

DOI: 10.34020/2073-6495-2020-2-025-041

УДК 502.17(1/9)

ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ЭКСПЕРТИЗЫ: ВОЗМОЖНОСТИ, ПРОБЛЕМЫ, РЕШЕНИЯ¹

Бурматова О.П.

Институт экономики и организации промышленного производства
Сибирского отделения Российской академии наук
E-mail: burmatova@ngs.ru

Реализации любого хозяйственного проекта должна предшествовать деятельность по прогнозированию его возможного воздействия на окружающую природную среду и получению оценок экологической допустимости осуществления соответствующего проекта. На решение этих важных задач и нацелены экологические экспертизы. Государственная экологическая экспертиза является организационно-правовым инструментом предупредительного экологического контроля, нацеленного на проверку соответствия хозяйственной и иной деятельности экологическим требованиям. Она базируется на принципах обязательности проведения, независимости, научной обоснованности и учета общественного мнения. В статье рассмотрено назначение экологических экспертиз, сформулированы их основные принципы, вытекающие из зарубежной практики экологической политики в развитых странах, имеющих значительный опыт разработки и результативного применения различных институциональных инструментов экологического регулирования, включая экологические экспертизы. Дан анализ становления института экологической экспертизы в России, показаны достигнутые результаты и упущения в данной сфере за последние 30 лет, выявлены причины и последствия сворачивания государственной экологической экспертизы после 2000 г. На основе анализа внесенных в последние несколько лет поправок в российское экологическое законодательство, касающихся порядка и процедуры проведения экологических экспертиз, показано, что данные изменения не способствовали улучшению сложившейся ситуации. Предложен ряд назревших к настоящему времени мер по реанимации подходов к государственному экологическому экспертированию, включая восстановление системы специально уполномоченных государственных органов в области охраны окружающей среды; усиление законодательства, касающегося института экологической экспертизы; упорядочивания вопросов их финансирования и др.

Ключевые слова: экологическая политика, экологическая экспертиза хозяйственных проектов, государственное управление охраной окружающей среды, природоохранное законодательство, государственная экспертиза проектной документации, оценка воздействия на окружающую среду.

¹ Статья подготовлена по плану НИР ИЭОПП СО РАН в рамках Проект XI.173.1.2. (0325-2016-0005) «Стратегическое управление региональным и муниципальным развитием: концепция и принципы реализации» (№ АААА-А17-117022250118-6).

ENVIRONMENTAL EXPERTISE: OPPORTUNITIES, PROBLEMS, SOLUTIONS

Burmatova O.P.

Institute of the Economics and Industrial Engineering
of the Siberian Branch of the Russian Academy of Sciences
E-mail: burmatova@ngs.ru

The implementation of any business project should be preceded by activities to predict its possible impact on the environment and to obtain environmental acceptability assessments for the implementation of the corresponding project. Ecological expertise is aimed at solving these important tasks. State environmental review is the legal form of preventive environmental control; carried out with the aim of verifying the compliance of economic and other activities with environmental safety requirements; It is carried out on the principles of mandatory conduct, scientific validity and legality of its conclusions and independence, extra-departmental organization and conduct, wide publicity and public participation. The article discusses the purpose of environmental assessments, formulates their basic principles arising from foreign practice of environmental policy in developed countries that have significant experience in the development and effective application of various institutional instruments for environmental regulation, including environmental impact assessments. The article gives an analysis of the establishment of the institute of environmental expertise in Russia, shows the results achieved and the omissions in this area over the past 30 years, reveals the causes and consequences of the minimization of the state environmental review after 2000. Based on the analysis of amendments to the Russian environmental legislation introduced in the last few years concerning the procedure and procedure for conducting environmental assessments, it is shown that these changes did not contribute to the improvement of the current situation. A number of measures have been proposed which are currently ripe for reanimating approaches to state environmental expertise, including the restoration of a system of specially authorized state bodies in the field of environmental protection; strengthening legislation on the institute of environmental impact assessment; streamlining issues of their financing, etc.

Key words: environmental policy, environmental impact assessment of business projects, state environmental management, environmental legislation, state expertise of project documentation, environmental impact assessment.

ВВЕДЕНИЕ

Экологические экспертизы являются одним из важных инструментов государственной экологической политики. Они осуществляются конкретными субъектами применительно к конкретным объектам. Результаты экологической экспертизы обеспечивают необходимую базу для принятия обоснованных управленческих решений относительно допустимости реализации того или иного проекта с позиций обеспечения экологической безопасности.

Анализ мирового опыта формирования государственной экологической политики свидетельствует о том, что отправным пунктом такого формирования (при наличии сильных организационных структур в сфере ресурсопользования и охраны окружающей среды) является, как правило, разработка экологического законодательства, основным элементом которого выступает общий национальный закон об охране окружающей среды. Подобный закон носит обычно рамочный характер, устанавливающий

общие принципы регулирования правовых отношений в экологической сфере. Соответственно, он дополняется и обрастает множеством специальных законов и подзаконных актов, раскрывающих и конкретизирующих различные положения основного экологического закона. В свою очередь, среди специальных законов в первую очередь принимается закон об экологической экспертизе. Это, на наш взгляд, означает особую и первостепенную значимость, которая отводится экологическим экспертизам среди инструментов экологического управления. Первые специальные государственные органы управления по охране окружающей среды были созданы к началу 70-х гг. XX в., в частности, в Швеции (в 1969 г.), США, Канаде, Великобритании (в 1970 г.), в Японии (в 1971 г.) и т.д. К середине 70-х гг. XX в. уже более чем в 50 странах мира были учреждены соответствующие специализированные структуры управления, а к настоящему времени они созданы (за очень редким исключением) почти во всех странах мира. При этом первые законы по экологической экспертизе были приняты в разных странах по существу вслед за основным экологическим законом: в США и Швеции – в 1969 г., в Японии – 1973 г., в ФРГ – 1975 г., во Франции в 1976 г. и т.д. [10, 13, 21].

Таким образом, можно утверждать, что одной из главных задач государственных структур в области охраны окружающей среды в различных странах была и остается обязательная организация экологической экспертизы на основе природоохранного законодательства.

В России формирование института экологической экспертизы относится к началу 90-х гг. XX в. До начала 2000-х гг. становление и развитие данного института шло поступательно, набирая силу. Однако после упразднения Госкомэкологии РФ в конце 1999 г. началось постепенное сворачивание и ослабление целого ряда направлений государственной экологической политики, которое серьезно коснулось и экологических экспертиз [5, 6, 20, 29].

В статье рассмотрены назначение и основные принципы государственной экологической экспертизы, проанализировано становление института экологической экспертизы в России, показаны достигнутые результаты и упущенные возможности за последние 30 лет, выделены причины и последствия сворачивания экологической экспертизы после 2000 г. и предложен ряд мер по реанимации подходов к государственному экологическому экспертированию.

НАЗНАЧЕНИЕ, ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ И ЗАДАЧИ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ

Суть экологического экспертирования хозяйственных и прочих проектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, состоит в комплексной оценке такого воздействия с целью выявления и поиска путей предотвращения негативных экологических последствий осуществления различных проектов строительства и реконструкции производственных и иных объектов, включая как экологическую, так и экономическую оценку последствий реализации крупных хозяйственных проектов и программ.

Экологические экспертизы в сфере охраны окружающей среды реализуют важнейший принцип экологической политики – принцип профилактики, предусматривающий осуществление превентивных действий еще на этапе разработки проектной документации, когда легче, дешевле и проще всего оценить возможное воздействие намечаемой деятельности на окружающую природную среду в перспективе и предусмотреть необходимые меры по недопущению или снижению до желаемого уровня негативных последствий такого воздействия [10, 21].

Имеющийся международный опыт организации и проведения государственных экологических экспертиз позволяет сформулировать некоторые их общие обязательные принципы [22, 24, 25].

1. Обязательность. Проведение экологических экспертиз хозяйственных проектов, связанных с возможностью негативного воздействия на окружающую среду, является обязательным этапом исследований, предшествующим принятию окончательного решения о судьбе того или иного проекта. При этом процедура организации экспертиз должна начинаться со стадии разработки технического задания на проектирование, охватывать технико-экономическое обоснование проекта и завершаться комплексной оценкой проекта с оценкой возможности или невозможности его реализации или необходимости определенной доработки.

2. Комплексность. В основе экспертизы лежит комплексный подход, обеспечивающий всесторонний анализ и оценку всевозможных последствий реализуемого хозяйственного проекта (и с точки зрения природной среды с учетом взаимосвязей всех ее элементов и с позиций интересов всех сторон, затрагиваемых соответствующим проектом).

3. Альтернативность. Обязательным условием проведения экспертизы является альтернативность предлагаемых хозяйственных решений. Это предполагает разработку предложений относительно возможных вариантов реализации оцениваемого проекта с целью выбора такого варианта, который в наибольшей степени соответствует соблюдению принятого экологического регламента, обеспечивающего не только экологическую допустимость, но и экономическую приемлемость выбираемого варианта решения.

4. Независимость. Экологическое экспертирование должно носить независимый (вневедомственный) характер и учитывать в первую очередь интересы населения того региона, на территории которого предполагается создание оцениваемого нового объекта. Независимость экспертиз в значительной мере определяется источниками финансирования их проведения (к ним не может относиться заинтересованная в строительстве намечаемого объекта сторона). При этом выводы экспертиз должны быть научно обоснованы.

5. Общедоступность. Результаты экспертизы должны быть общедоступны для всех заинтересованных стейкхолдеров при условии обсуждения предлагаемого проекта с участием общественности.

6. Реализуемость. Процедура организации экологических экспертиз должна включать механизм претворения их результатов в практику хозяйственного строительства. Такой механизм, в свою очередь, должен быть подкреплен соответствующим законодательством.

Соблюдение перечисленных принципов должно быть неукоснительным, а их нарушение строго наказываться. На международном уровне общие принципы государственной экологической экспертизы закреплены, в частности, через включение обязательности процедуры оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) как одного из информационных источников экологической экспертизы в национальное экологическое законодательство на основе Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (от 25.02.1991 г.).

К числу основных задач, которые должны находить решение при проведении экологических экспертиз, могут быть отнесены, по крайней мере, следующие:

- 1) разработка прогноза возможных последствий (как положительных, так и отрицательных) воздействия того или иного хозяйственного решения на окружающую среду;
- 2) проверка соответствия намечаемых к реализации крупных хозяйственных проектов требованиям охраны окружающей среды;
- 3) разработка критерия выбора экономически оправданного и экологически допустимого варианта реализации соответствующего хозяйственного проекта;
- 4) выбор таких вариантов реализации хозяйственных и прочих решений (включая природоохранные мероприятия), которые обеспечивают минимально возможное нарушение окружающей природной среды (или максимально возможное ее сохранение) и тем самым достижение минимально возможной (при определенных условиях) величины наносимого экономического ущерба.

Конечным результатом проведения экологической экспертизы должна быть подготовка заключения о целесообразности с экологических позиций реализации рассматриваемого хозяйственного проекта. Оно предназначено прежде всего для местных органов власти как документ, способный оказать квалифицированную помощь в принятии экологически обоснованных решений. Тем самым экспертиза выступает как важное средство, позволяющее избежать возможных непоправимых ошибок в области природопользования. При этом в заключении, обобщающем результаты экспертизы, должны содержаться четкие рекомендации относительно тех мероприятий, проведение которых необходимо для выполнения принятых экологических стандартов.

Выбор системы природоохранных мероприятий, помимо экологических требований, в значительной мере зависит также от уровня затрат, которые могут быть направлены на достижение природоохранных целей.

Экономические возможности осуществления природоохранной деятельности в том или ином регионе могут определяться, в частности, с учетом следующих условий:

- 1) реальных возможностей государства и данного конкретного региона по выделению финансовых ресурсов на проведение природоохранных мероприятий;
- 2) сложившихся в мире тенденций роста затрат на природоохранные мероприятия;
- 3) возможностей привлечения в сферу природопользования иностранного капитала.

В зависимости от наличия тех или иных названных условий в сфере регионального природопользования возможны либо ориентация на преимущественное использование традиционных подходов и технологий, либо выбор альтернативных технологий, включая максимально возможное использование прогрессивных экологически безопасных технологий.

Разный уровень экономических возможностей в сфере природопользования обуславливает необходимость четкой формулировки того круга вопросов, который может быть решен в условиях ограниченных (в той или иной степени) финансовых ресурсов. Это предопределяет и необходимость выбора приоритетов среди экологических требований, желательных для достижения.

Поскольку экологические проблемы требуют для своего решения комплексного подхода (соблюдение отдельных экологических требований не гарантирует сохранения экологических равновесий в природе в целом), то ограниченность средств природоохранного назначения, действуя по принципу обратной связи, обуславливает необходимость приведения в соответствие экономических интересов на территории с ее экологическими возможностями при условии приоритета экологических целей над экономическими. В условиях ограниченных средств это может быть достигнуто, в частности, через отказ от реализации тех или иных хозяйственных проектов, перераспределение капитальных вложений из производственной сферы на природоохранные цели, снижение объемов производства на объектах-загрязнителях, выбор более экологически безопасных технологий основного производства и технических возможностей по обезвреживанию выбросов и сбросов, деконцентрацию производства по территории региона с целью лучшего использования адаптационных механизмов природной среды и разгрузки отдельных промузлов и т.д.

Различные экономические возможности решения природоохранных задач определяют и различные подходы к построению критерия выбора соответствующей системы природоохранных мероприятий, что должно находить отражение при подготовке рекомендаций по результатам проведения экологических экспертиз.

Так, во-первых, если в рассматриваемом регионе ставится задача снижения в определенных пределах остроты тех или иных экологических проблем, то критерием оптимальности в данном случае может служить минимум затрат на осуществление природоохранных мероприятий при условии обязательного выполнения задаваемых экологических ограничений.

Во-вторых, при постановке задачи выбора экологически обоснованных вариантов хозяйственных решений, обеспечивающих сведение к минимуму всевозможных негативных экологических последствий осуществления хозяйственной деятельности на территории, целью решения будет достижение наименьших потерь, наносимых природе, населению и народному хозяйству. В этом случае количественным выражением данной цели, т.е. критерием выбора вариантов формирования хозяйственного комплекса в регионе, может быть требование минимизации экономического ущерба от загрязнения и других нарушений окружающей среды. Выбор экологически безопасных вариантов хозяйственных решений может осуществляться, как и в первом случае, при условии соблюдения определенных экологических ограничений.

В-третьих, стремление к достижению оптимального сочетания экономических интересов развития территории и ее экологических возможностей может быть выражено требованиями, предусматривающими, с одной стороны, минимизацию величины комплексной оценки потерь, наносимых антропогенной деятельностью с учетом долгосрочных перспектив экономического развития и с другой – максимизацию выгод от осуществления природоохранной деятельности (включая утилизацию отходов, рекультивацию земель, организацию комплексного использования природных ресурсов и т.д.).

ОСОБЕННОСТИ ИНСТИТУТА ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ В РОССИИ

В настоящее время государственная экологическая экспертиза в России проводится на федеральном и региональном уровнях с целью обеспечения экологической безопасности населения и сохранения природного потенциала. Правовое регулирование государственной экологической экспертизы осуществляется на основе ряда законов [7, 15, 18, 27], включая Федеральный закон «Об экологической экспертизе» от 1995 г. [27]. Основная задача данного закона заключается в регулировании отношений в области экологической экспертизы как гарантии обеспечения экологической безопасности, охраны окружающей среды, рационального использования природных ресурсов в целях справедливого удовлетворения социальных, экономических и экологических потребностей нынешнего и будущего поколений россиян.

При этом данный закон исходил из принципиального положения о том, что экологическая экспертиза выступает в качестве гарантии реализации общепризнанного международного принципа, по которому каждый человек имеет право на здоровую и плодотворную жизнь в гармонии с природой, ряда конституционных прав граждан России (право на жизнь; право искать, получать и свободно распространять информацию в том числе о фактах и обстоятельствах, создающих угрозу жизни и здоровью людей; право на возмещение государством всякого вреда, причиненного незаконными действиями государственных органов и их должностных лиц; а также обязанности граждан охранять природу и окружающую среду, беречь животный и растительный мир, памятники природы и др.) [27].

Информационной базой экологических экспертиз служит оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС). ОВОС является частью экологической экспертизы, ее информационным обеспечением и играет важную роль в принятии решений об экологической приемлемости реализации тех или иных проектов и технических заданий. Наиболее распространенным и общепринятым в мировой практике можно считать определение, принятое в рамках Программы ООН по окружающей среде (ЮНЕП). Согласно этому определению, «ОВОС представляет собой деятельность, направленную на выявление и прогнозирование воздействия на среду обитания, здоровье и благосостояние людей со стороны различных мероприятий и проектов, а также на последующую интерпретацию и передачу полученной информации» [23].

Представляется важным подчеркнуть, что в соответствии с законом «Об экологической экспертизе» (от 1995 г.) к числу объектов, подлежащих государственной экологической экспертизе, были отнесены следующие документы:

- 1) предпроектная и проектная документация по развитию и размещению производительных сил и отраслей экономики;
- 2) проекты комплексных схем охраны и использования водных, лесных, земельных и других природных ресурсов;
- 3) материалы комплексного экологического обследования участков территорий для последующего придания им статуса особо охраняемого природного объекта, зоны экологического бедствия или зоны чрезвычайной экологической ситуации и т.п.;
- 4) проекты государственных программ (социально-экономических, научно-технических и экологических);
- 5) проекты генеральных планов застройки городов и территорий, в том числе территорий свободных экономических зон и территорий с особым режимом природопользования и ведения хозяйственной деятельности;
- 6) технико-экономические обоснования и проекты на строительство и ликвидацию предприятий, объектов, зданий и сооружений, независимо от их сметной стоимости и принадлежности;
- 7) материалы по обоснованию экологических требований к новой технике, технологиям, материалам и веществам, оказывающим негативное воздействие на состояние окружающей природной среды, а также обоснования на выдачу лицензий на использование природных ресурсов и документы в части охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов;
- 8) материалы инвестиционных программ и проектов схем развития и размещения производительных сил;
- 9) материалы по предварительному согласованию мест размещения объектов и др.

В качестве субъектов экологической экспертизы рассматривались:

- 1) специально уполномоченные органы государственной экологической экспертизы (в части организации и проведения государственной экспертизы любых объектов, а также утверждения результатов общественной экспертизы);
- 2) органы и учреждения министерств, государственных комитетов и других органов исполнительной власти, привлекаемые к проведению государственной экологической экспертизы Министерством охраны окружающей среды и природных ресурсов РФ в соответствии с их компетенцией;
- 3) общественные экологические организации, научные учреждения, имеющие структуры по организации и проведению общественной экологической экспертизы;
- 4) организации, получившие лицензию на проведение коммерческой экологической экспертизы;
- 5) экспертные комиссии и группы, а также отдельные граждане, приглашенные в качестве экспертов экологической экспертизы.

Федеральный закон «Об экологической экспертизе» от 1995 г. [27] претерпел к настоящему времени многочисленные изменения и уточнения, в

результате которых (особенно после 2000 г. и до 2008 г.) роль экологической экспертизы постоянно снижалась. С начала 1990-х гг. формирование института государственной экологической экспертизы в Российской Федерации складывалось как одно из направлений экологической политики в целом. При этом до 2000 г. такое формирование шло, на наш взгляд, по нарастающей, сопровождаясь постепенным укреплением, расширением и совершенствованием набора используемых подходов и методов экологической экспертизы [3, 5, 28, 29, 30]. Однако после упразднения в декабре 1999 г. Госкомэкологии РФ (специально уполномоченного государственного органа в области охраны окружающей среды) и передаче его функций Министерству природных ресурсов РФ началось отступление от многих достигнутых позиций и постепенному сворачиванию ряда важных направлений экологической политики. Не избежали подобной участи и экологические экспертизы. Если до упразднения Госкомэкология проводила экспертизы около 72 тыс. проектов ежегодно (причем каждый третий проект получал отрицательное заключение экспертов), то после 2000 г. их число катастрофически снизилось [2, 8, 9, 11, 12, 14, 16].

После упразднения в 2000 г. Госкомэкологии РФ активные попытки ослабить государственную экологическую политику предпринимались бизнес-сообществом (особенно крупными сырьевыми компаниями)², лоббирование интересов которых во властных структурах стало обычным приемом решения проблем по сворачиванию тех или иных рычагов управления в экологической сфере. Не стала исключением государственная и экологическая экспертиза.

Позиции экологической экспертизы были заметно подорваны после принятия в 2004 г. нового Градостроительного кодекса РФ и последовавших в 2005 г. и позже изменений и дополнений к нему [7, 18], которые по существу привели к отмене обязательности государственной экологической экспертизы целого ряда проектов нового строительства (хотя формально ее никто не отменял). В результате список таких проектов оказался весьма ограничен, причем из перечня объектов экспертизы были исключены почти все источники негативного воздействия на окружающую среду. В частности, из перечня объектов госэкоэкспертизы была исключена документация, обосновывающая градостроительную деятельность, включая документы территориального планирования и практически все объекты строительства, а также документация по обоснованию изменения функционального статуса, вида и характера использования территорий федерального значения, в том числе данные по обоснованию перевода лесных земель в нелесные [18, 29].

Основным аргументом в пользу подобных изменений со стороны разработчиков соответствующего кодекса было стремление избавиться от определенных административных препятствий при реализации проектов нового строительства. Один из путей решения данной задачи – объединение в одну государственную экспертизу проектной документации двух экспертиз – экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий, а также экологической экспертизы [7, ст. 49]. Тем самым была узаконена упрощенная процедура государственной экологической экспер-

² Зеленый мир. 2003. № 13-14. С. 15, 22.

тизы, а статус экологической экспертизы был низведен к минимуму, что со стороны предпринимательского сообщества было воспринято как возможность пренебрежения требований охраны окружающей среды.

Сворачивание института государственной экологической экспертизы лишило систему государственного экологического регулирования единственного в условиях страны важного результативного элемента предупреждения возможного негативного воздействия на окружающую среду. Кроме того, экологически ответственный бизнес также остался без единственной легитимной возможности демонстрации обществу своей экологической ответственности.

Изменение сложившейся ситуации в области государственного экологического экспертирования требовало возврата к восстановлению их обязательности, что в значительной мере связано, на наш взгляд, с необходимостью совершенствования организационных аспектов управления природоохранной деятельностью и прежде всего восстановления системы государственных органов, специально уполномоченных в области охраны окружающей среды.

Представляется насущным и учет ряда содержательных аспектов экологической экспертизы, пока не получивших должного распространения в российской практике. Речь идет, в частности, о проблемах, связанных с учетом общественного мнения, привлечения населения к обсуждению новых проектов, некоторых аспектов финансирования экспертиз и др.

Публичные обсуждения объекта экспертизы в российской практике часто проводятся без необходимой подготовки и своевременного информирования заинтересованного населения, не отлажена технология учета общественного мнения и т.д. Это открывает возможности для игнорирования интересов местного населения. Например, Богучанская ГЭС на р. Ангаре была построена и пущена в эксплуатацию без проведения государственной экологической экспертизы (первый агрегат запущен в 2012 г.) [17].

Важным вопросом государственного экологического экспертирования является также упорядочивание вопроса относительно источников его финансирования. Основным источником финансирования государственных экологических экспертиз должны быть государственные ассигнования, выделяемые на возвратных условиях. Это обеспечивало бы гарантию их независимости. В случаях финансирования государственных экологических экспертиз заказчиком проекта (как это имеет место в большинстве случаев в настоящее время), надеяться на ее надлежащее качество и независимый характер вряд ли реально.

Наконец, в отечественной практике экспертизе подвергается обычно уже готовый проект, хотя всесторонний учет возможных экологических последствий его реализации должен осуществляться на стадии разработки и обоснования создания того или иного объекта. Наконец, у нас еще не налажен механизм проведения в жизнь рекомендаций и выводов экспертиз, без чего они малоэффективны. Создание подобного механизма предусматривает обязательную разработку соответствующего законодательства, обеспечивающего неукоснительное выполнение рекомендаций экологических экспертиз. В связи с этим исключительно важное значение приобретают правовые и организационные аспекты экологического экспертирования.

ВОЗМОЖНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПОДХОДА К ГОСУДАРСТВЕННОМУ ЭКОЛОГИЧЕСКОМУ ЭКСПЕРТИРОВАНИЮ

В последние годы экологическое законодательство претерпело значительные изменения и дополнения, включая и экологическое экспертирование [1, 5, 7, 20, 27, 29], что имело не только ряд положительных результатов, но и сопровождалось снижением качества проведения экоэкспертиз.

Считается, что в определенной мере восстановление института экологической экспертизы произошло после принятия Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “Об экологической экспертизе”» и Градостроительного кодекса РФ (статьи 11, 12, 49 и 54) 16 мая 2008 г. Внесенные изменения предусматривали расширение перечня объектов государственной экоэкспертизы за счет включения в их число «...проектной документации объектов, строительство, реконструкцию, капитальный ремонт которых предполагается осуществлять на землях особо охраняемых природных территорий (ООПТ) федерального значения, а также проектной документации особо опасных, технически сложных и уникальных объектов, объектов обороны и безопасности, строительство, реконструкцию, капитальный ремонт которых предполагается осуществлять на землях ООПТ регионального и местного значения, а также опасности» [29].

В 2012 г. на основании законопроекта № 584587-5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования нормирования в области охраны окружающей среды и введения мер экономического стимулирования хозяйствующих субъектов для внедрения наилучших технологий» к объектам государственной экоэкспертизы была добавлена проектная документация экологически опасных объектов (включая радиационно-, химически и биологически опасные). В 2013 г. в соответствии с внесенными изменениями в ФЗ «Об ООПТ» (ФЗ от 28 декабря 2013 г.) к объектам государственной экологической экспертизы были добавлены материалы, обосновывающие преобразование заповедников в нацпарки. 3 июля 2016 г. был принят ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ», который добавил в ФЗ «Об охране окружающей среды» гл. XIV.1 «Ликвидация накопленного вреда окружающей среде» [29].

Изменения в перечень объектов экспертирования были также внесены в результате принятия 21 июля 2014 г. закона «О внесении изменений в Федеральный закон “Об охране окружающей среды” и отдельные законодательные акты РФ» [19], в соответствии с которым к данному перечню были добавлены: а) проектная документация объектов капитального строительства I категории (с 1 января 2018 г.) и б) материалы обоснования комплексного экологического разрешения (с 1 января 2019 г.), введенного в рамках совершенствования системы нормирования в области охраны окружающей среды путем внедрения наилучших доступных технологий [4].

К сожалению, предпринятые попытки усовершенствовать инструмент экологических экспертиз, на наш взгляд, не решили многих назревших проблем [15, 27]. В частности, внесенные новшества предусматривают ряд изменений, связанных с процедурой проведения экологических экспертиз,

многие из которых привели к обратному результату [20]. Так, по новым нормам в экологическом законодательстве приняты следующие изменения.

Во-первых, предусмотрено сокращение сроков проведения экологических экспертиз с трех до двух месяцев. Однако если рассматриваемый объект экспертизы масштабный и сложный, то в результате сокращения сроков экспертизы может пострадать их качество. Очевидно, здесь необходим более гибкий подход, который позволял бы учитывать особенности объектов экоэкспертизы.

Во-вторых, государственные экологические экспертизы теперь будут проводиться только для объектов I категории. В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 28.09.2015 № 1029 «Об утверждении критериев отнесения объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к объектам I, II, III и IV категорий» [26] к объектам I категории отнесены крупные предприятия, характеризующиеся крупномасштабным негативным воздействием на окружающую среду. При этом далеко не все критерии имеют количественное выражение, что может вызывать проблемы. Соответственно, возникает ряд вопросов: как быть с предприятиями II и III категории, которые также являются экологически опасными, хотя и в меньших масштабах; как будет учитываться возможность территориальной концентрации ряда подобных предприятий в одном месте и возникающие повышенные риски для окружающей среды?

В-третьих, еще одним законодательным новшеством является исключение из объектов государственных экологических экспертиз проектной документации буровых скважин. Взамен такой документации определены проекты обустройства месторождения в целом, хотя именно буровые скважины относятся к основным источникам негативного воздействия на окружающую среду.

В-четвертых, информационной базой для государственных экологических экспертиз станет оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС) (раньше была проектная документация и ОВОС). Выдвинутый законодателями аргумент в пользу такого изменения состоит в том, что оно «позволит проводить экологические экспертизы на ранней стадии планирования хозяйственной деятельности» [19], т.е. когда вопрос об окончательном выборе места размещения объекта еще не решен. На наш взгляд, данное положение имеет два серьезных негативных последствия.

Первое заключается в том, что поскольку ОВОС делает разработчик проекта, то теперь это будет единственный источник данных для экологических экспертиз (если раньше была возможность оценить качество ОВОС в структуре проектной документации, то теперь такой возможности нет). Получается, что разработчик проекта сам оценивает его экологические последствия и соответствующие решения по обеспечению экологической безопасности проекта.

Второе серьезное последствие состоит в игнорировании территории размещения объекта, что представляется грубым нарушением важнейшего принципа экологических экспертиз, предусматривающего увязку проекта и места его реализации. В результате подобный шаг исключит учет возможностей и ограничений территории для осуществления предлагаемого вари-

анта размещения объекта, а принятие во внимание интересов населения, проживающего на соответствующей территории, станет не обязательным.

Продемонстрированные нововведения свидетельствуют о том, что их реализация сделает государственные экологические экспертизы еще более уязвимыми и будет сопровождаться еще большим снижением их значимости.

Одним из серьезных недостатков существующей процедуры экологической экспертизы в нашей стране является, на наш взгляд, отсутствие анализа экологической обстановки, складывающейся после ввода в эксплуатацию того или иного объекта в конкретном регионе. Это не создает условия для формирования механизма обратной связи, позволяющего оценить эффективность методов прогнозирования, использовавшихся в процессе экологической экспертизы. Подобные функции выполняет так называемая послепроектная экологическая экспертиза или экологический аудит, предусматривающий оценку воздействия действующего объекта на окружающую среду в процессе эксплуатации с целью ответа на вопрос о соответствии экологических показателей функционирования изучаемых объектов установленному экологическому регламенту, а также проверки положений и выводов заключения экологической экспертизы проекта данного объекта.

В целом к настоящему времени в России еще не сложился эффективный механизм проведения экологических экспертиз различных хозяйственных проектов, включая методологию соответствующих исследований и методику необходимых расчетов (в настоящее время в процесс экспертных работ внедрена методология оценки воздействия на окружающую среду – ОВОС), хотя определенный опыт осуществления подобных работ уже накоплен.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Государственная экологическая экспертиза в России представляет собой единственный инструмент экологического контроля предупредительного характера, используемый для оценки соответствия подготовки и реализации хозяйственных проектов требованиям сохранения окружающей среды. На наш взгляд, не требует аргументации утверждение о том, что профилактика того или иного возможного негативного воздействия на окружающую среду, наносящего ущерб природе и человеку, гораздо эффективнее, чем ликвидация соответствующего ущерба. Именно на это и направлены экологические экспертизы, позволяющие до фактической реализации проекта оценить риск возникновения неблагоприятных экологических последствий от осуществления намечаемой деятельности и предложить более экологически приемлемые решения.

Опыт стран с развитой экологической политикой свидетельствует о том, что экоэкспертиза является обязательным, самостоятельным и независимым инструментом государственной экологической политики, имеющим свой правовой статус и демонстрирующим высокую эффективность благодаря возможности еще на этапе разработки новых проектов обеспечивать подготовку и принятие необходимых технологических и организационных решений с учетом требований сохранения окружающей природной среды.

Установившаяся в России в соответствии с Градостроительным кодексом упрощенная процедура государственной экологической экспертизы позволяет субъектам предпринимательской деятельности в значительной мере игнорировать требования охраны окружающей среды. Без должного внимания остается и законодательное закрепление общественных слушаний и консультаций прежде всего с участием общественности и местных жителей затрагиваемых территорий. Попытки изменить положение к лучшему в части законодательства в сфере экологического экспертирования были предприняты в последние несколько лет, однако, как было показано, они не увенчались успехом.

Важным направлением оценки экологических последствий реализации крупных хозяйственных проектов при проведении экологических экспертиз должно стать усиление их экономического обоснования. В соответствии с этим к числу задач при осуществлении экологических экспертиз могут быть отнесены, во-первых, разработка прогноза возможных последствий (как положительных, так и отрицательных) воздействия того или иного хозяйственного решения на окружающую среду и проверка соответствия намечаемых к реализации крупных хозяйственных проектов экологическим требованиям. Во-вторых, разработка критериев выбора экономически оправданного и экологически допустимого варианта реализации соответствующего хозяйственного проекта, которые позволяют обеспечить максимально возможное сохранение окружающей среды и тем самым достичь минимально возможной (при определенных условиях) величины наносимого экономического ущерба. В-третьих, предложения по выбору системы конкретных природоохранных мероприятий для возможных новых объектов на той или иной территории с учетом ее экономических, природных и социальных особенностей.

В целом сложившаяся ситуация в сфере использования процедуры экологического экспертирования в России пока остается далекой от желаемой. Ее улучшение требует основательной реанимации подходов к государственному экологическому экспертированию, восстановления того регламента проведения экспертиз, который сложился к началу 2000-х гг., но в значительной мере был разрушен в результате упразднения Госкомэкологии РФ. Совершенствование сложившегося подхода к государственному экологическому экспертированию невозможно без системного реформирования государственного управления в сфере охраны окружающей среды для обеспечения реального улучшения качества разработки и реализации экологической политики, одним из достижений которой являются экологические экспертизы.

Литература

1. *Бабина Ю.В.* Правовые основы государственной экологической экспертизы и экспертизы проектной документации // *Справочник эколога*. 2015. № 7. С. 76–89.
2. *Бедный О.П.* Нарушения при проведении экологической экспертизы // *Экология производства*. 2007. № 3. С. 41–46.
3. *Бринчук М.М.* Благоприятная окружающая среда важнейшая категория права // *Журнал российского права*. 2008. № 9. С. 37–52.

4. *Бурматова О.П.* Возможности внедрения принципа НДТ в российскую практику экологической политики // Мир экономики и управления. 2018. Т. 18. № 3. С. 29–41.
5. *Бурматова О.П.* Государственное экологическое управление в России // Стратегическое управление региональным и муниципальным развитием / под ред. А.С. Новосёлова, В.Е. Селиверстова. Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2018. С. 402–462.
6. *Бурматова О.П.* Модернизация инструментов экологической политики и проблемы их внедрения // Регион: экономика и социология. 2011. № 3. С. 170–194.
7. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ (ред. от 27.12.2019).
8. *Данилов-Данильян В.И.* Об экологии, власти и капитале (к двадцатилетию природоохранной системы в России) // Зеленый мир. 2008. № 19-20. С. 5–6.
9. *Злотникова Т.* Природоохране в России 20 лет. И к чему пришли? // Зеленый мир. 2008. № 19-20. С. 7–9.
10. *Кланцов В.М.* Экологическая политика Евросоюза // Проблемы национальной стратегии. 2010. № 3 (4). С. 147–161.
11. *Ковалева Е.Л.* Единая госэкспертиза проектной документации: новое в Градостроительном кодексе РФ // Экология производства. 2006. № 10. С. 16–18.
12. *Кокотов Б.В.* Экологическая экспертиза: что день грядущий нам готовит? // Экология производства. 2007. № 3. С. 26–30.
13. *Лебедева А.Н., Лаврик О.Л.* Природоохранное законодательство развитых стран: Аналитический обзор. В 3-х частях. Ч. 3. Экологическая политика. Новосибирск: Изд-во ГПНТБ, 1993. 256 с.
14. О необходимости воссоздания в России природоохранного органа в системе федеральной исполнительной власти // Зеленый мир. 2006. № 11-12. С. 2.
15. Об охране окружающей среды: Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 27.12.2019).
16. Рекомендации парламентских слушаний от 27.03.08. Совет Федерации Федерального собрания Российской Федерации // Зеленый мир: Экология и право. 2009. № 9-10. С. 40–41.
17. Социально-экологические итоги первого этапа инвестиционного проекта «Комплексное развитие Нижнего Приангарья». Красноярск: КРОЭО «Плотина», 2013. 30 с.
18. Федеральный закон от 18 декабря 2006 г. № 232-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 52. (Ч. 1). Ст. 5498.
19. Федеральный закон от 21.07.2014. № 219-ФЗ. «О внесении изменений в Федеральный закон “Об охране окружающей среды” и отдельные законодательные акты РФ».
20. *Ястребов А.Е.* Основные направления совершенствования экологического законодательства РФ // Политика и право. 2013. № 1. С. 142–146.
21. A Strategy 2009–2013. Multi-annual Work Programme. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2009. 42 p.
22. *Kinchy A.* Environmental expertise: connecting science, policy, and society // Critical Policy Studies. Vol. 14. 2020. Iss. 1. Published online 02 Nov 2019. P. 1–2. DOI: <https://doi.org/10.1080/19460171.2019.1687314>. URL: <https://www.tandfonline.com>.
23. *Munn R.E.* Environmental Impact Assessment: Principles and Procedures. Toronto: SCORE, 1979. P. 12.
24. *Tadaki M.* Research resource review // Progress in Physical Geography: Earth and Environment. 2019. Vol. 43 (6). P. 862–864. DOI: [10.1177/0309133319889418](https://doi.org/10.1177/0309133319889418).
25. *Turnhout E., Tuinstra W., Halffman W.* Environmental Expertise: Connecting Science, Policy and Society. Cambridge University Press, 2019. 270 p. DOI: <https://doi.org/10.1017/9781316162514>.

26. Об утверждении критериев отнесения объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к объектам I, II, III и IV категорий. Постановление Правительства РФ от 28.09.2015 № 1029. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_186693/572c291b3e72b1350786b3cca798258d8417450a/.
27. Об экологической экспертизе: Федеральный закон от 23.11.1995 г. № 174-ФЗ (ред. от 27.12.2019). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8515/.
28. Проблемы законодательства в области охраны окружающей среды. URL: http://www.energoacademy.ru/index.php?Itemid=133&catid=33&id=893%3Aproblemy-zakonodatelstva-v-oblasti-okhrany-okruzhayushchej-sredy&option=com_acContent&view=material.
29. Рыбальский Н.Г., Шмелева Ю.И. Становление и развитие экоэкспертизы. URL: <http://www.priroda.ru/reviews/detail.php?ID=12266>.
30. Экологическая экспертиза. URL: <https://ecofactor.ru/articles/ecoeexpert/>.

Bibliography

1. Babina Ju.V. Pravovye osnovy gosudarstvennoj jekologicheskoy jekspertizy i jekspertizy proektnoj dokumentacii // Spravochnik jekologa. 2015. № 7. P. 76–89.
2. Bednyj O.P. Narusheniya pri provedenii jekologicheskoy jekspertizy // Jekologija proizvodstva. 2007. № 3. P. 41–46.
3. Brinchuk M.M. Blagoprijatnaja okruzhajushhaja sreda vazhnejshaja kategorija prava // Zhurnal rossijskogo prava. 2008. № 9. P. 37–52.
4. Burmatova O.P. Vozmozhnosti vnedreniya principa NDT v rossijskuju praktiku jekologicheskoy politiki // Mir jekonomiki i upravleniya. 2018. T. 18. № 3. P. 29–41.
5. Burmatova O.P. Gosudarstvennoe jekologicheskoe upravlenie v Rossii // Strategicheskoe upravlenie regional'nym i municipal'nym razvitiem / pod red. A.S. Novosjolova, V.E. Seliverstova. Novosibirsk: Izd-vo IJeOPP SO RAN, 2018. P. 402–462.
6. Burmatova O.P. Modernizacija instrumentov jekologicheskoy politiki i problemy ih vnedreniya // Region: jekonomika i sociologija. 2011. № 3. P. 170–194.
7. Gradostroitel'nyj kodeks Rossijskoj Federacii ot 29.12.2004 № 190-FZ (red. ot 27.12.2019).
8. Danilov-Danil'jan V.I. Ob jekologii, vlasti i kapitale (k dvadcatiletiju prirodohrannoj sistemy v Rossii) // Zelenyj mir. 2008. № 19-20. P. 5–6.
9. Zlotnikova T. Prirodohrane v Rossii 20 let. I k chemu prishli? // Zelenyj mir. 2008. № 19-20. P. 7–9.
10. Klapcov V.M. Jekologicheskaja politika Evrosojuza // Problemy nacional'noj strategii. 2010. № 3 (4). P. 147–161.
11. Kovaleva E.L. Edinaja gosjekspertiza proektnoj dokumentacii: novoe v Gradostroitel'nom kodekse RF // Jekologija proizvodstva. 2006. № 10. P. 16–18.
12. Kokotov B.V. Jekologicheskaja jekspertiza: chto den' grjadushhij nam gotovit? // Jekologija proizvodstva. 2007. № 3. P. 26–30.
13. Lebedeva A.N., Lavrik O.L. Prirodohrannoe zakonodatel'stvo razvityh stran: Analiticheskij obzor. V 3-h chastjah. Ch. 3. Jekologicheskaja politika. Novosibirsk: Izd-vo GPNTB, 1993. 256 p.
14. O neobhodimosti vossozdaniya v Rossii prirodohrannogo organa v sisteme federal'noj ispolnitel'noj vlasti // Zelenyj mir. 2006. № 11-12. P. 2.
15. Ob ohrane okruzhajushhej sredy: Federal'nyj zakon ot 10.01.2002 № 7-FZ (red. ot 27.12.2019).
16. Rekomendacii parlamentskih slushanij ot 27.03.08. Sovet Federacii Federal'nogo Sobranija Rossijskoj Federacii // Zelenyj mir: Jekologija i pravo. 2009. № 9-10. P. 40–41.
17. Social'no-jekologicheskie itogi pervogo jetapa investicionnogo proekta «Kompleksnoe razvitie Nizhnego Priangar'ja». Krasnojarsk: KROJeO «Plotina», 2013. 30 p.

18. Federal'nyj zakon ot 18 dekabrya 2006 g. № 232-FZ «O vnesenii izmenenij v Gradostroitel'nyj kodeks Rossijskoj Federacii i otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossijskoj Federacii» // Sobranie zakonodatel'stva RF 2006. № 52. (Ch. 1). St. 5498.
19. Federal'nyj zakon ot 21.07.2014. № 219-FZ. «O vnesenii izmenenij v Federal'nyj zakon “Ob ohrane okruzhajushhej sredy” i otdel'nye zakonodatel'nye akty RF».
20. *Jastrebov A.E.* Osnovnye napravlenija sovershenstvovanija jekologicheskogo zakonodatel'stva RF // *Politika i pravo*. 2013. № 1. P. 142–146.
21. A Strategy 2009–2013. Multi-annual Work Programme. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2009. 42 p.
22. *Kinchy A.* Environmental expertise: connecting science, policy, and society // *Critical Policy Studies*. Vol. 14. 2020. Iss. 1. Published online 02 Nov 2019. P. 1–2. DOI: <https://doi.org/10.1080/19460171.2019.1687314>. URL: <https://www.tandfonline.com>.
23. *Munn R.E.* Environmental Impact Assessment: Principles and Procedures. Toronto: SCORE, 1979. P. 12.
24. *Tadaki M.* Research resource review // *Progress in Physical Geography: Earth and Environment*. 2019. Vol. 43 (6). P. 862–864. DOI: 10.1177/0309133319889418.
25. *Turnhout E., Tuinstra W., Halfman W.* Environmental Expertise: Connecting Science, Policy and Society. Cambridge University Press, 2019. 270 p. DOI: <https://doi.org/10.1017/9781316162514>.
26. Ob utverzhdenii kriteriev otnesenija ob#ektov, okazyvajushhih negativnoe vozdejstvie na okruzhajushhujuju sredu, k ob#ektam I, II, III i IV kategorij. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 28.09.2015 № 1029. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_186693/572c291b3e72b1350786b3cca798258d8417450a/.
27. Ob jekologicheskoy jekspertize: Federal'nyj zakon ot 23.11.1995 g. № 174-FZ (red. ot 27.12.2019). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8515/.
28. Problemy zakonodatel'stva v oblasti ohrany okruzhajushhej sredy. URL: http://www.energoacademy.ru/index.php?Itemid=133&catid=33&id=893%3Aproblemy-zakonodatelstva-v-oblasti-okhrany-okruzhayushchej-sredy&option=com_acContent&view=material.
29. *Rybal'skij N.G., Shmeleva Ju.I.* Stanovlenie i razvitie jekojekspertizy. URL: <http://www.priroda.ru/reviews/detail.php?ID=12266>.
30. Jekologicheskaja jekspertiza. URL: <https://ecofactor.ru/articles/ecoexpert/>.