

РОЛЬ ПРАВА В ОХРАНЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ: ОПЫТ США

АИДА ИСКОЯН

Рост антропогенного воздействия на природу, ведущего к ее деградации, требует действенных превентивных мер для поддержания необходимого экологического баланса среды обитания. Профилактика, в отличие от борьбы с уже наступившим загрязнением, не допускает необратимых изменений окружающей среды и потому менее дорогостояща и более действенна.

Одной из профилактических мер в сфере охраны окружающей среды и рационального природопользования стал институт экологической экспертизы хозяйственной и иной деятельности. В данной статье мы обратимся к истории формирования и принятия в системе экологического законодательства США указанного института, основная цель которого состоит в обеспечении качества природной среды.

Экологическое законодательство США принадлежит к числу передовых, в частности, с точки зрения участия общественности в подготовке и принятии решений, связанных с природопользованием и охраной окружающей среды. Экологическое благополучие Америки – это итог длительного и нелегкого процесса. Конечно же, были и отступления, и повороты, и трудности, и достижения. Последние не дали сами собой, это результат национальной экологической политики, упорных усилий общества и государства.

Экологические концепции Запада включают такие основополагающие ценности, как права граждан на благоприятную природную среду и достоверную информацию о её состоянии, эффективное распределение полномочий между органами общей и специальной компетенции, центральными и местными инстанциями, контроль общественности за их деятельностью, в том числе и иски в суд.

Ни одна из этих важных составляющих государственно-правовой системы, взятая в отдельности, не может дать успеха. Только в совокупности они формируют важную и необходимую основу, фундамент, обеспечивающий экологическую стабильность, а правовые отступления и конфликты всегда получают надлежащую оценку со стороны государственных органов и населения.

Ожидаемая эффективность правовых норм и систем осуществляется там и тогда, где и когда субъектами права и управления становятся полно-

правные свободные граждане, сознающие свой статус, способные его отстаивать, располагающие для этого арсеналом средств и опорой в государственных и общественных структурах.

Перечисленное весьма важно и для реализации норм права. Именно поэтому нам в нашей стране необходимо воспитать политическую и правовую культуру взаимодействия гражданина с государственными учреждениями и общественными организациями, учитывать его личные права в действующей и создаваемой правовых системах.

Большую роль в развитии американской науки и экологического права сыграли две крупные работы. Одна из них, принадлежащая члену Верховного суда США Уильяму О. Дугласу, содержит критический анализ нерационального освоения природных ресурсов и разрушения природных условий¹. Другая написана известным юристом, директором (на момент создания) Центра правовых исследований по проблемам окружающей среды Университета Пейса, профессором Николасом А. Робинсоном² и посвящена регулированию частного землепользования нормами экологического права на уровне законодательства штатов. Для наших специалистов экологическое право и управление в США представляет большой интерес, но не как объект простого заимствования, но внимательного изучения, тщательного анализа и творческого применения в собственной практике. Слепое заимствование зарубежных систем может дать не те всходы, на которые рассчитывает законодатель, и причина тому – наша отсталость и отечественная специфика.

В этой сфере американское законодательство развивается в нескольких направлениях. В первую очередь, надо отметить экологические стандарты, порядок лицензирования и выдачи разрешений на эксплуатацию предприятий, предварительное тестирование новых химических веществ и их последующая регистрация. Характерная особенность этих мероприятий – они предотвращают отрицательные последствия хозяйственной и иной деятельности на природные ресурсы.

В прошлом законодательство США рассматривало каждый из природных объектов отдельно, отсутствовал учет комплексного воздействия (включающего непосредственное, косвенное и отдаленное по времени) одного хозяйственного мероприятия на все природные ресурсы и компоненты данной экосистемы, на другие социально-экологические процессы в обществе; фактически, в американском законодательстве уже тогда сформировалась система ИРРС. В результате тот или иной хозяйственно-технический проект, даже получив необходимые разрешения, в перспективе оказывался экологически неблагоприятным, поскольку вызывал отрицательные последствия – изменение структуры землепользования, перемещение воздействий на водоемы, атмосферный воздух и т. д.

¹ См. Дуглас У. О. Трехсотлетняя война: Хроника экологического бедствия. М., 1975.

² См. Робинсон Н. А. Правовое регулирование природопользования и охраны окружающей среды в США. М., 1990.

1 января 1970 г. в США вступил в силу важный рамочный Закон “О национальной политике в области охраны окружающей среды” (NEPA). Тем самым был провозглашен комплексный подход к природной среде, исходящий из концепции единства и взаимосвязи объектов и явлений природы (“всё связано со всем”). В его основе лежало *раннее прогнозирование* экологических последствий использования природных ресурсов или изменения природных условий вследствие принятия хозяйственных и иных решений. Закон предусматривал (§102) обязанность каждого федерального министерства и ведомства включать в любую рекомендацию по законодательным предложениям или любым другим крупным федеральным мероприятиям, значительно влияющим на качество окружающей среды, подробное заявление, составленное ответственным лицом, с описанием вероятных экологических последствий.

Хотя законодательной основой процедуры Заявления о воздействии на окружающую среду (ЗВС) служит NEPA, подробный порядок его осуществления предусматривался некоторыми ранее принятыми нормативно-правовыми актами. Подобные обязанности существуют также в Армении (“Практика согласований проектов хозяйственно-технических решений”).

Принятие НЭПА означало существенный шаг вперед: экологическая экспертиза, включающая оценку всех возможных последствий реализации проекта для окружающей среды, стала обязательной. Требование об экологической экспертизе (§32) – ключевое положение, сердцевина Закона. Данные, собранные Советом по качеству окружающей среды, свидетельствуют, что ни одно другое из его положений не получило такого широкого административного и судебного толкования, как §102. Его называют движущим компонентом Закона. Спектр объектов, подлежащих экологической экспертизе, так же широк, как само федеральное законодательство в этой области. За первые 9 лет после принятия НЭПА 70 федеральных министерств и ведомств подготовили около 11 тысяч ЗВС³.

Процедура ЗВС действует как “самоработающий” механизм общенациональной политики в области охраны окружающей среды. Экологический анализ намечаемого мероприятия – неотъемлемая часть планирования, так же как экономический и технический анализы. Его основная цель – помочь федеральным министерствам и ведомствам вынести правильное решение о возможности намечаемого мероприятия. Ни одному из федеральных ведомств не дано права вето на принятое решение. Возникающие разногласия решаются путем административных переговоров или в судебном порядке. Опыт экологической экспертизы и составления ЗВС сокращает споры, передаваемые в суд. Принимая во внимание право “каждого человека на здоровую окружающую среду и его обязанность способствовать ее охране и улучшению качества”, провозглашенное в §101 закона, необходимость учитывать интересы всех граждан при осуществлении хозяйственно-технических проектов и иных мероприятий, НЭПА придал процедуре ЗВС *публичный характер*: копии ЗВС, комментарии и мнения

³ См. Environmental quality: CEQ , 10th annu.rep. Wash. (D.C), 1979, p. 589.

соответствующих федеральных, штатных и местных органов, уполномоченных устанавливать и применять экологические стандарты, должны быть предоставлены Президенту Совета по качеству окружающей среды и общественности.

Большую ценность представляет участие общественности, предусмотренное на всех этапах составления ЗВС. Федеральные министерства и ведомства используют различные формы привлечения граждан к этой деятельности: публичные слушания, собрания, сбор мнений по почте и т. д. Основная их функция – не столько выявлять недостатки и критиковать планируемые мероприятия, сколько содействовать проведению более точной экологической экспертизы с охватом всех возможных воздействий проекта.

Особую роль в процедуре ЗВС играет Агентство по охране окружающей среды (Environmental Protection Agency – EPA). Не имея полномочий отклонять экологически неблагоприятный проект, оно воздействует на хозяйственную и иную деятельность экологическим анализом и в качестве официального эксперта широко оповещает общественность о своих оценках. Комментарии EPA непременно принимаются во внимание при вынесении соответствующего решения.

В 1979 г. Совет издал правила по составлению ЗВС⁴, содержащие ясные методические указания относительно понимания и интерпретации процессуальных положений НЭПА и имеющие обязательную силу. Регулирование правоотношений в области экологической экспертизы осуществляется и на ведомственном уровне. Все федеральные органы обязаны привести свои полномочия и направление деятельности в соответствие с требованиями НЭПА. Правила Совета по качеству среды обязывают все федеральные министерства и ведомства “разработать свой внутренний порядок в дополнение к Правилам”. Ведомственные правила вырабатываются в соответствии с НЭПА и вступают в силу после их публичного обсуждения и рассмотрения Советом по качеству среды. Они конкретизируют порядок ЗВС применительно к мероприятиям, проводимым каждым отдельным министерством. Юридически НЭПА распространяется только на федеральные органы государственного управления. Регулирование на уровне штатов в большинстве случаев аналогично федеральному⁵.

Рассмотрим весьма важный вопрос – что собой представляет порядок проведения экологической экспертизы? Правила Совета по качеству среды устанавливают общую и обязательную для всех федеральных министерств и ведомств процедуру составления ЗВС. По характеру и значимости проводимой работы ее можно разделить на четыре основных этапа.

На первом этапе ведомство должно решить, требуется ли экологическая экспертиза к составлению ЗВС. Это решение выносится после сопоставления его с определениями и разъяснениями, данными в НЭПА в Правилах Совета по качеству среды. Там, где действуют ведомственные пра-

⁴ Fed. Reg. 1977; № 42, p. 26967.

⁵ См. Робинсон Н. А. Указ. соч., с. 114.

вила, все мероприятия, обычно проводимые министерствами, подразделяются на требующие экологической экспертизы и “исключения”. В этом случае сокращаются сроки и расходы на составление ЗВС.

В соответствии с определениями НЭПА экологической экспертизе с составлением ЗВС подлежат “рекомендации и доклады по законодательным предложениям, другие крупные федеральные мероприятия, оказывающие значительное воздействие на качество окружающей среды”.

Понятие “законодательное предложение” включает и законопроекты, поступающие на рассмотрение конгресса от федеральных министерств и ведомств. Под “другими федеральными мероприятиями” понимается разработка официальной политики министерства, включая принятие внутриведомственных актов и долгосрочных планов социально-экономического развития и хозяйственно-технических проектов.

Особый интерес для развития экологического права и практики его применения в США (правоприменения) представляют требования к составлению ЗВС для законопроектов, программ, планов и подзаконных нормативных актов. Если для крупных хозяйственно-технических проектов проведение экологической экспертизы прямо предусмотрено законом⁶ (и в основном реализуется), то воздействие на окружающую среду множества нормативно-правовых актов остается в целом без контроля. Зачастую такие документы являются долгосрочными, стратегическими, комплексными, определяют экологическую политику или вносят в нее существенные коррективы на длительную перспективу. Именно они становятся юридической основой при реализации конкретных хозяйственных проектов. Их экологическая необоснованность может стать причиной упадка во многих сферах.

При несомненном положительном эффекте опыт США в данной области выявил и ряд проблем. Одна из них связана с трудностями, которую испытывают суды, применяя меры юридической ответственности в случае нарушения НЭПА. Дело в том, что готовит законопроекты исполнительное федеральное ведомство, а принимает их Конгресс. И соблюдение требования об экологической экспертизе наталкивается на сопротивление самого законодательного органа. Охраняя свою независимость от исполнительной власти, Конгресс избегает навязываемой ему информации, считая ее вторжением в процедуру законотворчества. Это приводит к тому, что во многих случаях он просто игнорирует поступающие с законопроектами ЗВС⁷. В некоторых случаях федеральные министерства и ведомства проводят так называемую экологическую оценку (ЭО) и составляют документ, содержащий результаты предварительного анализа отрицательного воздействия. На основании ЭО или решения министерства в отношении ЗВС по данному мероприятию в федеральном реестре публикуется уведомление о намерении, то есть информация о намерении начать экологическую экспертизу, или заявление об отсутствии значительного экологи-

⁶ См. Закон РА “Об экспертизе оценки воздействия на окружающую среду” (1995).

⁷ Такая ситуация, на наш взгляд, ярко иллюстрирует принцип разделения властей.

ческого воздействия. ЭО преследует цель избежать возможных претензий и судебных споров по поводу обязательной экологической экспертизы.

Для проектов, осуществляемых несколькими федеральными министерствами совместно, на предварительном этапе устанавливается так называемое ведущее ведомство, на которое ложится ответственность за составление ЗВС. Ведущим становится ведомство, несущее основную нагрузку в проекте. Оно может объединять несколько ведомств, одно из которых обязательно должно быть федеральным. Выбор ведущего ведомства осуществляется путем совместных консультаций и фиксируется в меморандуме, а при наличии разногласий решение выносит Совет по качеству окружающей среды.

Проведение ведущим ведомством экологической экспертизы начинается с публикации уведомления о намерениях и предварительного определения круга объектов, подлежащих экспертизе, или скопинга. Скопинг представляет собой публичное мероприятие с участием представителей общественности и заинтересованных организаций, консультации и переписку.

Второй этап – это процедура ЗВС с непосредственной работой соответствующих министерств и ведущего ведомства над его составлением. По ходу работы необходимо соблюдать комплекс требований и к содержанию, и к порядку составления ЗВС. Оно должно начинаться с разработки хозяйственно-технического проекта и получения заявления от частной фирмы о федеральном разрешении, чтобы ЗВС могло стать сопроводительным документом к проекту или докладу по законодательному предложению.

При проведении экологической экспертизы проекта должен применяться междисциплинарный подход, использоваться технические и естественные науки. ЗВС включает в себя аналитический материал – анализ всех воздействий на окружающую среду и на исторические, культурные, социальные и экологические объекты. Имеется в виду анализ отрицательных воздействий, которых нельзя избежать, если планируемый проект будет осуществлен. При его проведении следует использовать критерий снижения вреда на окружающую среду. Снижение вреда может быть достигнуто путем отказа от выполнения проекта (нулевой вариант) или его части, уменьшением его размеров, мерами по восстановлению окружающей среды, альтернативными вариантами проекта.

Обсуждение альтернативных вариантов занимает центральное место в ЗВС. Оно призвано помочь ведомству выбрать оптимальное с точки зрения охраны окружающей среды решение. Подлежат обсуждению все альтернативные варианты, включая полный отказ от проекта или его выполнение другим ведомством. Правила совета устанавливают, что при оценке альтернативных вариантов не следует исходить из чисто финансовых соображений. В целях учета всех факторов и объективной оценки всех последствий в ЗВС нужно представить анализ “затраты – выгоды”, т. е. срав-

нительный подсчет расходов на охрану окружающей среды и получаемой от этого пользы.

Административно-организационные и правовые меры правительства, “экономический” подход к регулированию вызвали недовольство в официальных кругах и у защитников окружающей среды. Затраты на специальную сферу правового регулирования не должны иметь длительного негативного воздействия на экономику⁸. Отдельные отрасли экономики первоначально понесут существенные расходы, связанные с выполнением требований по борьбе с загрязнением. Единственное, что может уравновесить их, – это поддержание равномерного экономического роста и занятости, а также анализ соотношения между долгосрочным и краткосрочным воздействием проекта на окружающую среду.

Проводя экологическую экспертизу и составляя ЗВС, министерства и ведомства обязаны собрать и обработать всю информацию, позволяющую оценить опасность для окружающей среды. Если получить ее нереально, ведущее ведомство должно доказать, что необходимость в проекте выше опасности отрицательных последствий, анализ которых неосуществим – например, из-за отсутствия информации или чрезмерной ее дороговизны. Такой аспект ЗВС назван “анализом наихудшего исхода” и включен в процедуру ЗВС в качестве обязательного элемента.

Обязательными элементами ЗВС являются также дата издания, оглавление, описание краткого содержания, список организаций и лиц, участвовавших в работе, список лиц и организаций, кому ЗВС были разосланы для комментирования.

На третьем этапе ведущее ведомство приступает к сбору и обработке замечаний по опубликованному проекту ЗВС. Правила совета устанавливают круг организаций, комментариев и оценка которых обязательны. Это федеральные ведомства, выступающие экспертами по тому или иному отрицательному воздействию либо уполномоченные устанавливать и применять экологические стандарты. Список таких организаций обычно публикуется советом.

Последний этап процедуры связан с вынесением решения по хозяйственно-техническому проекту с учетом результатов экспертизы. Первоначально ведущее агентство обрабатывает полученные замечания и дополнительную информацию, вносит поправки в проект, отвечает на замечания и разрабатывает окончательный вариант ЗВС.

Помимо результатов экологической экспертизы, оно также дает в качестве приложения информацию о замечаниях и изменениях, сообщает решение ведомства о выполнении проекта и варианты его реализации. Ведущее ведомство обязано объяснить выбор альтернативного варианта и сообщить о мерах, которые максимально снизят отрицательное воздействие реализации проекта. Полезность экологической экспертизы проектов признается бесспорной.

⁸ См. Environmental quality, CEQ 14th ann.rep., p. 176.

Актуальность закона, принятого в 1970 г., сохраняется и сегодня, когда наступает новая волна экологического кризиса, связанного с усилением глобальных проблем охраны окружающей среды. Процедура экологической экспертизы успешно применяется для сохранения биоразнообразия и предупреждения климатических изменений. По мнению американских юристов, предложенная в НЭПА конструкция стала инструментом для решения задач по охране окружающей среды, которые стоят перед нынешним и возникнут перед будущими поколениями.

ԱԻԴԱ ԻՍԿՈՅԱՆ – Օրենքի դերը շրջակա միջավայրի պահպանության գործում և հասարակայնության մասնակցությունը. ԱՄՆ-ի փորձը – Սույն հոդվածը նվիրված է ԱՄՆ-ում էկոլոգիական քաղաքականության ձևավորման և իրացման գործընթացում հասարակայնության դերին, շրջակա միջավայրի պահպանության ոլորտում գործող օրենսդրության արդյունավետությանը և էկոլոգիական քաղաքականության մշակման և իրացման գործընթացին հասարակայնության մասնակցությանը: Հոդվածի նպատակն է շահագրգիռ կողմերին ծանոթացնել հասարակայնության մասնակցության իրավական կարգավորման պարկտիկային՝ «Շրջակա միջավայրի վրա ազդեցության փորձաքննության մասին» ՀՀ օրենքում փոփոխություններ և լրացումներ կատարելու մասին» ՀՀ օրենքի նախագծի քննարկման համատեքստում:

AIDA ISKOYAN – *The Role of the Law in the Field of Environmental Protection and Public Participation: Practice of the USA.* – Negative changes in the state of the environment as a consequence of the consumer approach first of all resulted in air pollution, uncontrolled waste disposal, chaotic spread of chemicals and other hazardous substances.

The role and participation of the public in the process of formation and realization of the environmental policy in the USA, as well as efficiency of the current USA environmental legislation are discussed in the presented article. This article is aimed to bring to the attention of the interested parties in Armenia the practice of the legal regulation of the public participation in environmental decision-making in the context of discussion of the relevant issue in connection with the Draft of changes and addendums to the Law of RA “On Environmental Impact Expertise”.