволил выявить основные критерии признания технологии новой, которые использует Росприроднадзор для вынесения

предписания о нарушении и которыми руководствуется суд [9].

Исходя из правил распределения процессуальных обязанностей, предусмотренных главой 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее — АПК РФ), бремя доказывания новизны технологии возлагается на административный орган (в данном случае Росприроднадзор) [10]. Анализ показал, что единственным доказательством новизны, на который ссылается административный орган при вынесении предписаний о необходимости получения положительного заключения ГЭЭ переработчикам отходов, выступает утверждение об отсутствии информации о новом продукте и технологии в Банке данных «Об отходах и о технологиях утилизации и обезвреживания отходов различных видов». Вместе с тем, как было показано в таблице 1, такой критерий определения новизны технологий, как их отсутствие в Банке данных, Минприроды не называется. В остальных случаях каких-либо оснований причисления технологии к категории новой Росприроднадзор не указывает.

В качестве критериев подтверждения отсутствия новизны применяемых предприятиями технологий судами признаются отечественные регламенты, свидетельства, стандарты, ТУ, ГОСТы и СНИПы.

Заключение. Неполучение положительного заключения на проекты технической документации на новые технику, технологию, использование которых может оказать воздействие на окружающую среду, приводит к нарушению законодательства Российской Федерации об экологической экспертизе в соответствии со статьей 30 ФЗ № 174. Частью 1 статьи 8.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях предусмотрено, что невыполнение требований законодательства об обязательности проведения ГЭЭ, финансирование или реализация проектов, программ и иной документации, подлежащих ГЭЭ и не получивших положительного заключения ГЭЭ, влечет предупреждение или наложение административного штрафа на граждан в размере от 1 500 до 2 000 рублей, должностных лиц — от 5 000 до 10 000 рублей, юридических лиц — от 50 000 до 100 000 рублей [11].

Вместе с тем в действующем российском экологическом законодательстве отсутствует четкое определение новой техники и технологии. Такие пробелы приводят к неоднозначности решений, принимаемых контрольно-надзорными органами по результатам проведения

проверок, увеличивается число обращений в суды с целью обжалования предписаний.

В частности, несмотря на обязанности Росприроднадзора, предусмотренные главой 24 АПК РФ, доказывать, что технология, которую предприятие использует в своей деятельности, является новой, это бремя ложится на предприятия. При этом какого-либо единого критерия отнесения технологии к новой, на которую может ссылаться предприятие, на законодательном уровне не закреплено. Анализ судебных решений, выносимых на предмет соответствия технологии пункту 5 статьи 11 ФЗ № 174, позволяет сделать вывод, что суды принимают решение о новизне технологии, исходя из наличия на технологию / технику нормативно-технической документации, разработанной до принятия вышеуказанного Федерального закона. В данном случае решением проблемы может стать внесение поправок в пункт 5 данной статьи в части уточнения, что под проектами технической документации на новые технику, технологию, использование которых может оказать воздействие на окружающую среду, подразумеваются технические проекты на новые технику, технологию, использование которых может оказать воздействие на окружающую среду, разрабатываемые без ссылок на нормативно-технические документы, действующие до вступления в силу Федерального закона от 23 ноября 1995 года № ФЗ-174 «О проведении государственной экологической экспертизы».

Институт государственной экологической экспертизы в нашей стране является гибкой структурой, открытой для внесения изменений, о чем свидетельствуют поправки, вносимые в ФЗ № 174 с момента его принятия. Рассмотрение данной темы вносит практический вклад в формирование института государственной экологической экспертизы в соответствии с требованиями современных условий и результатами применения закона в российской экологической практике.

Список источников

1. Становление и развитие экоэкспертизы. URL: <http://www.priroda.ru/reviews/detail.php?ID=12266> (дата обращения: 16.08.2021).
2. Об охране окружающей природной среды: закон РСФСР от 19 декабря 1991 г. № 2060-1. URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/12125350/paragraph/625/doclist/27013/showentries/0/highlight/Закона РСФСР от 19 декабря 1991 г. N2060-1 Об %D:0> (дата обращения: 16.08.2021).
3. О проведении государственной экологической экспертизы: федеральный закон от 23 ноя-

бря 1995 г. № ФЗ-174. URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/10108595/paragraph/58065/doclist/26895/showentries/0/highlight/экологической экспертизе> (дата обращения: 16.08.2021).

4. О проведении государственной экологической экспертизы проектов технической документации на новые технику, технологию: письмо Минприроды России от 13 мая 2011 г. № 05-12-44/7250. URL: <https://legalacts.ru/doc/pismo-minprirody-rf-ot-13052011-n-05-12-447250/> (дата обращения: 16.08.2021).

5. Рекомендации. Система разработки и постановки продукции на производство. Термины и определения. Р 50-605-80-93: утв. приказом ВНИИ стандарта от 9 июля 1993 г. № 18. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 16.08.2021).

6. О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения: федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ. URL: <https://normativ.kontur.ru/document?moduleId=1&documentId=395268> (дата обращения: 16.08.2021).

7. О Правилах подтверждения пригодности новых материалов, изделий, конструкций и технология для применения в строительстве: постановление Правительства Российской Федерации от 27 декабря 1997 г. № 1636. URL: <https://docs.cntd.ru/document/9055606> (дата обращения: 16.08.2021).

8. Об утверждении порядка ведения государственного кадастра отходов: приказ Минприроды Российской Федерации от 30 сентября 2011 г. № 792. URL: <https://normativ.kontur.ru/document?moduleId=1&documentId=189838> (дата обращения: 16.08.2021).

9. База данных судебных и нормативных актов Российской Федерации. URL: <https://sudact.ru/> (дата обращения: 16.08.2021).

10. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

11. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 16.08.2021).

References

1. Formation and development of eco-expertise. URL: <http://www.priroda.ru/reviews/detail.php?ID=12266> (accessed 16.08.2021). (In Russ.)
2. On Environmental Protection: law of the RSFSR no. 2060-1 of December 19, 1991. URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/12125350/paragraph/625/doclist/27013/showentries/0/highlight/> (accessed 16.08.2021). (In Russ.)
3. On the Conduct of State Environmental Expertise: federal law no. FZ-174 of November 23, 1995. URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/10108595/paragraph/58065/doclist/26895/showentries/0/highlight/экологической экспертизе> (accessed 16.08.2021). (In Russ.)

4. On the state environmental examination of technical documentation projects for new equipment, technology: letter of the Ministry of Natural Resources of Russia no. 05-12-44/7250 of May 13, 2011. URL: <https://legalacts.ru/doc/pismo-minprirody-rf-ot-13052011-n-05-12-447250/> (accessed 16.08.2021). (In Russ.)

5. Recommendations. System of product development and putting into production. Terms and definitions. Р 50-605-80-93: by order of VNI standard no. 18 of July 9, 1993. Access from the reference legal system “ConsultantPlus” (accessed 16.08.2021). (In Russ.)

6. On Sanitary and Epidemiological Well-Being of the Population: federal law no. 52-FZ of March 30, 1999. URL: <https://normativ.kontur.ru/document?moduleId=1&documentId=395268> (accessed 16.08.2021). (In Russ.)

7. On the Rules for Confirming the Suitability of New Materials, Products, Structures and Technology for Use in Construction: decree of the Government of the Russian Federation no. 1636 of December 27, 1997. URL: <https://docs.cntd.ru/document/9055606> (accessed 16.08.2021). (In Russ.)

Информация об авторе

В. Е. Галковская — кандидат экономических наук.

Information about the author

V. Ye. Galkovskaya — Candidate of Sciences (Economy).

Статья поступила в редакцию 26.11.2021; одобрена после рецензирования 25.01.2022; принята к публикации 10.03.2022.

The article was submitted 26.11.2021; approved after reviewing 25.01.2022; accepted for publication 10.03.2022.