



# О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

## КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Кулаковой Натальи Анатольевны и Лисицыной Наталии Александровны на нарушение их конституционных прав статьей 11 Федерального закона «Об экологической экспертизе»

город Санкт-Петербург

30 сентября 2010 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей К.В.Арановского, А.И.Бойцова, Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, Г.А.Жилина, С.М.Казанцева, М.И.Клеандрова, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, Н.В.Селезнева, О.С.Хохряковой, В.Г.Ярославцева,

заслушав в пленарном заседании заключение судьи Г.А.Гаджиева, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предварительное изучение жалобы граждан Н.А.Кулаковой и Н.А.Лисицыной,

у с т а н о в и л :

1. В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации граждане Н.А.Кулакова и Н.А.Лисицына просят признать противоречащей статьям 42 и 55 (часть 2) Конституции Российской Федерации статью 11 Федерального закона от 23 ноября 1995 года № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» (в редакции Федерального закона от 18 декабря 2006 года №

232-ФЗ), в которой содержится перечень объектов, подлежащих экологической экспертизе федерального уровня.

В силу пункта 8 данной статьи объект государственной экологической экспертизы, ранее получивший положительное заключение государственной экологической экспертизы, в случае реализации такого объекта с отступлением от документации, получившей положительное заключение государственной экологической экспертизы, и (или) в случае внесения изменений в указанную документацию, должен подвергаться новой государственной экологической экспертизе.

С 1 января 2007 года, после внесения Федеральным законом от 18 декабря 2006 года № 232-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» изменений в Федеральный закон «Об экологической экспертизе», перечень объектов государственной экологической экспертизы федерального уровня был сокращен. В частности, из него были исключены следующие объекты:

технико-экономические обоснования и проекты строительства, реконструкции, расширения, технического перевооружения;

консервации и ликвидации организаций и иных объектов хозяйственной деятельности Российской Федерации и другие проекты независимо от их сметной стоимости, ведомственной принадлежности и форм собственности, осуществление которых может оказать воздействие на окружающую природную среду в пределах территории двух и более субъектов Российской Федерации, в том числе материалы по созданию гражданами или юридическими лицами Российской Федерации с участием иностранных граждан или иностранных юридических лиц организаций, объем иностранных инвестиций в которые превышает пятьсот тысяч долларов.

Как следует из представленных материалов, в 2004 году в рамках проекта «Сахалин-1» была проведена государственная экологическая экспертиза по проекту строительства трубопровода, предусматривавшему

морскую и береговую части. Впоследствии в проектную документацию были внесены изменения, которые коснулись как береговой, так и морской частей проекта. В 2008 году Ростехнадзор произвел государственную экологическую экспертизу изменений проекта, касавшихся только морской части; по данным изменениям было вынесено положительное заключение.

Н.А.Кулакова и Н.А.Лисицына обратились в суд с иском о признании этого заключения недействительным, поскольку изменения проектной документации, касающиеся береговой части проекта, государственную экологическую экспертизу не проходили. Суд отказал в удовлетворении исковых требований, исходя из того что после изменения законодательства об экологической экспертизе проектная документация на строительство трубопроводов перестала быть объектом государственной экспертизы – за исключением объектов, размещаемых на континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне и во внутренних морских водах Российской Федерации, а потому проведение государственной экологической экспертизы только в отношении проектной документации, касающейся морской части проекта, является законным и обоснованным.

Заявители утверждают, что сокращение перечня объектов, подлежащих государственной экологической экспертизе федерального уровня, позволило не проводить экспертизу всего проекта «Сахалин-1» («Стадия 1») после внесения в него изменений, при том что в силу пункта 8 статьи 11 Федерального закона «Об экологической экспертизе» это необходимо было сделать. В результате из сферы экспертной оценки выведено воздействие на окружающую среду строительства трубопровода в береговой части залива Пильтун, а экологическое воздействие от реализации всего проекта в целом оценено не было.

По мнению заявителей, проведение государственной экологической экспертизы лишь той части проекта, которая касается перехода через залив Пильтун, нарушает закрепленные в статье 3 Федерального закона «Об экологической экспертизе» принцип комплексности оценки воздействия на окружающую природную среду хозяйственной и иной деятельности и его

последствий и принцип полноты информации, представляемой на экологическую экспертизу, и не устраняет потенциальную экологическую опасность проекта, что умаляет конституционное право граждан на благоприятную окружающую среду (статья 42 Конституции Российской Федерации). Заявители утверждают также, что оспариваемое законоположение нарушает конституционные права коренных малочисленных народов, проживающих на острове Сахалин в районе предполагаемой реализации проекта.

2. Согласно статье 18 Конституции Российской Федерации права и свободы человека и гражданина, в том числе гарантированное статьей 42 Конституции Российской Федерации право каждого на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением, являются непосредственно действующими; они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

В силу статьи 72 (пункт «д» части 1) Конституции Российской Федерации установление общих принципов регулирования отношений в сфере охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, при этом Правительство Российской Федерации обеспечивает проведение в Российской Федерации единой государственной политики в области экологии (статья 114, пункт «в» части 1, Конституции Российской Федерации).

При реализации данных конституционных требований федеральный законодатель в целях обеспечения экологической безопасности должен создать эффективный правовой механизм рационального природопользования и охраны окружающей среды от вредных воздействий. К основным элементам такого механизма относятся, в частности, оценка

воздействия хозяйственной деятельности человека на окружающую среду и экологическая экспертиза.

2.1. Федеральный закон «Об экологической экспертизе», как отмечается в его преамбуле, регулирует отношения в области экологической экспертизы и направлен на реализацию конституционного права граждан Российской Федерации на благоприятную окружающую среду. Закрепленные в его статье 3 принципы экологической экспертизы – презумпция потенциальной экологической опасности любой намечаемой хозяйственной и иной деятельности; обязательность проведения государственной экологической экспертизы до принятия решения о реализации объекта экологической экспертизы; комплексность оценки воздействия на окружающую природную среду хозяйственной и иной деятельности и его последствий; обязательность учета требований экологической безопасности при проведении экологической экспертизы; достоверность и полнота информации, представляемой на экологическую экспертизу; независимость экспертов экологической экспертизы при осуществлении ими своих полномочий в области экологической экспертизы; научная обоснованность, объективность и законность заключений экологической экспертизы; гласность, участие общественных организаций (объединений), учет общественного мнения; ответственность участников экологической экспертизы и заинтересованных лиц за организацию, проведение, качество экологической экспертизы – являются конституционно значимыми принципами экологического права, и потому изменение формы проведения экспертизы не может сопровождаться отказом от них или игнорированием.

Государственная экологическая экспертиза является правовым средством обеспечения выполнения экологических требований, гарантирующих защиту и сохранение окружающей среды. Она является также способом реализации права каждого на благоприятную окружающую среду, представляет собой источник экологически значимой информации и служит средством доказывания при разрешении споров в сфере охраны окружающей среды. Экологическая экспертиза – это процедура, при

проведении которой выявляется соответствие намечаемой хозяйственной и иной деятельности установленным экологическим требованиям.

Правовое содержание экологической экспертизы определяется рядом конституционных положений. Так, согласно статье 7 Конституции Российской Федерации Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь. Соответственно, целью экологической экспертизы является не только предотвращение негативного воздействия намечаемой хозяйственной деятельности на окружающую среду, но и предупреждение связанных с ней социальных, экономических последствий реализации объекта экологической экспертизы, которые способны снижать уровень жизни людей.

В соответствии со статьей 9 (часть 1) Конституции Российской Федерации земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Данное конституционное положение в концентрированном виде отражает публичные интересы в сфере регулирования отношений охраны окружающей среды. В соответствии с ним в статье 1 Земельного кодекса Российской Федерации закреплён принцип приоритета охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды и средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве перед использованием земли в качестве недвижимого имущества.

Из этого вытекает запрет при осуществлении хозяйственной деятельности руководствоваться только интересами экономического развития в ущерб природе. Основной задачей государства является разрешение экологических и экономических конфликтов и обеспечение баланса публичных и частных интересов, с тем чтобы в условиях экономического развития деятельность хозяйствующих субъектов имела экологически совместимый характер.

В преамбуле Конституции Российской Федерации упоминается позитивная ответственность многонационального народа России за свою

Родину перед нынешним и будущим поколениями. С данным конституционным положением коррелирует концепция устойчивого развития и сохранения природных ресурсов, предусматривающая такое экономическое развитие, которое позволяет удовлетворять основные потребности современного общества, не подвергая риску возможность удовлетворения потребностей будущих поколений. Как указано в преамбуле Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», в соответствии с Конституцией Российской Федерации каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам, которые являются основой устойчивого развития, жизни и деятельности народов, проживающих на территории Российской Федерации.

2.2. В силу статьи 15 (часть 4) Конституции Российской Федерации общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы; если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

В Декларации Конференции ООН по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 14 июня 1992 года) провозглашено, что экологические вопросы рассматриваются наиболее эффективным образом при участии всех заинтересованных граждан на соответствующем уровне; на национальном уровне каждый человек имеет доступ к информации, касающейся окружающей среды, которая находится в распоряжении государственных органов, включая информацию об опасных материалах и деятельности в их общинах, и возможность участвовать в процессе принятия решений (принцип 10).

Соответствующее этому требованию положение Конституции Российской Федерации о праве каждого на достоверную информацию о состоянии окружающей среды предполагает право как отдельных индивидов, так и объединений граждан, в том числе территориальных объединений, а

также коренных малочисленных народов на доступ к значимой для них полной и объективной информации о состоянии окружающей среды. Причем право каждого владеть полной и объективной информацией о состоянии окружающей среды распространяется не только на уже функционирующие объекты, но и на проектируемые.

Одной из гарантий его реализации является надлежащее закрепление способа производства такой информации, ее поиска, получения, распространения. Источником экологической информации является государственная или общественная экологическая экспертиза, а также государственная экспертиза проектной документации и результатов инженерных изысканий, предметом которой является оценка соответствия проектной документации, среди прочего, экологическим требованиям. Указанные виды экспертиз осуществляются в отношении объектов, которые по отдельности или в совокупности способны влиять на состояние окружающей среды. Следовательно, вопрос об объектах экологической экспертной оценки, будучи непосредственно связанным с обеспечением гарантий права каждого на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии, приобретает самостоятельное конституционное значение.

Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхус, 25 июня 1998 года) признает, что в вопросах, касающихся окружающей среды, совершенствование доступа к информации и участие общественности в процессе принятия решений повышает качество принимаемых решений и процесса их осуществления, способствует улучшению информированности общественности об экологических проблемах, предоставляет общественности возможность выражать свою озабоченность и позволяет государственным органам обеспечивать должный учет таких интересов (преамбула). В силу названной Конвенции, если намечаемая хозяйственная или иная деятельность может иметь трансграничное воздействие, проведение исследований и подготовка



материалов по оценке такого воздействия на окружающую среду осуществляется с учетом положений Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Эспо, 25 февраля 1991 года). Данная Конвенция подписана Российской Федерацией 6 июня 1991 года, но не ратифицирована.

2.3. Основным сущностным признаком экологической экспертизы, отличающей ее от иных форм экспертиз, является участие общественных организаций при ее проведении и учет общественного мнения.

Так, в состав экспертной комиссии государственной экологической экспертизы в обязательном порядке включаются внештатные эксперты – ученые и специалисты различных областей науки, каждый из которых является специалистом в узкой сфере. По согласованию с ними и в случаях, определенных нормативными правовыми актами федерального органа исполнительной власти в области экологической экспертизы, в состав экспертной комиссии государственной экологической экспертизы могут включаться в качестве экспертов штатные сотрудники данного органа и иные сотрудники органов государственной власти субъектов Российской Федерации (статья 15 Федерального закона «Об экологической экспертизе»).

Эксперты экологической экспертизы осуществляют свои полномочия в области экологической экспертизы на основе принципа независимости, в условиях гласности, при участии общественных организаций (объединений) и с учетом общественного мнения, что находится в полном соответствии с закрепленным в статье 32 (часть 1) Конституции Российской Федерации правом граждан Российской Федерации участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. Обязательное участие представителей общественности при проведении экологической экспертизы является частным случаем непосредственного участия граждан в управлении делами государства.

2.4. Согласно статье 69 Конституции Российской Федерации Российская Федерация гарантирует права коренных малочисленных народов

в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации. Вопросы защиты исконной среды обитания и прав коренных малочисленных народов в области традиционного природопользования находятся, исходя из статьи 72 Конституции Российской Федерации, в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Защита исконной среды обитания, традиционного образа жизни малочисленных народов и сохранение на территориях традиционного природопользования биологического разнообразия провозглашаются в качестве цели Федерального закона от 7 мая 2001 года № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» (статья 4).

Охрана окружающей среды в пределах границ территорий традиционного природопользования, согласно данному Федеральному закону, обеспечивается органами исполнительной власти Российской Федерации, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, а также лицами, относящимися к малочисленным народам, и общинами малочисленных народов (статья 15).

В соответствии с пунктом 3 статьи 4 Федерального закона «Об охране окружающей среды» исконная среда обитания, места традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации относятся к категории объектов, подлежащих особой охране со стороны государства.

Право коренных малочисленных народов и их объединений на участие в проведении экологических экспертиз при разработке федеральных и региональных государственных программ освоения природных ресурсов и охраны окружающей природной среды в местах их традиционного проживания и хозяйственной деятельности в самом общем виде получило свое закрепление в Федеральном законе «Об охране окружающей среды»

(пункт 1 статьи 12) и Федеральном законе «Об экологической экспертизе» (пункт 1 статьи 19).

Согласно Федеральному закону от 30 апреля 1999 года № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» (часть 1 статьи 8) малочисленные народы, объединения малочисленных народов в целях защиты их исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов имеют право:

участвовать через уполномоченных представителей малочисленных народов в подготовке и принятии органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления решений по вопросам защиты исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов;

участвовать в проведении экологических и этнологических экспертиз при разработке федеральных и региональных государственных программ освоения природных ресурсов и охраны окружающей среды в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов.

В Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 4 февраля 2009 года № 132-р) в ряду принципов устойчивого развития малочисленных народов называются необходимость участия представителей и объединений малочисленных народов в принятии решений по вопросам, затрагивающим их права и интересы, при освоении природных ресурсов в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности; необходимость оценки культурных, экологических и социальных последствий предлагаемых к реализации проектов и работ в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов.

3. Внесение изменений в статьи 11 и 12 Федерального закона «Об экологической экспертизе» не привело, вопреки утверждению заявителей, к отмене требования о проведении экологической экспертизы при подготовке проектной документации на строительство.

Изменилась форма проверки – вместо государственной экологической экспертизы, государственной санитарно-эпидемиологической экспертизы и ряда других экспертиз проводится единая государственная экспертиза проектной документация и результатов инженерных изысканий в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации и Положением об организации и проведении государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий (утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 5 марта 2007 года № 145).

Так, согласно статье 49 Градостроительного кодекса Российской Федерации предметом государственной экспертизы являются оценка соответствия проектной документации требованиям технических регламентов, в том числе санитарно-эпидемиологическим, экологическим, требованиям государственной охраны культурного наследия, пожарной, промышленной, ядерной, радиационной и иной безопасности, а также результатам инженерных изысканий и оценка соответствия результатов инженерных изысканий требованиям технических регламентов (часть 5). В силу же пункта 8 части 12 статьи 48 данного Кодекса обязательным разделом проектной документации объектов капитального строительства является перечень мероприятий по охране окружающей среды. Соответственно, перечень мероприятий по охране окружающей среды как раздел проектной документации при проведении государственной экспертизы также проверяется на предмет соответствия требованиям технических регламентов, в том числе экологическим требованиям. Согласно пункту 1 статьи 6 Федерального закона от 27 декабря 2002 года № 184-ФЗ «О техническом регулировании» технические регламенты принимаются в целях, в частности, охраны окружающей среды, жизни или здоровья животных и растений.

До вступления в силу в установленном порядке технических регламентов, согласно части 1 статьи 6 Федерального закона от 29 декабря 2004 года № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации», проводится проверка соответствия проектной документации и результатов инженерных изысканий, работ, выполняемых в процессе строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, и объектов капитального строительства, построенных, реконструированных, отремонтированных, требованиям законодательства, нормативным техническим документам в части, не противоречащей Федеральному закону «О техническом регулировании» и Градостроительному кодексу Российской Федерации. В соответствии же с пунктом 1 статьи 46 Федерального закона «О техническом регулировании» со дня вступления в силу данного Федерального закона и впредь до вступления в силу соответствующих технических регламентов требования к продукции, процессам производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, установленные нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными документами федеральных органов исполнительной власти, подлежат обязательному исполнению только в части, соответствующей в том числе целям защиты жизни или здоровья граждан, имущества физических или юридических лиц, государственного или муниципального имущества, охраны окружающей среды, жизни или здоровья животных и растений.

Таким образом, до принятия соответствующих технических регламентов в рамках государственной экспертизы проектной документации осуществляется проверка проектной документации объектов капитального строительства на соответствие всем действующим в настоящее время экологическим требованиям.

По смыслу указанных переходных положений, исключение из перечня объектов проектов строительства, реконструкции, расширения, технического перевооружения, консервации и ликвидации предприятий, магистральных трубопроводов и тому подобных экологически опасных объектов не должно

приводить к снижению уровня соответствия документации требованиям в области охраны окружающей среды.

4. Федеральный законодатель при регулировании отношений в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности обладает дискрецией как в выборе объектов экологической экспертизы, так и форм проведения проверки соблюдения обязательных экологических требований. Вместо проведения государственной экологической экспертизы и ряда других экспертиз может проводиться единая государственная экспертиза при условии обеспечения равновесия, сбалансированности таких конституционно защищаемых ценностей, как потребность в экономическом развитии, с одной стороны, и экологическая безопасность и удовлетворение потребностей будущих поколений – с другой.

В этих целях при проведении экспертизы необходимо учитывать, что наиболее эффективной будет такая процедура, которая, основываясь на независимости экспертов, гласности, учете общественного мнения, позволит предоставить комплексную оценку воздействия на окружающую природную среду хозяйственной деятельности.

Таким образом, нет оснований для вывода о том, что оспариваемые в жалобе Н.А.Кулаковой и Н.А.Лисицыной законоположения нарушают их конституционные права. Следовательно, данная жалоба не может быть принята Конституционным Судом Российской Федерации к рассмотрению, как не отвечающая требованиям допустимости обращений в Конституционный Суд Российской Федерации в соответствии с Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 2 части первой статьи 43 и частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

о п р е д е л и л :

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы граждан Кулаковой Натальи Анатольевны и Лисицыной Наталии Александровны, поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», в соответствии с которыми жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации признается допустимой.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.

3. Настоящее Определение подлежит опубликованию в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

Председатель  
Конституционного Суда  
Российской Федерации

В.Д.Зорькин

№ 1421-О-О