

Лекция 1. Обзорная

Экологическая экспертиза (ЭЭ) в Российской Федерации берет свое начало из научной среды, в которой раньше, чем в других сформировалось понимание того, что с окружающей средой по мере развития научно-технического прогресса стали происходить существенные изменения, ведущие к неблагоприятным для человека экологическим последствиям. Эти последствия проявились, прежде всего, в повсеместном загрязнении воздуха, воды, образовании отходов производства и потребления и многих других факторах, приводящих к ухудшению здоровья человека. Накопление многочисленных фактов, свидетельствующих о прямой связи здоровья человека с качеством окружающей среды, привело к тому, что ЭЭ постепенно из удела ученых превратилась в структурированную деятельность, которая вошла в систему подготовки и принятия решений.

Исторически ЭЭ сформировалась двух типов: государственная и общественная. Государственная экологическая экспертиза (ГЭЭ), поддерживаемая системой природоохранных органов государственного управления, сразу стала самостоятельным институтом превентивного контроля за экологической обеспеченностью еще нереализованных хозяйственных решений. В федеральном законе «Об экологической экспертизе» (1995 г.) дано следующее ее определение.

Государственная экологическая экспертиза – это установление соответствия намечаемой хозяйственной и иной деятельности экологическим требованиям и определение допустимости реализации объекта экологической экспертизы в целях предупреждения возможных неблагоприятных воздействий этой деятельности на окружающую природную среду и связанных с ними социальных, экономических и иных последствий реализации объекта экологической экспертизы.

ГЭЭ организуется и проводится специально уполномоченными на то государственными органами государственного управления (в настоящее время Росприроднадзора и Ростехнадзора) в соответствии с технологическим регламентом, утвержденным Правительством Российской Федерации.

Общественная экологическая экспертиза (ОЭЭ), по сути, имеет те же цели, но организуется и проводится общественными объединениями и движениями, которые в своих учредительных документах имеют такую функцию. С самого начала ОЭЭ копировала и копирует методы и формы работы ГЭЭ, но со значительно меньшими возможностями. Важно понять, что *обе экспертизы имеют дело с уже готовыми хозяйственными решениями.*

Главными задачами ЭЭ являются: (1) контроль за исполнением заказчиком обосновывающей документации по развитию хозяйственной и/или иной деятельности действующих экологических/природоохранных норм и правил и (2) побуждение заказчика намечаемой хозяйственной деятельности подготовить подлежащие реализации технические решения *экологически обеспеченными.*

Хозяйственные решения формируются в рамках системы их подготовки и принятия, которая зафиксирована в законодательстве Российской Федерации (РФ). Следовательно, насколько те или иные хозяйственные решения *экологически обеспечены*, зависит от того, насколько система их подготовки способствует учету в них экологического фактора. В конечном счете, по качеству окружающей среды на той или иной территории можно, в том числе, судить об эффективности функционирования системы подготовки и принятия решений о социально-экономическом развитии в стране в целом. Это объясняется тем, что экологическая ситуация на территории - *есть следствие принятых и реализованных хозяйственных решений.* Таким образом, ЭЭ - это:

- (1) инструмент контроля за полнотой учета экологического фактора в подготовленном хозяйственном решении;
- (2) инструмент в системе подготовки и принятия решений о социально-экономическом развитии.

Система подготовки и принятия решений (СППР) - это совокупность:

- *общественных позиций* - участников процесса подготовки, принятия и реализации решений;
- *организационно-правовых документов*, необходимых для осуществления каких-либо действий или предписывающих выполнение таких действий лицами, принимающими решения;
- *действий* лиц (субъектов СППР), принимающих решения и обеспечивающих достижение поставленных целей (получение желаемых результатов).

В подготовке хозяйственного решения (обосновывающей документации) принимают участие, как правило, три позиции в обществе: (1) инициатор решения, который желает осуществить ту или иную хозяйственную деятельность и тем самым вторгнуться в окружающую среду, являющуюся одновременно и средой обитания населения. На позицию инициатора работают инвестор, заказчик, проектировщик, наука, изыскатель и т.д.; (2) органы исполнительной власти и управления, осуществляющие регулирование и контроль за выполнением инициатором установленных норм и правил, в том числе, и по охране окружающей среды; (3) общественность/население, которые будут находиться в поле экологических последствий осуществления того или иного хозяйственного проекта.

В контексте социально-экономического развития выделяются два главных уровня хозяйственных решений: стратегический (перспективный, на много лет вперед) и проектный (тактический, приземленный).

К **стратегическому уровню** относятся решения, формирующиеся на уровне законодательных, нормативных, правовых актов, связанных с хозяйственным развитием: политик, концепций, программ, планов, схем и т.д. На этом уровне, как правило, не рассматривается конкретный земельный участок для осуществления той или иной деятельности. В лучшем случае рассматривается регион осуществления направления развития.

К **проектному уровню** относятся решения, формирующиеся на уровне обоснований инвестиционных проектов, технико-экономических обоснования/проектов строительства хозяйственных объектов, бизнес-планов и т.д., где, как правило, участвует земельный участок или, по крайней мере, район строительства.

В СППР каждое решение по мере перехода от одного уровня к другому все более конкретизируется, постепенно вбирая в себя те ограничения и условия, которые выдвигает общество на пути его реализации, а также те ограничения и условия, которые диктует конкретный земельный участок (как часть окружающей среды), где оно воплощается в жизнь. Одновременно подготавливаемое решение набирает некоторую инерцию и, спускаясь вниз по уровням, его реализация приобретает определенную неизбежность.

Нормативная база, как совокупность норм и правил, которую должно вобрать в себя любое техническое решение, условно может быть разделена на 2 неравные части. Одна (большая часть) содержит нормы и правила, защищающие хозяйственный объект от природной среды (в работе ЭЭ используется незначительно), а другая (меньшая часть, но являющаяся основной в работе ЭЭ) включает нормы, ограничивающие воздействие хозяйственного объекта на окружающую среду. Ориентация заказчика хозяйственного решения на ту или иную часть нормативной базы не дает положительного результата: будущий объект либо способен разрушить вокруг себя среду обитания (если ориентация

идет на первую, большую часть норм), либо экономически невыгоден, поскольку отягощен непроизводительными очистными сооружениями, строящимися исключительно ради охраны окружающей среды, но при этом не приносящими экономической выгоды. Поэтому во второй (меньшей) части нормативной базы ЭЭ существует и третья часть нормативной базы ЭЭ - процедурные нормы, позволяющие вырабатывать экологически обеспеченные хозяйственные решения.

Таким образом, ЭЭ помогает заказчику достичь баланс между экономической эффективностью хозяйственных решений и их экологической обеспеченностью.

Интегральными механизмами подготовки экологически обеспеченных хозяйственных решений (процедурными нормами) на стратегическом уровне является *стратегическая экологическая оценка*, на проектном уровне - *оценка воздействия на окружающую среду*.

Стратегическая экологическая оценка (СЭО) - процесс систематического анализа, оценки и учета возможных неблагоприятных экологических и социальных последствий подготавливаемых к реализации политик, программ, планов, схем и других комплексов мер до принятия решения об их осуществлении.

Оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС) - структурированный процесс учета экологических приоритетов, требований и условий в системе подготовки и принятия решений о социально-экономическом (отраслевом и/или территориальном) развитии, направленный на выявление и предупреждение неприемлемых для общества экологических и связанных с ними социальных, экономических и других последствий намечаемой деятельности.

В российском законодательстве регламентирован порядок проведения государственной ЭЭ (ГЭЭ), определены ее объекты, субъекты, способы работы, разработан формат для оформления результатов ГЭЭ, а также способы их использования при принятии решений.

Порядок проведения ГЭЭ состоит из 3-х этапов: подготовительного, основного и заключительного. В ходе *подготовительного этапа* проверяется соответствие представленной документации требованиям законодательства РФ или соответствующих нормативных документов к ее составу; формулируются техническое задание, в рамках которого определяются направления экспертизы (что является наиболее важным в рамках данного хозяйственного проекта), а также форма ее проведения (один эксперт, группа или комиссия экспертов); формируется экспертная комиссия/группа из специалистов по основным направлениям экспертизы; проводится распределение обязанностей между ее членами, составляется график работы экспертной группы/комиссии; оформляются соответствующие документы по обеспечению работы экспертной комиссии/группы.

В ходе *основного этапа* работы осуществляется рассмотрение представленной документации, включая проверку выполнения заказчиком хозяйственного проекта норм и правил по учету экологического фактора при подготовке решений по объекту; установление уровня (экспертно) экологической обеспеченности подготовленных решений (инженерных, технических, технологических и т.д.) по объекту.

В ходе *заключительного этапа* работы на основе индивидуальных и/или групповых заключений специалистов подготавливается проект сводного экспертного заключения по результатам рассмотрения всей обосновывающей документации, который обсуждается на заседании экспертной комиссии/группы, как правило, с представителями

заказчика, разработчика документации, общественности, населения территории, где намечено осуществить данный хозяйственный проект.

В *сводном заключении* экспертной комиссии/группы должны быть даны ответы на вопросы, поставленные в задании на проведение ГЭЭ, а именно: выполнены ли заказчиком хозяйственного проекта нормы и правила по учету экологического фактора при подготовке решений по объекту? Если да, то каков уровень экологической обеспеченности подготовленных решений? Если совокупность суждений экспертов свидетельствует о высоком уровне экологической обеспеченности проектных решений, заключение ЭЭ будет положительным. Если заказчик хозяйственного проекта представил на рассмотрения технические решения с низким уровнем экологической обеспеченности, то решение ЭЭ будет отрицательным.

При этом решение строить или не строить объект хозяйственной деятельности остается за инициатором хозяйственного проекта.

Лекция 2. Учет экологического фактора в системе подготовки и принятия решений о социально-экономическом развитии

Чем значительнее экологические последствия антропогенной деятельности, тем раньше их следовало предотвращать - к такому выводу пришли американские и советские ученые в результате совместных исследований, проведенных в конце 70-х годов. Иными словами, человечество все больше нуждается не столько в эффективных способах ликвидации негативных экологических последствий, сколько в надежных механизмах их предупреждения.

Нельзя сказать, что и ранее не было попыток упредить экологические катастрофы. Так, еще в начале 60-х годов нашего столетия раздавались голоса ученых о возможных губительных последствиях строительства целлюлозного завода на берегу оз. Байкал, реализации планов развития хлопкосеяния в долинах рек Аму-Дарья и Сыр-Дарья, впадающих в Аральское море. Протестовали и против строительства перемычки-плотины между Каспийским морем и заливом Кара-Богаз-гол. Делались научные прогнозы изменений окружающей среды, которые могут произойти в результате осуществления этих и многих других природопреобразующих проектов и стать причиной неблагоприятных экологических последствий. Однако соответствующие решения были приняты и проекты осуществлены. К чему это привело - известно всем.

Вероятно, можно утверждать, что подобных крупных проектов были единицы, а в основной своей массе хозяйственные решения подготавливались с учетом прогнозов изменений окружающей среды от их реализации и по возможности учитывали негативные экологические последствия. Только при этом стоит задуматься над тем, сколько же в XX веке было принято и воплощено "*экологически необеспеченных*" решений, чтобы в конце столетия более 140 административно-территориальных образований Российской Федерации (РФ) настаивали на придании им в соответствии с федеральным законом "Об охране окружающей природной среды" (статьи 58 и 59) статуса зон чрезвычайной экологической ситуации или экологического бедствия. Мало сделать качественный научный прогноз возможных изменений окружающей среды в результате реализации того или иного хозяйственного решения. Важно, чтобы выводы такого прогноза вошли в

содержание этого решения до момента его принятия и осуществления и обеспечивали его экологическую безопасность для общества.

Выработку таких решений могут обеспечить два процесса:

- (1) стратегическая экологическая оценка (СЭО);
- (2) оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС).

Почему именно СЭО и ОВОС претендуют на роль столь важных механизмов в системе подготовки и принятия решений, в чем суть осуществляемых при этом действий, каким образом оформить полученные результаты и сделать их достоянием широкой общественности, почему открытость в выработке решений на самом деле выгодней, чем закрытость ее от посторонних глаз? Для того, чтобы понять место этих механизмов в системе подготовки и принятия решений (СППР) о социально-экономическом развитии необходимо для начала в самых общих чертах рассмотреть, как это не покажется странным на первый взгляд, понятие «человек».

Из многочисленных философских понятий "человека" в наибольшей степени поставленной задаче отвечает понятие, сформированное Г.П.Щедровицким: *человек есть единство трех ипостасей - биологического организма, социального индивида и духовной (интеллектуальной) личности*. Исходя из такой трактовки, в среде обитания человека выделяются три слоя: (1) интеллектуальный (мыследеятельностный), (2) социальный (экономический) и (3) материально-вещественный (биологический). Все три ипостаси присутствуют одновременно и одна ипостась имеет определяющее значение для существования других. Отсюда и трехмерность строения среды обитания человека.

В материально-вещественном слое человек предстает как биологическое существо, удовлетворяющее свои потребности в воздухе, воде, пище и осуществляющее с окружающей его средой обменные процессы. **В социальном слое** человек существует как социальный индивид, включенный в системы социально-экономической организации общества и выполняющий действующие в нем законы, нормы, правила. **В интеллектуальном слое** человек выступает в качестве духовной личности, способной к интеллектуальной мыследеятельности.

Работу по созданию материальных благ для себя человек осуществляет в материально-вещественном слое, в котором принципиальное значение имеет природа (природные компоненты, природный материал). Здесь строятся дома, дороги, заводы и многое другое, что является материальным воплощением человеческих идей и решений. В социальном слое существуют системы отношений и взаимодействия, определяющие повседневное поведение людей, в том числе по подготовке реализации этих идей и решений. В мыследеятельностном слое формируются идеи и решения, под влиянием которых люди изменяют (или не изменяют) свое поведение в социальном и материально-вещественном слое.

Представим себе некий объект хозяйственной деятельности, который "погружен" на конкретную территорию (в материально-вещественный слой), оказывающую разнообразные воздействия на среду обитания. Первым мысленным пространством, в

котором окажется будущий объект, будет пространство *воздействия на окружающую среду*. Оказанные воздействия означают, что объект при своем существовании и функционировании что-то из окружающей среды изымает и что-то привносит. Часто и то и другое на самом деле никуда не изымалось и никуда не привносилось. Было изменено лишь первоначальное состояние, например, воды, используемой для охлаждения в технологических системах. Кроме температуры, никакие другие ее характеристики в процессе использования в теплообменниках изменены не были. Некоторая, как правило, незначительная часть этих воздействий подлежит нормированию и, следовательно, может быть ограничена так называемым допустимым уровнем.

Оказываемые воздействия вызывают чрезвычайно многочисленные процессы изменений в окружающей среде, подобно кругам по воде от брошенной горсти камней. При этом важным является то, что, как таковые, изменения в среде обитания для человека ничего не означают. Ежечасно и ежесекундно вокруг нас происходит огромное множество изменений, как циклического характера, так и необратимых, большинство из которых остается абсолютно незамеченными людьми (может быть в силу ограниченности их знаний). Таким образом, вторым мысленным пространством, которое обязательно существует в результате воздействия от создания и функционирования будущего объекта, является поле *изменений окружающей среды*. Изменение окружающей среды – это перемена (обратимая или необратимая) свойств (качества) средообразующих компонентов и/или их сочетаний и соотношений в результате оказываемых на них воздействий. Большинство изменений нейтральны и не осознаются человеком. Однако, когда эти изменения, складываясь в некие совокупности, осознаются обществом (в интеллектуальном слое) и оцениваются им как "эффекты", отражающиеся на здоровье людей или условиях их жизнедеятельности (в социальном слое), появляется третье пространство - поле *последствий (экологических, социальных, экономических и др.)*.

В отличие от изменений *последствия* возникают только тогда, когда они кем-то осознаются как таковые (и при этом для себя лично). Само по себе изучение изменений в окружающей среде в результате воздействий некой "искусственной" деятельности является поистине безразмерной задачей и механически двигаться по этому пути, надеясь на получение объективных знаний о неисчислимом количестве взаимосвязей и закономерностей в окружающем мире, представляется для человека бесперспективным. При этом нет никаких критериев, с помощью которых можно было бы судить о степени полноты и достаточности полученных результатов исследований.

Напротив, выявление круга предполагаемых последствий намечаемой деятельности на уровне *предсказаний* до начала ее осуществления позволяет задать границы требуемых исследований. Не проектировщики и отдельные эксперты навязывают обществу свои решения, прикрывая словами об экономической эффективности и научной обоснованности предлагаемого хозяйственного проекта свое фактическое незнание (или полужнание) об истинных последствиях намечаемой деятельности, а общество само, участвуя в обсуждении проектного замысла, фиксирует возможные неприемлемые экологические и связанные с ними социальные, экономические и другие последствия и требует их учета при подготовке хозяйственных и/или иных решений.

Полученные предсказания являются не фактами, а лишь предположениями вероятностного характера. В связи с этим они подвергаются процедурам верификации (подтверждения), что достигается, главным образом, на общественных слушаниях. Критерий достаточности один: не предъявлены обществом значимые последствия – значит, нет негативных воздействий (или осуществляемые воздействия не являются отрицательными), а, следовательно, не нужны специальные исследования и специализированные меры по защите от них. Безусловно, далеко не все неблагоприятные последствия могут быть предотвращены (в частности, в виду принципиального отсутствия соответствующих технологий), но они могут быть так или иначе компенсированы, и это – единственный цивилизованный путь решения всех экологических проблем и конфликтов.

При учете экологического фактора на одну плоскость "ставятся и взвешиваются" экономические затраты и прибыль, экологические, социальные и другие связанные с ними последствия осуществления намечаемой деятельности, а также меры по предотвращению (или компенсации) неблагоприятных ее воздействий на окружающую среду. Если это проделано, то уменьшается вероятность принятия односторонних решений, как в случае реализации замыслов, так и в случае отказа от них. При таком подходе следует различать анализ и оценку прямых результатов воздействия на окружающую среду, прогнозирование, анализ и оценку происходящих при этом ее изменений и, наконец, предсказание последствий в среде существования объекта воздействия (человека).

Однако, сколь бы универсальным ни был используемый тот или иной метод учета экологического фактора, инициатор намечаемой деятельности никогда не застрахован от возникновения ситуации, при которой он столкнется с нежеланием представителей общественности и населения, проживающего на данной территории, соглашаться на размещение предлагаемого объекта, не попадающего ни в одну из указанных категорий, и местного органа власти выдать разрешение на природопользование.

Примером такой ситуации является история с проектом создания нового Московского зоопарка в конце 80-х годов прошлого столетия, по которому предполагалось его размещение на территории Битцевского лесопарка столицы. Поддерживая необходимость реконструкции действующего зоопарка "вообще", жители Севастопольского района Москвы выступили против его реализации в данном месте. Компромисс между заказчиком (в лице Правительства Москвы) и общественностью района не был найден и проект не был реализован. Это значит, что планирование деятельности, получившее всенародное одобрение на стадии обсуждения идеи (концепции, программы, схемы), на этапе подготовки обосновывающей документации, будучи "погруженным" на конкретную территорию, может создать проблему, решить которую представляется возможным только с помощью специально сконструированных механизмов учета экологического фактора.

Во всех случаях, подготавливая решение о реализации деятельности, которая обязательно окажет воздействие на окружающую среду, либо проектируя любой хозяйственный объект, вызывающий общественное беспокойство по той или иной причине, необходимо "запускать" процесс оценки на более ранних стадиях разработки хозяйственного проекта в системе подготовки и принятия решений (СППР) с тем, чтобы избежать усложняющих дело и дорогостоящих отсрочек на более поздних стадиях подготовки обосновывающей документации.

Лекция 3. Система подготовки и принятия хозяйственных решений и экологическая экспертиза

В современном мире любое мало-мальски значимое решение о социально-экономическом развитии является компромиссом между теми общественными группами, интересы которых могут быть затронуты в результате его реализации. В обществе с высокой степенью демократизации общественных позиций, заинтересованных в реализации того или иного хозяйственного проекта, может быть много: от непосредственных собственников земельных участков в случае, например, прокладки автомобильной дороги, до туристов, маршруты следования которых будет пересекать будущая автомагистраль.

Как показывает практика принятия решений в странах с развитой демократией, все общественные группы жестко отстаивают свои интересы, однако достичь их удастся не только в условиях конкуренции, но и путем выработки компромиссов в процессе принятия решений. **Ни одна** из действующих общественных групп не наделяется исключительными возможностями по регулированию процесса подготовки и принятия решений. Отдельные лица или группы лиц пытаются проводить в жизнь предпочитаемую ими политику только в том случае, если они обладают определенными возможностями по влиянию на ход этого процесса. При этом за всеми гражданами сохраняется возможность высказаться. Более того, не существует такого понятия как «постоянное решение», принятое обществом как аксиома, по поводу какого-либо действия (если только это действие не регулируется законодательно).

В тоталитарном обществе преимущественно с государственной собственностью на землю, средства производства и т.д., где количество независимых друг от друга общественных групп сведено к минимуму, подготовка и принятие решения о социально-экономическом развитии проходит среди ограниченного круга лиц в рамках заданной идеологии и политики вне какой-либо конкуренции и без каких-либо компромиссов.

Однако в обоих случаях действия общественных групп определяются существующими на данный момент «правилами игры». Совокупность правил, связанных с подготовкой и принятием решений, в том числе и тех, реализация которых неизбежно окажет влияние на окружающую среду, содержится в законодательных, нормативных правовых актах, утверждаемых компетентными органами государственной власти и управления в установленном в каждой стране порядке. Вместе они представляют собой некую систему подготовки, принятия и реализации хозяйственных решений (СППР), функционирование которой определяет, в том числе, и уровень жизни населения в стране.

В понятие качество жизни во всем мире уже давно составной и немаловажной частью (а в некоторых странах - одной из самых важных) входит состояние окружающей среды. В странах с развитой рыночной экономикой качество окружающей среды превратилось в тот показатель, который участвует при установлении приоритетов социально-экономической политики, осуществляемой этими государствами. Аналогичную политику проводят международные финансовые институты в странах, где они ведут свои операции. Международный банк реконструкции и развития (МБРР), Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР) в качестве уставных целей финансовой поддержки стран-заемщиков провозгласили максимальную унификацию и гармонизацию

экологических принципов, природоохранных стандартов и нормативов, систем мониторинга и экологической информации. Одной из основных целей банков стало способствование улучшению экологической ситуации в странах операций, а экологические приоритеты рассматриваются для того, чтобы подготавливаемые варианты развития были приемлемыми со всех точек зрения и обеспечивали бы, в том числе, стабильно благоприятное состояние среды обитания.

По качеству окружающей среды можно судить об эффективности функционирования системы подготовки и принятия решений (СППР) в стране в целом. Это объясняется тем, что экологическая ситуация на территории - есть следствие принятых и реализованных хозяйственных решений. Обратным путем можно прийти к пониманию глубинных причин экологического кризиса в той или иной стране - вероятно, социально-экономическое устройство общества организовано таким образом, что не обеспечиваются экологические потребности его граждан. Основным путем устранения причин экологического кризиса является переустройство общества и создание такой его организации (то есть накопления таких социо-культурных норм), при которой качество среды обитания рассматривается одним из главных результатов проводимой в стране государственной политики.

Основными составляющими звеньями (элементами), формирующими понятие СППР, является совокупность: (1) организационно-правовых документов, необходимых для осуществления каких-либо действий или предписывающих выполнение таких действий лицами, принимающими решения; (2) действий лиц (субъектов СППР), принимающих решения и обеспечивающих достижение поставленных целей (получение желаемых результатов); (3) общественных позиций - участников процесса подготовки и принятия решений.

СППР представляет собой некую «продуктовую» сферу, т.е. деятельность, в рамках которой вырабатываются определенные «продукты» - проекты решений о социально-экономическом развитии. К продуктам СППР относится целый ряд видов и типов планово-проектной документации, а именно: (а) концепции, программы, планы социально-экономического развития регионов, отдельно рассматриваемых территорий, районов; (б) схемы комплексного использования и охраны природных ресурсов; (в) градостроительная документация (генеральные планы городов, проекты и схемы детальной планировки); (г) технико-экономические обоснования и/или проекты строительства новых, реконструкции, расширения и технического перевооружения действующих хозяйственных объектов и комплексов; (д) документация по созданию новой техники, технологии, материалов и веществ; (е) нормативная документация, регламентирующая организацию и ведение хозяйственной и иной деятельности, осуществление которой оказывает значимое воздействие на окружающую среду и т.д.

Всего в рамках СППР разрабатывается около полусотни различных видов и типов стратегических, предпроектных, проектных, нормативно-технических и других документов, которые могут быть классифицированы по уровням **неопределенности** принимаемых на их основе решений. Если проследить укрупнение, детализацию решений по развитию какой-либо идеи от зарождения замысла до его реализации, то вся совокупность документации выстраивается следующим образом:

- концептуальный уровень (например, проекты комплексных и целевых федеральных социально-экономических, научно-технических и иных федеральных программ, при реализации которых может быть оказано воздействие на окружающую природную среду);
- отраслевой уровень (например, материалы по созданию организаций горнодобывающей и перерабатывающей промышленности, предусматривающие использование природных ресурсов, которые находятся в ведении Российской Федерации);
- территориальный уровень (например, территориальная комплексная схема охраны природы Байкало-Амурской магистрали);
- градостроительный (планировочный) уровень (например, генеральный план города, схема/план районной планировки);
- уровень «точечных» объектов (ТЭО/проект строительства хозяйственного объекта и/или комплекса).

Порядок подготовки, принятия и реализации хозяйственных решений является одним из важнейших моментов функционирования СППР. От его наличия или отсутствия зависит способность органов власти управлять хозяйственным развитием, от его ясности, простоты и эффективности зависит способность общества прогнозировать к каким последствиям может привести реализация того или иного хозяйственного решения. В рамках СППР, порядок подготовки и принятия хозяйственных решений - это последовательный набор действий, выполняемых различными ее участниками. Рассмотрим его на примере строительства «точечного» объекта на новом земельном участке.

Этап 1. Подготовка «Декларации о намерениях». В соответствии с имеющимся (или разработанным инициатором) проектным замыслом разработчик документации по поручению заказчика подготавливает принципиальные решения по объекту инвестиционной деятельности в виде эскизного проекта, проектных предложений и т.д. Эти решения в виде «Декларации о намерениях» представляются заказчиком в орган государственной власти или местного самоуправления для получения принципиального согласия на реализацию намечаемой деятельности по предлагаемому варианту решений. «Декларация о намерениях» содержит, в том числе информацию «о планируемых природоохранных мероприятиях; возможном влиянии на окружающую среду (видах воздействий, возможных аварийных ситуациях); об отходах производства (видах, объемах, токсичности), способах утилизации».

Этап 2. Рассмотрение принципиальных решений по объекту в органе государственной власти или местного самоуправления. В случае принципиального согласия с намечаемой хозяйственной деятельностью указанный орган власти может предоставить заказчику письмо в поддержку намечаемой деятельности. Кроме того, в этом случае он должен дать указание местному органу по землеустройству предложить варианты земельных участков для осуществления на них именно этой хозяйственной деятельности.

Этап 3. Согласование принципиальных решений по объекту. Получив предложения о проработке вопросов реализации намечаемой деятельности на нескольких земельных участках заказчик подготавливает Обоснование инвестиций в строительство объекта и обращается в территориальные или местные органы управления с просьбой

рассмотреть и согласовать условия природопользования по будущему объекту на предлагаемых площадках.

Этап 4. Формирование Ходатайства о предварительном согласовании земельного участка. Разработчик обосновывающей документации, получив перечень условий природопользования для выработки решений при проектировании, формирует материалы согласования земельного участка (Ходатайство о предварительном согласовании земельного участка) и от лица заказчика представляет их в орган государственной власти или местного самоуправления, обладающий правом изъятия земельного участка, для получения Акта резервирования площадки для ведения намечаемой хозяйственной деятельности. В Ходатайстве обосновываются примерные размеры земельного участка, сроки пользования землей.

Этап 5. Оформление Акта выбора земельного участка для размещения объекта. Территориальный орган Роскомзема обеспечивает выбор земельного участка в натуре (на местности); при этом учитываются экологические и другие последствия занятия земель под тот или иной вид деятельности, перспективы использования земель и ее недр. Результаты работы оформляются в виде Акта выбора земельного участка для размещения объекта, а в необходимых случаях и его санитарно-защитной зоны. К акту прилагаются картографические материалы, расчеты убытков собственников земли, землевладельцев, землепользователей, арендаторов, и потерь сельскохозяйственного производства, связанных с изъятием земельного участка, материалы других согласований и экспертиз, проведенных с учетом комплексного развития территории, предусмотренных законодательством. Кроме того, в рамках подготовки материалов согласования земельного участка заказчик/разработчик формирует программу инженерных изысканий и научных исследований, результаты выполнения которой наряду с имеющейся информацией будут являться основой исходных данных для проектирования объектов намечаемой деятельности. Орган государственной власти (в данном случае, администрация) информирует население о возможном (предстоящем) предоставлении земель для размещения объектов, деятельность которых затрагивает их интересы, и выясняет мнение граждан через референдумы, собрания, сходы и иные формы непосредственной демократии. По итогам референдума орган государственной власти принимает соответствующее решение.

Этап 6. Принятие решения о резервировании земельного участка. Орган государственной власти или местного самоуправления, обладающий правом изъятия земельного участка, рассматривает материалы согласования по объекту намечаемой деятельности (это происходит на заседании специальной административной комиссии или другого административного органа с участием всех заинтересованных сторон) и материалы предварительного согласования места размещения объекта и принимает решение о резервировании данного земельного участка в пользу заявителя на определенный срок (от 1 года до 3 лет в зависимости от требований субъекта Российской Федерации). Это решение оформляется в виде Акта о резервировании земельного участка, который передается заявителю. Акт резервирования является основанием для проведением проектно-изыскательских работ и последующего принятия решений об изъятии и предоставлении земельного участка.

Этап 7. Проведение проектно-изыскательских работ. Заказчик, получив Акт резервирования земельного участка, организует проведение проектно-изыскательских работ на предварительно предоставленной площадке/трассы, которые завершаются подготовкой технико-экономического обоснования (ТЭО) или проекта строительства объекта намечаемой деятельности. Если в процессе проектирования допущены отступления от действующих норм и правил, то проектные решения согласовываются заказчиком в соответствующих органах государственного управления. Финансирование проектно-изыскательских работ до принятия решения о предварительном согласовании места размещения объекта не допускается.

Этап 8. Государственная экспертиза. Завершенная подготовкой предпроектная/проектная документация (ТЭО или проект строительства) заказчиком передается на государственную, в том числе и экологическую экспертизу.

Этап 9. Принятие решения об утверждении хозяйственного проекта. Получив положительное заключение органов государственной экспертизы, заказчик утверждает ТЭО/проект строительства объекта намечаемой деятельности, включая проект организации строительства, и обращается в орган государственной власти или местного самоуправления с ходатайством об изъятии в свою пользу предварительно зарезервированного земельного участка.

Этап 10. Принятие решения об изъятии земельного участка. При представлении заказчиком утвержденного проекта и наличии у него строительной организации орган власти оформляет Акт о предоставлении земельного участка в пользование заявителя. При уточнении места расположения объекта или увеличения площади участка заказчик проводит дополнительные согласования с собственниками земли, землевладельцем, землепользователем, арендатором.

Этап 11. Подготовка рабочей документации. Разработчик осуществляет подготовку рабочей документации на строительство объекта(ов) намечаемой деятельности на выделенной площадке, а заказчик одновременно получает в органах государственной власти разрешения на ведение хозяйственной деятельности. Речь идет о получении различных лицензий (на лицензируемые виды деятельности) разрешений и т.д.

Этап 12. Строительство объекта инвестиционной деятельности. Заказчик осуществляет строительство объекта намечаемой деятельности в соответствии с рабочей документацией.

Этап 13. Сдача объекта намечаемой деятельности в эксплуатацию. Заказчик по завершении строительства формирует приемочную комиссию из представителей заинтересованных организаций, результатом работы которой является Акт приемки объекта в эксплуатацию.

Лекция 4. Оценка воздействия на окружающую среду как механизм учета экологического фактора при подготовке хозяйственных решений, подлежащих экологической экспертизе

ОВОС – это структурированный процесс учета экологических приоритетов, требований и условий в системе подготовки и принятия решений о социально-экономическом (отраслевом и/или территориальном) развитии, направленный на выявление и предупреждение неприемлемых для общества экологических и связанных с ними социальных, экономических и других последствий намечаемой деятельности.

Цель и задачи проведения ОВОС. Появление идеи ОВОС обусловлено объективными причинами - заинтересованностью людей в такой *организации* хозяйственной деятельности на территории, которая позволяла бы сохранить среду обитания и не подрывать основу существования человека как биологического организма, социального индивида и духовной личности. Следовательно, *цель проведения ОВОС состоит в подготовке экологически обеспеченных хозяйственных и иных решений*. Достижение сформулированной цели проведения ОВОС объективно работает на всех участников системы принятия решений и обеспечивается соблюдением следующих принципов.

Основные принципы проведения ОВОС. При проведении ОВОС следует руководствоваться следующими основными принципами:

- (1) ***соучастия общественности***, что является главным условием проведения ОВОС при подготовке и принятии решений о хозяйственном развитии, осуществление которых окажет или может оказать воздействие на окружающую среду. При этом смысл соучастия заключается в причастности к выработке решений, а не в "участии в кампании";
- (2) ***открытости экологической информации*** - при подготовке решений о реализации хозяйственной деятельности используемая экологическая информация должна быть доступна для всех заинтересованных сторон;
- (3) ***упреждения*** - процесс ОВОС должен проводиться, начиная с ранних стадий подготовки решений по объекту вплоть до их принятия;
- (4) ***альтернативности и вариантности*** - в процессе подготовки решений о реализации намечаемой хозяйственной деятельности должны рассматриваться все возможные альтернативы (и варианты каждой из альтернатив) для того, чтобы существовала возможность выбора наиболее приемлемых из них с учетом возможных неблагоприятных последствий их осуществления;
- (5) ***интеграции***, что означает, что все аспекты осуществления намечаемой деятельности (социальные, экономические, медико-биологические, демографические, технологические, технические, природно-климатические, нравственные, природоохранные, инженерные, архитектурно-планировочные и др.) должны рассматриваться во взаимосвязи;
- (6) ***разумной детализации*** - исследования в рамках ОВОС должны проводиться с такой степенью детализации, которая соответствует значимости

возможных неблагоприятных последствий реализации проекта хозяйственной деятельности;

(7) **последовательности действий** - при проведении ОВОС должна строго выполняться последовательность действий в осуществлении этапов, процедур и операций.

Традиционно ОВОС организуется и проводится при подготовке следующих видов обосновывающей документации: (1) концепций, программ (в том числе инвестиционных) и планов отраслевого и территориального социально-экономического развития; (2) схем комплексного использования и охраны природных ресурсов; (3) градостроительной документации (генеральных планов городов, проектов и схем детальной планировки и т.д.); (4) документации по созданию новой техники, технологии, материалов и веществ; (5) предпроектных обоснований инвестиций в строительство, технико-экономических обоснований и/или проектов строительства новых, реконструкции, расширения, технического перевооружения действующих хозяйственных и/или иных объектов и комплексов.

Область применения СЭО и ОВОС, обязательность и полнота проведения их этапов и процедур для различных видов хозяйственной деятельности являются, безусловно, предметом договоренности в обществе. В различных странах этот вопрос решается по-разному, в зависимости от остроты экологической ситуации, степени озабоченности общества по этому поводу, а также строения системы принятия решений. Однако подход везде примерно одинаков и заключается в следующем.

Во-первых, в системе принятия решений, выделяются те виды документации, в которых закладываются основные решения по развитию намечаемой деятельности. Это делается для того, чтобы "захватить" все стадии подготовки хозяйственных решений, на которых наиболее эффективно можно "включить" либо СЭО, либо ОВОС. Чем позже будут использованы процедуры и операции СЭО или ОВОС, тем меньше шансов вернуть средства, уже вложенные в подготовку решения, и существует большая вероятность дополнительных затрат на изменение решений после заключения ЭЭ. Согласно федеральному Закону "Об экологической экспертизе" (статья 14) вся документация, подлежащая ГЭЭ, должна содержать материалы СЭО или ОВОС.

Во-вторых, составляются списки (перечни) объектов и видов хозяйственной деятельности, при подготовке обосновывающей документации на строительство которых ОВОС проводится в обязательном порядке или не проводится вообще. Главным критерием для объектов, не вошедших в перечень, подготовка обосновывающей документации на строительство которых сопровождается ОВОС в полном объеме, является отношение общественности к тому или иному виду деятельности. Это отношение складывается из массы факторов, но основную роль играют экологическая ситуация на конкретной территории и вероятность распространения воздействий на территории с особым правовым статусом или на зоны особой природной чувствительности. Особо рассматриваются виды деятельности, воздействие которых, в зависимости от природных условий, может быть как благоприятным, так и вредным.

Таким образом, критериями отнесения видов хозяйственной деятельности на проектном уровне к тем, которые подлежат ОВОС, являются:

- объект или вид деятельности находится в Перечне, в соответствии с которым ОВОС проводится в полном объеме;
- реализация хозяйственного проекта предполагается в районе, который имеет особый правовой статус или особую природную чувствительность;
- местное население считает необходимым проведение ОВОС из-за озабоченности экологической ситуацией.

Участники и исполнители ОВОС. В проведении ОВОС участвуют представители разных общественных позиций, которые выполняют при этом определенные функции в зависимости от своего статуса. Одни являются исполнителями процедур и операций ОВОС и обязаны по заданию заказчика деятельности строго им следовать, а другие - лишь участники ОВОС и не обязаны придерживаться какого-либо порядка, если только он не закреплен законодательно. К участникам ОВОС относятся представители инициатора намечаемой деятельности, органов власти (местного самоуправления) и общественности. К исполнителям - заказчик, разработчик решений по объекту, изыскатели, подрядчики работ по ОВОС.

Функции участников процесса ОВОС. Инициатор деятельности – это юридическое или физическое лицо, заявившее о своем намерении вести хозяйственную деятельность, а также осуществляющее инвестиции в подготовку и реализацию этой деятельности. Продумывая планы действий по достижению своих целей, инициатор должен понимать, что реализация его намерений, особенно если предполагается использование природных ресурсов, хочет он того или нет, будет иметь различные, в том числе и экологические, последствия. Причем, если они будут признаны обществом неприемлемыми, возможность достижения целей инициатора может оказаться под угрозой. От инициатора деятельности требуется понимание того, что экологический конфликт, причиной которого станет намечаемая им деятельность, может не только замедлить, но и вообще остановить движение к задуманному результату. Чтобы исключить такую возможность, у инициатора не должно быть и тени сомнения в необходимости выполнения соответствующих процедур и операций ОВОС при подготовке решений по объекту. Позицию инициатора намечаемой деятельности обеспечивают также заказчик, подрядчик работ по ОВОС, разработчик решений по объекту, изыскатель, подрядчик работ по проведению научных исследований. В процессе ОВОС они выполняют роль исполнителей его этапов, процедур и операций.

Органы власти – это сформированные по закону органы законодательной/представительной или исполнительной власти или местного самоуправления. Выдавая инициатору разрешение на осуществление хозяйственной деятельности (разрешение, лицензию и т.д.), эти органы берут на себя ответственность за то, что намечаемая инициатором деятельность не повлечет за собой неприемлемых для общества последствий. Решения о хозяйственном развитии должны приниматься органами власти с пониманием того, к каким экологическим и связанным с ними социальным, экономическим и другим последствиям приведет их реализация. Поэтому в рамках ОВОС в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации и ее субъектов органы власти осуществляют следующие функции:

- (1) принимают решение о согласии (или отказе) на подготовку заказчиком предложений по обоснованию намечаемой деятельности;
- (2) определяют границы затрагиваемого района, в рамках которого должны быть проведены исследования в связи с возможным воздействием будущего объекта на окружающую среду подведомственной территории;
- (3) принимают решение о предварительном резервировании и изъятии земельного участка для проведения проектно-изыскательских работ по обоснованию намечаемой деятельности;
- (4) устанавливают пункты и время проведения общественных слушаний, способы информирования общественности и местного населения о намечаемой деятельности;
- (5) информируют население о принятом решении;
- (6) принимают решение о выдаче лицензии на комплексное природопользование.

Общественность и местное население. Протестуя против строительства того или иного объекта, общественность фиксирует свое неприятие тех последствий, к которым могут привести его строительство и эксплуатация. Основой такого протеста является озабоченность общественности состоянием окружающей среды и условиями жизнедеятельности. В то же время "оголтелость" протеста может явиться тормозом социально-экономического развития территории. Недооценка инициатором этого фактора грозит омертвлением капиталовложений, иными прямыми и косвенными экономическими потерями.

Действия участников всех трех указанных позиций являются как задающими "рамки" по всем направлениям исследований в трех упомянутых ранее пространствах **"воздействия - изменения - последствия"**, так и определяющими последствия собственных действий в системе подготовки и принятия решений. Поэтому следует особо оговорить их функции в процессе ОВОС. Общественность и местное население представляют ту позицию в обществе, которая может выявить **реальные последствия** осуществления намечаемой деятельности в условиях конкретной территории. Но для того, чтобы они выполнили эту важнейшую функцию, общественность и местное население должны иметь возможность: (1) ознакомиться с проектом и с оценками предполагаемых воздействий будущего объекта на окружающую среду и возможных последствий его реализации, заключениями специализированных организаций, требовать предоставления дополнительной информации; (2) участвовать в проведении общественных слушаний; (3) оказывать содействие органам власти, заказчику в проведении общественных слушаний; (4) представлять заказчику свои мнения, суждения, пожелания и иметь гарантии, что они будут рассмотрены, оценены и учтены в той или иной форме; (5) создавать временные общественные объединения в целях более полного и организованного формирования общественного мнения по данному хозяйственному проекту; (6) ознакомиться с окончательным решением, принятым органом государственной власти или местного самоуправления по проекту.

Функции исполнителей ОВОС. Ключевой фигурой среди исполнителей ОВОС является заказчик, который по поручению инициатора обеспечивает всю подготовку реализации намечаемой деятельности. Если заказчика нет, то говорить об ОВОС - бессмысленно. Основными функциями, осуществляемыми заказчиком в рамках ОВОС, являются организация и финансирование соответствующих работ, включая:

- подготовку документов в рамках ОВОС и своевременное представление их для согласования в соответствующие органы власти;
- организацию проведения необходимых изысканий и исследований;
- представление для общественного обсуждения решений по объекту;
- организацию учета мнения общественности и местного населения, результатов общественных слушаний в окончательном варианте хозяйственного проекта;
- представление обосновывающей документации по объекту, в том числе материалов, выполненных в процессе ОВОС, на государственную экологическую экспертизу;
- утверждение проекта хозяйственной деятельности при наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы;
- организацию внутреннего контроля за выполнением мер и мероприятий, обеспечивающих соблюдение экологических требований и условий при реализации хозяйственного проекта;
- осуществление мер по выявлению и учету мнения населения затрагиваемого района по поводу изменений окружающей среды, возникающих в результате реализации хозяйственного проекта.

Разработчик решений по объекту – это проектная, научно-исследователь-ская или любая другая компетентная организация, осуществляющая разработку решений по объекту и подготовку обосновывающей документации на реализацию намечаемой деятельности. По поручению заказчика разработчик решений по объекту:

- подготавливает заявительные и другие документы в рамках ОВОС, которые представляются на рассмотрение в органы власти;
- разрабатывает принципиальные решения по объекту, определяет общие характеристики и предполагаемые воздействия на окружающую среду, формирует и анализирует разумные альтернативы и варианты достижения целей инициатора;
- анализирует собранную исходную информацию о предлагаемом месте размещения будущего объекта, оценивает общее кумулятивное воздействие намечаемой деятельности с учетом действующих и планируемых к созданию хозяйственных и иных объектов в затрагиваемом районе; анализирует возможность трансграничного воздействия;
- определяет необходимые направления изысканий и исследований, связанных с сооружением будущего объекта для восполнения пробелов в исходной информации или подтверждения предварительных оценок, а также подготавливает проект Перечня экологических условий для выработки решений по объекту при проектировании (на стадии ТЭО/проект строительства);
- корректирует инженерные, технические и другие решения по объекту, чтобы обеспечить гарантии соблюдения согласованных экологических условий и предотвратить выявленные в процессе ОВОС экологические и связанные с ними социальные, экономические и другие последствия;
- подготавливает проект Перечня экологических условий для реализации намечаемой деятельности, а также предложения по компенсации ущерба населению в случае неблагоприятного воздействия будущего объекта на окружающую среду;

- корректирует по результатам государственной экологической экспертизы решения по объекту и соответствующую обосновывающую документацию;
- подготавливает предложения по организации мониторинга изменений окружающей среды при осуществлении хозяйственного проекта.

Изыскатель – это научно-исследовательская и/или инженерно-изыскатель-ская организация, осуществляющая по заказу научные, инженерные, исследовательские и другие изыскания, необходимые для разработки решений по объекту и подготовки экологических условий для реализации намечаемой деятельности в конкретном месте, а также разработки обосновывающей документации. Главной задачей изыскателя является осуществление работ, позволяющих устранить пробелы в информации, возникающие при подготовке обосновывающей документации. Для этого заказчик и разработчик должны своевременно и достаточно полно выставить требования к проведению изысканий и научных исследований.

Подрядчик работ по ОВОС. Ключевую роль в своевременности и полноте учета экологических требований и условий в решениях по объекту играет подрядчик работ по ОВОС. Эту позицию может занимать как организация, специализирующаяся на проведении ОВОС, так и разработчик обосновывающей документации - достаточно лишь владеть технологией ОВОС. Подрядчик работ по ОВОС по поручению заказчика обеспечивает:

- ведение процесса ОВОС в соответствии с установленными нормами и правилами;
- координацию действий в рамках ОВОС и увязку интересов исполнителей и участников процесса в осуществлении деятельности инициатора;
- оформление документов, вырабатываемых в процессе ОВОС.

Таким образом, суть действий участников и исполнителей ОВОС заключается в том, чтобы они, рассматривая любое подготавливаемое хозяйственное решение с позиций возможных экологических последствий его реализации на данной территории, находили компромисс по поводу осуществления хозяйственного проекта. Суть разведения позиций участников и исполнителей ОВОС заключается в добровольном, сознательном участии в ОВОС первых и "жестком" следовании процедурам оценки вторыми. Исключение какой-либо позиции не позволит другой выполнить ее функцию. Структура ОВОС обеспечивает включение особым путем полученной информации о намечаемой деятельности от трех позиций в обществе – инициатора, органов власти и общественности в подготавливаемое хозяйственное решение.

Лекция 5. Заявление о воздействии на окружающую среду

Одним из принципиальных отличий ОВОС от деятельности, которая традиционно называется "природоохранной", является формирование на стадии подготовки хозяйственных решений пакета заявительных документов, содержащих информацию о состоянии окружающей среды, социально-экономических и иных специфических особенностях территориального развития. Это требование имеет определенный и достаточно глубокий смысл.

Во-первых, когда заказчик подготовил Заявление о воздействии на окружающую среду, он как бы сам предъявил обществу предполагаемое воздействие, которое окажет

намечаемая им деятельность на среду обитания людей. При этом не только отмечаются те воздействия, которые могут произойти в результате реализации деятельности, но и предлагаются меры, которые включаются в проект и будут способствовать улучшению качества окружающей среды, включая получение дополнительной продукции и услуг. Во-вторых, не заказчика "ловят за руку", подвергая сомнению экологическую обеспеченность каждого технического решения, а он сам настаивает на том, чтобы общественность, местное население обсудили его намерения относительно реализации решений по объекту в данном конкретном месте. В-третьих, любая открытость заранее демонстрирует стремление заказчика к конструктивному диалогу с общественностью. Его заинтересованность в **честном** информировании о решениях по объекту относительно предполагаемых воздействий на окружающую среду, изложение своего понимания экологической ситуации в районе размещения намечаемой деятельности, также располагают людей к цивилизованному обсуждению предлагаемых путей осуществления хозяйственного проекта. В-четвертых, подготовив Заявление о воздействии на окружающую среду, заказчик "вызвал на себя" структурированные потоки нужной (а не, как это часто бывает, вроде бы имеющей отношение, но по существу бесполезной) информации, переработав которую он выстраивает оптимальные, в том числе и экологические, условия реализации решений по объекту на данной площадке. В-пятых, Заявление о воздействии на окружающую среду, как пакет документов, является тем жестким "каркасом", в рамках которого заказчик вынужден использовать всю собранную информацию для экологического обеспечения вырабатываемых решений по объекту.

Исходя из изложенного, «заявительство» о воздействии в значительной степени дисциплинирует заказчика деятельности и заставляет его с самого начала подготовки решений по объекту "оглядываться" на общественное мнение. В процессе ОВОС при обосновании решений по объекту, связанных с использованием земельного участка (остановимся именно на этом случае, как наиболее сложном), Заявление подготавливается в два этапа: сначала готовится проект Заявления о воздействии на окружающую среду (проект ЗВОС), а затем - собственно Заявление о воздействии на окружающую среду (ЗВОС).

Проект ЗВОС, как и ЗВОС, состоит из набора отдельных документов, за формирование которых должен отвечать конкретный исполнитель. Первая и основная задача, решаемая в рамках двухстадийной подготовки ЗВОС, заключается в описании, анализе, оценке состояния окружающей среды на территории размещения будущего объекта. В период подготовки проект ЗВОС как документ поначалу представляет собой некий "черновик", и только затем, в какой-то момент будет доработан и превращен в ЗВОС. Подготовка проекта ЗВОС проводится на основании фондовых и литературных источников с привлечением экспертов по отдельным вопросам.

Описание состояния окружающей среды в районе реализации намечаемой деятельности. Описание состояния окружающей среды и природных ресурсов проводится в районе, где инициатору предложен земельный участок. При этом необходимо выявить характерные для данной территории природные условия, найти наиболее весомые особенности, их сочетания, установить наличие или отсутствие связей между ними и характер реакции на антропогенное воздействие.

Степень полноты и достаточности информации о характере природных условий той или иной территории рассматривается с позиций ее изученности, особой чувствительности к уже имеющемуся воздействию и тех из них, которые могут произойти в случае реализации проектных решений. Детальность исследований определяется на стадии выбора площадки и подразумевает наличие информации о видах и характере предполагаемого воздействия на окружающую среду.

К земельным ресурсам, изымаемым для целей размещения объекта, необходимо относиться с учетом их функциональных особенностей, а именно, земля:

- пассивный фактор производства (территория для размещения объекта, пески, неудобья, прочие земли, не пригодные к использованию в сельском и лесном хозяйстве);
- активный фактор производства (сельскохозяйственные, лесные земли разных функциональных групп);
- та, которая может быть использована в будущем для улучшения экологической и экономической ситуации в регионе.

С этих позиций предлагается обязательный учет качества изымаемых земель в зоне промплощадки (по результатам бонитировки почв и экономической оценки), ущерба, связанного с дроблением продуктивных земель и качества продукции. Систему землепользования необходимо исследовать отдельно, так как в каждом конкретном случае возможен конфликт интересов, связанный именно с распределением земельных ресурсов.

Климатические характеристики района предполагаемого размещения объекта включают: годовые суммы атмосферных осадков и их распределение по сезонам; интенсивность осадков; направление и силу преобладающих ветров; условия атмосферной дисперсии, состояние атмосферы; устойчивость, стратификацию, температуру воздуха (среднегодовая, сезонная); экстремальные атмосферные явления (ураганы, тайфуны, смерчи, пыльные бури: продолжительность, повторяемость и т.д.).

Почвенные факторы. Целью анализа почвенных условий на рассматриваемой территории является необходимость выделения участков с почвами различных свойств, которые могут рассматриваться в качестве площадного геохимического фактора. Почвенные факторы включают: генетические типы почв; почвообразующие породы (строение, литологический состав, мощность, трещиноватость грунтовой толщи в пределах зоны аэрации); мощность деятельного слоя; продуктивность почв; окислительно-восстановительные условия в почвах (с преобладанием окислительной обстановки, восстановительной глеевой, восстановительной сероводородной) и т.д.; физико-химические и физико-механические свойства различных почвенных разностей (рН, еН); сорбционную емкость каждого выделенного типа почв; наличие термодинамических барьеров, которые влияют на интенсивность выноса и перераспределение техногенных веществ, сельскохозяйственную освоенность почв (например, удвоение содержания металлов в верхнем сантиметровом слое на целинных землях происходит в течение года, а в пахотном слое - через 10-20 лет за счет выноса с сельхозпродукцией).

Геологические и инженерно-геологические факторы. При анализе геологических и инженерно-геологических условий территории особое внимание следует уделить:

тектоническим и неотектоническим условиям территории; сейсмичности; трещиноватости пород; литологическому составу пород с учетом минералогического и химического состава (размер зерен, ориентировка, пористость, показатель выветривания); условиям залегания (типы пластов, их контакты, складчатость, нарушения); мощности и строению зоны аэрации; фильтрационным свойствам пород, слагающим зону аэрации; сорбционными свойствами пород зоны аэрации с определением емкости поглощения для каждого из токсичных элементов промстоков; мощности слабопроницаемых отложений, наличию или отсутствию "окон" в перекрывающих и подстилающих отложениях; мощности разделяющих водоупоров; современным экзогенным процессам и явлениям (многолетняя и сезонная мерзлота, оползни, обвалы, сели и т.д.); развитию карстовых процессов в верхней части разреза в области распространения пресных подземных вод.

Гидрогеологические факторы. Описание гидрогеологических условий начинается с характеристики зоны аэрации:

- литолого-минералогическое строение;
- геохимические свойства пород;
- фильтрационные характеристики пород.

В зависимости от характера намечаемой деятельности оцениваются водно-физические свойства водовмещающих отложений: пористость, фильтрационные свойства и др.; структура водоносных комплексов, установление характера их взаимосвязи; характер и размещение источников питания этих водоносных комплексов (атмосферные осадки, подстилающие водоносные комплексы и др.); характер и расположение участков разгрузки (речные долины, участки усиленного испарения и пр.), скорость и направленность движения подземных вод, взаимосвязи подземных вод с поверхностными, гидрохимические условия водоносных комплексов: источники вещественного состава подземных вод, факторы и процессы формирования состава подземных вод, пути его преобразования, региональные геохимические закономерности.

Геоморфологические факторы. Наиболее характерными геоморфологическими условиями территории являются: тип (эрозионный, эрозионно-аккумулятивный и т.д.) и форма рельефа (терраса, склон долины и т.д.); экспозиция склонов; густота эрозионного расчленения; тип ландшафта (болота, суходолы и т.д.). Морфометрические и морфологические характеристики рельефа приводятся в зависимости от масштаба исследований.

Гидрологические факторы: площадь водосбора; расход воды в водотоке; количество и разновидность микрофлоры в воде; химическая структура соединений; температура воды, величина рН; содержание растворенного кислорода, углекислого газа; интенсивность ультрафиолетового облучения; механический и минералогический состав взвешенных веществ и донных отложений и т.д.

Биологические факторы. Состояние растительного и животного мира определяется на основании данных лесоустроительных организаций, ветеринарных служб, биологических станций и т.д. Информация должна быть максимально полной и достоверной. Особое внимание следует уделить краснокнижным видам. Описание растительного и животного мира должно включать:

- общую региональную характеристику растительного мира, в том числе сельскохозяйственных систем, парков, садов и других лесонасаждений;
- растительные сообщества, видовое разнообразие: доминирующие, эндемичные, редкие, исчезающие и краснокнижные виды;
- структуру площадей лесного фонда, территориальное размещение лесов;
- видовой и возрастной состав лесного фонда, распределение по породам и группам возраста, общую биомассу лесного фонда, состояние лесов: санитарное состояние, завалы, залежи, болезни;
- площади посевных площадей, естественных лугов и пастбищ, продуктивность, их состояние, связанное с хозяйственной деятельностью (перевыпас, подтопление);
- видовой состав и численность популяций животного мира; промысловые, в том числе охотничьи, виды; миграционные процессы, пути и сроки миграции, исчезающие и краснокнижные виды; виды перелетных птиц, степень обеспечения гнездования, виды зимующих и водоплавающих птиц;
- бактериологическую характеристику района, патогенные и другие виды;
- почвенную фауну, гельминты;
- гидробиологическое описание водных объектов (фитопланктон, зоопланктон, бентос, бактериальная флора, ориентировочная биопродуктивность);
- ихтиологическую характеристику основных водных объектов: виды рыб, проходные виды рыб, сроки и пути миграции, места нереста, нагула, зимовки.

Описание состояния окружающей среды предполагает привязку к ожидаемым воздействиям и должно показывать степень полноты имеющейся информации, а также область требуемых необходимых исследований и изысканий. Главным требованием к описанию является **полнота охвата** потенциальных экологических проблем, а не полнота сведений о них. Для незначительных по воздействиям объектов краткая физико-географическая характеристика района описывается в общих чертах, включая климат, гидрографию, почву, растительный и животный мир. Количественные показатели тех или иных параметров окружающей среды могут не приводиться. Получаемая на первом этапе ОВОС информация затем будет дополняться и конкретизироваться при проведении изысканий и научных исследований.

Сбор и анализ нормативных правовых актов в области регулирования природопользования и охраны окружающей среды. Заказчику деятельности необходимо знать правовой режим на территории, где он собирается осуществлять свой хозяйственный проект. Нормативное поле изменяется быстро, поэтому при выработке решений по каждому объекту сбор и анализ нормативных актов в данный период времени, касающихся регулирования природопользования и охраны окружающей среды, проводится обязательно. При этом анализируются:

- постановления, распоряжения другие нормативные акты долгосрочного и разового характера, относящиеся к данному земельному участку или предприятию;
- нормативы качества окружающей среды, правила использования и охраны растений и животных, режимы осуществления хозяйственной деятельности на особо охраняемых территориях, а также территориях, отнесенных к зонам чрезвычайной экологической ситуации;
- правила выбора земельного участка;

- порядок осуществления контроля за выполнением требований землепользования и охраны окружающей среды и т.д.

Формирование и оценка альтернатив решений. Формирование альтернатив решений является ключевой задачей всего процесса ОВОС. Без реальных альтернатив неоптимальность или даже ошибочность единственного решения может стать очевидной довольно скоро. Однако отсутствие альтернатив часто заставляет заказчика идти на всевозможные ухищрения, чтобы убедить общество в своей правоте, даже если подготовленное решение имеет очевидные изъяны. "Разумные" альтернативы сформировать достаточно трудно в связи с тем, что они, прежде всего, должны быть реализуемыми, а не некими эфемерными прожектами, придуманными для "массовости". Методологии формирования альтернатив посвящена обширная специальная литература и здесь не рассматривается вопрос, как их вырабатывать. В контексте ОВОС принципиально важным являются оценки "разумных" альтернатив решений по объекту, включая источники, виды и объекты воздействия на окружающую среду, по которым с той или иной степенью определенности можно судить о возможных экологических и связанных с ними социальных, экономических и других последствиях их реализации.

Несмотря на кажущуюся, а нередко и действительно имеющую место трудность в формировании альтернатив, эта задача вполне разрешима по одной простой причине: любое решение уже имеет, по крайней мере, одну альтернативу - так называемый "нулевой вариант". Кроме "нулевой", существуют альтернативы, определяемые по другим признакам (размещенческим, инженерным, технологическим, архитектурно-планировочным и другим), которые формируются в результате обоснования инвестиций или проработки проектного замысла. Рассмотрение и оценка альтернатив решений проводится, на основании следующих критериев:

- соответствие местным (природным, социальным, экономическим и др.) условиям;
- виды потенциального воздействия на окружающую среду;
- потребность в дополнительной инфраструктуре;
- капитальные и эксплуатационные затраты по всему проекту.

Выявление возможных воздействий на окружающую среду реализации альтернатив решений по объекту. Описание и оценка возможных воздействий будущего объекта на окружающую среду по альтернативам решений проводится поэтапно, по мере подготовки решений по объекту и получения дополнительных сведений. От полноты и достоверности представленных данных зависят, в свою очередь, полнота и достоверность информации о возможных последствиях реализации решений по объекту. В качестве источников воздействия объекта на окружающую среду рассматриваются:

- новые материальные объекты (здания, сооружения и т.д.), размещаемые на предполагаемой площадке;
- элементы основной и вспомогательной технологий, функционирование которых является причиной изменений окружающей среды;
- объекты, жизненный цикл которых связан со строительством или эксплуатацией будущего объекта;
- объекты ранее осуществляемой, но в данный момент прекращенной хозяйственной деятельности (отвалы, терриконы, водохранилища, накопители, свалки и т.д.).

Виды воздействия на окружающую среду определяются, исходя из следующих двух классификационных признаков:

привнос в окружающую среду:

- загрязняющих веществ;
- радиоактивных веществ и излучений;
- шума и вибраций;
- тепла;
- электромагнитных излучений;
- визуальных доминант и т.д.;

изъятие из окружающей среды:

- земельных ресурсов (пространственно-территориальных);
- водных ресурсов;
- ресурсов флоры и фауны;
- полезных ископаемых;
- агрокультурных ресурсов (плодородных земель, как вовлеченных в агропроизводство, так и резервных);
- местообитаний популяций ценных видов растительного и животного мира (мест воспроизводства, миграции и т.д.);
- культурных, исторических и природных памятников;
- визуальных доминант, определяющих характерный облик ландшафта и т.д.

Параметры воздействия определяются на основе следующих показателей:

- характер воздействия (прямое, косвенное, кумулятивное, синергическое, в том числе с учетом возможности проявления через определенный промежуток времени);
- интенсивность воздействия (величина в единицу времени);
- уровень воздействия (величина на единицу площади или объема);
- продолжительность воздействия;
- временная динамика воздействия (непрерывное, периодическое, кратковременное, только при аварийных режимах и т.д.);
- пространственный охват воздействия (площадь распространения);
- меры (степени) опасности объекта хозяйственной и иной деятельности (по действующему классификатору опасных производств и предприятий) и т.д.

Формирование экспертных оценок изменений состояния окружающей среды в районе размещения объекта по альтернативам решений. В начале проведения ОВОС, когда существуют только принципиальные решения по объекту, еще не получено разрешение на проведение изыскательских работ "на натуре", собрана только "формальная" экологическая информация о предлагаемых земельных участках (в случае нового строительства), невозможно (***да и не нужно***) применять точные методы прогноза изменений состояния окружающей среды, достаточно экспертных прогнозных оценок. Невозможно потому, что сами решения по объекту еще не раз могут измениться, и, следовательно, изменятся и параметры воздействия. А не нужно потому, что применение "точных" методов прогнозирования весьма дорого и на данном этапе нецелесообразно.

Экспертные прогнозы должны включать покомпонентные оценки изменения состояния атмосферного воздуха, поверхностных и подземных вод, почв, недр, растительного и животного мира, ландшафта. Все данные должны быть максимально

возможно выражены в количественных оценках, но в то же время не следует требовать их детальных расчетов. Экспертные оценки на первом этапе проведения ОВОС выполняются соответствующими специалистами на основании их профессионального опыта, знания особенностей территории, а также имеющихся фондовых и литературных источников.

Анализ возможных экологических и связанных с ними социальных, экономических и других последствий реализации альтернатив решений по объекту. Полученные экспертные оценки изменений состояния окружающей среды в результате реализации решений по объекту являются основой для предсказания экологических и связанных с ними социальных, экономических и других последствий. Критериями выявления таких последствий являются:

- *здоровье населения и его безопасность.* Изменения окружающей среды, приводящие к ухудшению здоровья населения или угрозе его жизнедеятельности, неприемлемы вообще или должны быть компенсированы за счет средств заказчика деятельности;
- *возможное переселение людей в другие районы.* Население весьма болезненно принимает подобные предложения, решения по объекту должны избегать появления видов воздействий, которые приводили бы к таким последствиям;
- *изменение привычных условий жизни.* Вид из окна, близость зеленой зоны, остановка автобуса могут свести на "нет" все усилия заказчика по модернизации решений по объекту. Существенную роль играет выбор места расположения производственных комплексов, особенно в сложившейся инфраструктуре территории;
- *смена традиционных форм занятости.* Важное значение имеет сохранение не только заработка, но и привычных форм деятельности трудоспособного населения;
- *угроза генофонду.* Разрушение зон отдыха, особо охраняемых территорий, заповедников, археологических, этнических и исторических памятников. Даже при отсутствии существенного воздействия на уязвимые территории близость расположения к ним будущего объекта может вызвать негативную реакцию общественности;
- *использование земель.* Этот критерий имеет большое значение в густонаселенных районах, так как отвод земель под то или иное производство должен происходить после выявления позиций заинтересованных групп населения, проживающего на данной территории. Всегда существуют альтернативы использования немногочисленных свободных участков;
- *спрос и предложение.* Основное противоречие, которое возникает между инициатором и местным населением при планировании, например, добычи полезных ископаемых, когда выявляются несоответствия между спросом и предложением на ресурсы и масштабами их разработки на локальном, региональном или государственном уровнях.

Так, критериями, по которым можно выявить экологические последствия разработки нефтяных месторождений на полуострове Ямал, включающей строительство нефтепроводов, верфей для транспортировки нефти морским путем и т.д., являются изменения:

- условий размножения редких северных видов рыб и птиц;
- температурных условий многолетнемерзлых пород;
- неустойчивых условий тундровых экосистем;

- условий развития хозяйственной деятельности на территориях проживания малочисленных народов Севера;
- путей миграции диких животных и оленьих стад и т.д.

После операции, связанной с выявлением последствий, заказчик ранжирует (классифицирует) альтернативы и проводит выбор одной, на основании которой осуществляется разработка проектной документации. При этом остальные альтернативы рассматриваются в качестве "запасных".

Разработка предложений к мероприятиям по предотвращению неблагоприятных воздействий на окружающую среду реализации решений по объекту. На основе всей собранной "экологической" информации заказчик разрабатывает предложения к мероприятиям по предотвращению неблагоприятных воздействий реализации решений по объекту на окружающую среду. Эти предложения, как правило, содержат:

- состав мероприятий, расчет их стоимости и ожидаемые результаты;
- предлагаемые программы работ по их осуществлению;
- организационные меры по реализации этой программы работ;
- предложения по компенсационным мерам сторонам, которым будет нанесен ущерб, если его не удастся предотвратить или уменьшить;
- прочие аспекты, играющие главную роль в осуществлении намеченных операций.

На основе проделанной работы и собранной информации для данного земельного участка и конкретного вида хозяйственной деятельности на нем подготавливается проект Перечня экологических условий для выработки решений по объекту при проектировании, который включает предложения по экологическим ограничениям реализации хозяйственной деятельности заказчика по выбранной альтернативе.

Экологические условия (специфические) - количественные и качественные экологические ограничения для объектов и связанной с ними хозяйственной деятельности, которые обусловлены нормами качества окружающей среды, социально-экономическими и природными особенностями того места, где намечена или ведется эта деятельность. Понятие "экологические условия" имеет исключительно важное значение для включения экологического фактора в систему принятия решений. При этом следует иметь в виду, что под термином "экологические" подразумеваются не биологические, а условия, предъявляемые природоохранными и другими (например, санитарными) органами государственного управления и контроля к организации и ведению хозяйственной деятельности. Выполнение экологических условий позволяет предотвратить неприемлемые экологические последствия ее реализации. Формирование со стороны "охраны природы" таких условий (оформленных соответствующим, узнаваемым образом), делает возможной "экологизацию" принимаемых решений.

Исходя из экологических условий, с которыми придется столкнуться при реализации намечаемой деятельности на данном земельном участке, формируются предложения к Программам изысканий и научных исследований для выработки решений по объекту при последующем проектировании:

- предложения по получению недостающей информации для подготовки проектных решений по объекту по выбранной альтернативе;
- обоснование проведения научных исследований;

- предложения по проведению специальных исследований, времени, масштабе и продолжительности их осуществления.

На этом подготовка "черновика" (то есть проекта Заявления о воздействии на окружающую среду) закончена. Основные задачи этого этапа в процессе ОВОС достигнуты, а именно:

- выявлены вероятные и возможные неблагоприятные экологические и связанные с ними социальные, экономические и другие последствия реализации решений по объекту на окружающую среду на данном земельном участке;
- сформирован проект Перечня экологических условий для выработки решений по объекту при проектировании;
- подготовлены предложения для включения в Программы изысканий и научных исследований, которые так или иначе будут осуществлены для обеспечения разработки ТЭО/проекта строительства объекта;
- подготовлена информация для принятия заказчиком "финансового" решения о выделении средств, необходимых для завершения разработки обосновывающей документации и реализации намечаемой деятельности.

Далее проект ЗВОС вместе с материалами к Акту выбора земельного участка передается заказчиком в орган власти, обладающий по закону правом изъятия и предоставления в пользование земельных участков. При положительном решении органа власти по поводу намечаемой деятельности заказчику будет выдан документ о предварительном резервировании земельного участка (в терминах проектирования, означающий Акт выбора площадки). Будут составлены технические задания для проведения изысканий и научных исследований, разработаны соответствующие программы и только тогда начнутся проектно-изыскательские работы по объекту намечаемой деятельности с выходом на местность.

СОДЕРЖАНИЕ ЗАЯВЛЕНИЯ О ВОЗДЕЙСТВИИ НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ

Проектные решения по объекту, результаты выполнения Программ изысканий и научных исследований, проведенных на выделенном земельном участке по выбранной альтернативе/варианту, являются основой для подготовки ЗВОС. Второй этап подготовки этого документа проводится в целях создания предмета обсуждения с общественностью решений по объекту, а также выбора их оптимального варианта, исходя из экологических условий предложенного для нового строительства или имеющегося земельного участка.

При подготовке ЗВОС дорабатывается часть документов из проекта ЗВОС - описание окружающей среды, анализ нормативных правовых актов в области регулирования природопользования и охраны окружающей среды в районе реализации хозяйственной и/или иной деятельности, характеристики возможных воздействий на окружающую среду реализации решений по объекту по выбранной альтернативе, анализ возможных экологических и связанных с ними социальных, экономических и других последствий их реализации. Заново в ЗВОС готовятся документы, содержащие результаты прогноза изменений окружающей среды, анализа экологических последствий аварийных ситуаций.

Прогноз изменений состояния окружающей среды. Прогноз изменений состояния окружающей среды в районе реализации решений по объекту по выбранному варианту подготавливается с учетом ранее сделанных экспертных оценок. Дополнительно включается описание характера прогноза (поисковый, качественный, нормативный и т.д.), использованного метода прогнозирования (аналогий, расчетный, историко-географический и т.д.), отношение ко времени (срочный, бессрочный, безотносительно ко времени) и пространству (региональный, локальный и т.д.).

Анализ экологических последствий аварийных ситуаций. Анализ экологических последствий возможных аварийных ситуаций реализации решений по объекту подготавливается с учетом имеющихся инструктивно-методических материалов, утвержденных в установленном порядке, и включает, в том числе, характеристики:

- меры (степени) опасности объекта (по действующему классификатору);
- частоты аварий;
- величины возможных безвозвратных и санитарных людских потерь;
- экологических, экономических, социальных и других последствий аварий.

Природоохранные мероприятия. С учетом материалов проекта ЗВОС разрабатываются мероприятия по предотвращению неблагоприятных воздействий объекта на окружающую среду по выбранному варианту, включая меры и мероприятия по:

- смягчению или ликвидации неблагоприятных воздействий на окружающую среду;
- уменьшению вероятности возникновения аварий;
- организации мониторинга воздействия на окружающую среду в процессе строительства нового, реконструкции, расширения, технического перевооружения, эксплуатации, консервации или ликвидации объекта хозяйственной деятельности.

Таким образом, окончательный ЗВОС включает в себя документы, в которых более полно отражена возможность возникновения неблагоприятных последствий реализации намечаемой деятельности и предлагаются природоохранные мероприятия и их стоимость, а также меры компенсации населению ущерба, связанного с реализацией намечаемой деятельности. Результаты всех исследований, проведенных в рамках подготовки проекта ЗВОС и ЗВОС, оформляются в соответствующие документы.

Следует особо выделить два документа - проект Перечня экологических условий для выработки решений по объекту (на стадии ТЭО/проект строительства) и проект Перечня экологических условий для завершения выработки и реализации решений по объекту. Оба перечня представляют собой набор экологических ограничений реализации намечаемой деятельности. Только первый задает границы исследований и изысканий, проводимых в целях обеспечения проектирования (разработка ТЭО или проекта строительства), и является обязательным для оформления Акта выбора земельного участка, а второй - для реализации самой деятельности. Традиционно на этом этапе подготовки решений по объекту рассматриваются требования на пользование природными ресурсами и ограничения на загрязнение окружающей среды: выбросы/сбросы загрязняющих веществ и размещение отходов. И те, и другие требования оформляются в виде документов соответствующей формы (согласований, разрешений, лицензий и т.д.), выдаваемых заказчику МПР России и другими специально

уполномоченными государственными органами Российской Федерации в области регулирования использования и охраны отдельных видов природных ресурсов.

Фактически первый Перечень содержит требования по учету в решениях по объекту при проектировании именно ненормируемых характеристик окружающей среды, которые претерпевают значительные изменения в результате возможного воздействия будущего предприятия. Второй Перечень - это по существу экологические ограничения на эксплуатацию хозяйственного объекта. Они включают все требования, которые не могли войти в технические решения (например, компенсационные мероприятия, планы или программы заказчика по улучшению экологической ситуации в районе реализации его проекта и т.д.). Согласовав Перечень таких условий, МПР России получает возможность предметно контролировать текущую деятельность будущего природопользователя.

Лекция 6. Общественные слушания в процедуре ОВОС и экологической экспертизы

Ключевым этапом в проведении ОВОС являются общественные слушания, которые представляют собой специальную форму встреч всех заинтересованных сторон - заказчика, разработчика решений по объекту, органов государственной власти и управления, местного населения и общественности, по поводу намечаемой деятельности. Какую задачу решают общественные слушания? Какую особую роль играют они при подготовке хозяйственных решений, если, следуя логике государственного устройства, априори считается, что все интересы населения учтены в нормативно-правовых документах?

Анализ причин периодической активизации общественного "зеленого" движения показывает - недоверие населения к действиям властей переросло и в недоверие ко всем нормам, правилам, нормативам. Привычное "если бы строили по правилам, все бы было хорошо" сменилось скептическим "знаем мы эти правила!" Общественный протест начала 90-х годов, направленный на прекращение деятельности предприятий, загрязняющих окружающую среду, и строительства уже начатых объектов, к середине десятилетия сместился на только намечаемые действия - на отведение земельных участков под строительство новых объектов, на принятые проектные решения. Традиционной формой протеста стали захват земельных участков, намеченных к промышленному (и не только) освоению, и общественные экологические экспертизы обосновывающей документации по развитию намечаемой деятельности.

Одним из способов урегулирования возможных конфликтов по поводу реализации хозяйственных проектов является коллективное обсуждение - общественные слушания всех решений, принимаемых в процессе их подготовки. Кратко определение общественных слушаний можно сформулировать как обобщенное наименование действий и методов выявления, анализа и классификации экологических и связанных с ними экономических, социальных и других последствий намечаемой деятельности.

Проведение общественных слушаний и сопровождающего их переговорного процесса не является противопоставлением существующему в проектировании нормативному подходу. Общественные слушания позволяют существенно дополнить нормативный подход, поскольку, во-первых, для многих воздействий не существует метрических нормативов (например, изменение визуальных доминант). Во-вторых, для

части воздействий характерна слишком большая временная и территориальная изменчивость (например, изменение состава почв, растительного покрова и т.д.). В-третьих, что самое главное, возникновение большинства последствий любой деятельности принципиально невозможно предсказать на основе нормативного подхода. Последствия, в том числе и экологические, всегда индивидуальны (т.е. становятся таковыми только тогда, когда они кем-то осознаны и заявлены).

Цель и задачи. Главная цель проведения общественных слушаний состоит вовсе не в получении некоего заключительного вердикта общественности: "строить или не строить". Вполне понятны и справедливы опасения заказчиков хозяйственной деятельности, что на "народном вече" принципиальные вопросы решать очень трудно и все может повернуться так, как того захотят лидеры "толпы". Цель - в другом. На общественных слушаниях выявляются и фиксируются *реальные последствия* осуществления намечаемой деятельности. Реальные последствия отличаются от действительных. *Реальные*, то есть вполне возможные, последствия заявляются либо теми, кого касается намечаемая деятельность (местное население), либо теми, кто знает, к чему это приведет, исходя из своего прошлого, в том числе профессионального, опыта (специалисты). В отличие от реальных *действительные* последствия - это те, которые уже проявились, они известны и осознаны обществом. Именно действительные негативные последствия привели к выработке таких норм и правил подготовки и ведения хозяйственной деятельности, следование которым позволяет при подготовке будущих решений их избежать. Таким образом, *реальные последствия существуют только в мышлении*.

Разведение этих двух понятий - реального и действительного - весьма условно, но оно необходимо для того, чтобы пройти между Сциллой и Харибдой, между фантазиями "зеленых экстремистов" и непоколебимой уверенностью в своей правоте прагматиков. Чтобы уменьшить вероятность возникновения социального конфликта между теми, кто "ничего не понимает", и теми, кто "понимает все", следует договориться о том, что "*реальность*" у каждого своя, он имеет право заявить о ней до свершения события и быть услышанным, а "*действительность*" - одна. Она всем ясна после свершения события, хотя часто и не до конца. В любом случае наличие двух понятий о том, что произойдет на самом деле, дает возможность спорящим сторонам поставить под сомнение аргументы друг друга и ближе подойти к пониманию того, чего же на самом деле стоит действительно опасаться, а что является "*досужим вымыслом*".

Коллективное выявление последствий на общественных слушаниях коренным образом отличается от группового анализа решений по объекту, принятого на государственной экологической экспертизе. На экспертизе некие экспертные группы начинают решать за остальных членов общества, к каким последствиям для них приведет намечаемая деятельность и какие защитные меры надо предусмотреть по существующим нормативам. При этом ни один эксперт никогда не может быть уверенным в том, что он, исходя только из своих профессиональных знаний и опыта, до конца продумал и предвидел все те последствия, которые возможны на данной конкретной территории от осуществления намечаемой деятельности. В центре рассмотрения общественных слушаний стоят мнения и суждения общественности и местного населения, заинтересованных в обсуждении намечаемой деятельности. Польза от проведения общественных слушаний возможна только при соблюдении двух основополагающих условий.

Условие первое. Общественные слушания должны проводиться превентивно, то есть упреждающим образом по отношению к началу реализации намечаемой деятельности. Это в свою очередь вызвано двумя причинами:

- только таким образом возможно формирование атмосферы доверия в процессе общественных слушаний, поскольку, если уже, образно говоря, "копается котлован и в фундамент заливается бетон", обсуждать экологические последствия будущего объекта бессмысленно - ничего изменить в проектных решениях нельзя. И общественность в данном случае видит в заказчике лицо, стремящееся всеми правдами и неправдами "протащить" нужное ему решение;
- важно как можно раньше мысленно смоделировать возможную будущую экологическую ситуацию, что возможно при обобщении всех суждений о предлагаемом проекте. Такое мыслительное моделирование хорошо, прежде всего, тем, что действие происходит не в действительности, а лишь в сознании людей, в их реальности. Это позволяет заказчику деятельности оценить свои возможности с учетом заявленных возражений и предъявляемых условий.

Условие второе - оппоненты всегда правы. Это, на первый взгляд, парадоксальное положение имеет большое значение. Как показывает практика, наиболее бессмысленным делом в рамках общественных слушаний является обсуждение резонности, разумности, аргументированности требований и заявлений общественности. Подобная чрезвычайно распространенная ошибка приводит только к обострению переговорного процесса, влечет за собой дискредитацию идеи общественных слушаний и формирует ошибочное мнение о том, что конструктивного диалога с общественностью не может быть в принципе.

Действительно, поскольку в центре общественных слушаний представлены мнения различных общественных групп, то необходимо понимать, что у каждого из них - свой мир и в каждом из этих миров проектируемый объект "выглядит" по-разному. Для местных жителей это - фрагмент их среды обитания (причем у каждого - своя среда), для заказчика - функциональный объект, для разработчика - инженерное сооружение и технологии, для архитектора - элемент планировки и объемные формы и т.д. И последствия от реализации намечаемой деятельности проявляются, прежде всего, в сознании людей, в их индивидуальных мирах, а не в действительной объективности. Индивидуальные миры крушить нельзя - их можно лишь чуть-чуть перестраивать **"руками их владельцев"** и учитывать в решениях по объекту только в процессе прямого диалога.

Задачи, решаемые заказчиком при проведении общественных слушаний, заключаются в следующем. Первая задача - привлечение населения к участию в подготовке проекта, его корректировке и реализации. Как только проект попадает в пространство личной заинтересованности, он становится собственностью человека, который начинает им дорожить, стремится сделать его лучше и, что самое главное, проявляет готовность "поступиться принципами", за которые еще вчера был готов "бросаться под бульдозер".

Вторая задача - подробное, заинтересованное и честное информирование общественности о проектных предложениях, экологической и социально-экономической ситуации в районе размещения намечаемой деятельности и предполагаемых воздействиях. Недостаток информации приводит к рождению слухов (часто далеких от действительного

положения вещей) и общественное мнение формируется уже под их влиянием. Информационный обмен является важным средством формирования доверия на общественных слушаниях. Заказчик деятельности должен исходить из того, что изначально общество плохо или никак не информировано о принципиальных особенностях и важных деталях проектного замысла. В его интересах служить единственным надежным источником сведений по этому поводу, а это возможно только в том случае, если представляемая информация отличается точностью, необходимой полнотой и главное - предельной доступностью для непрофессионалов.

Приемлемым способом преодоления неприятия и недоверия является предоставление оппонентам возможности самостоятельной проверки того, что им говорят заказчик деятельности и оплачиваемые им специалисты (к примеру, согласие на оплату труда альтернативных экспертов, которых выбирают и которым доверяют оппоненты). В некоторых случаях этого ясно выраженного согласия бывает достаточно для того, чтобы общественность стала внимательно и заинтересованно воспринимать информацию, предоставляемую заказчиком и его экспертами.

Третья задача заключается в выявлении позиций всех заинтересованных сторон (не только сторонников, но и противников проекта). Широко распространено мнение о том, что сколько людей - столько и мнений, суждений, позиций и поэтому с "толпой" чрезвычайно трудно что-либо обсуждать. В самом деле, общественность плохо структурирована и почти не организована. Фактически отсутствует система последовательного демократического представительства в органах власти и управления различных уровней, никто никому не верит и главное - нет традиций демократических обсуждений (кроме патриархально-общинной, типа сходов).

В сложившейся ситуации фиксация последствий реализации намечаемой деятельности возможна только через анализ мнений и суждений и выявление на этой основе общественных экологически значимых позиций. При этом всегда необходимо различать эмоциональные заявления и суждения (т.е. те, которые продиктованы преходящими обстоятельствами) от мнений, основанных на позициях, представляющих действительные интересы. Характерной чертой эмоциональных суждений является их неповторяемость, т.е. будучи один раз заявленными, они не воспроизводятся в дальнейших обсуждениях. Только поняв, какими действительными интересами руководствуются оппоненты проектного замысла, с ними можно что-то реально обсуждать в процессе переговоров и достигать "общего знаменателя". В противном случае заказчик фактически действует вслепую и, несмотря на значительные, с его точки зрения, "уступки" общественности, не достигает желаемого результата, поскольку удовлетворяет не действительные интересы, а лишь предполагаемые.

Четвертая задача - поиск взаимоприемлемых решений в вопросах предотвращения или уменьшения отрицательных экологических и связанных с ними последствий. Это также один из ключевых элементов общественных слушаний, поскольку, как правило, наиболее вероятным их исходом является не согласие общественности с первоначально предложенным проектным замыслом, а формулирование перечня условий, при соблюдении которых заказчик может рассчитывать на реализацию своего проекта без возникновения в дальнейшем социально-экологических конфликтов.

После проведения общественных слушаний заказчик корректирует решения по осуществлению намечаемой деятельности. Корректировка проходит в два этапа. Первый этап осуществляется непосредственно в ходе слушаний в виде эскизных изменений в предлагаемом варианте проекта и является одним из важных средств переговорного процесса и вовлечения общественности в переговоры, а второй происходит уже после слушаний и представляет собой оформление разработчиком решений по объекту найденных взаимоприемлемых решений в соответствии с проектными нормами и правилами.

Заключительным шагом заказчика является принятие *окончательного решения* о возможности и целесообразности осуществления намечаемой им деятельности на конкретной территории. Либо он, понимая, что дальнейшее движение связано с затратами и усилиями, которые могут сделать его проект нерентабельным, отказывается от своих планов, либо, отдавая себе отчет во всех плюсах и минусах достигнутого соглашения, он приступает к реализации проектного замысла.

Что означает при этом выражение "*достигнутое соглашение*", ведь это пока-что никем не подписанные проекты документов? Вопрос взаимных гарантий здесь очень важен, но решается он на самом деле достаточно просто. Заказчик намечаемой деятельности, приняв для себя принципиальное решение о ее реализации в данном месте, должен превратить эти проекты в оформленные и подписанные соответствующими инстанциями документы - это исключительно его прерогатива. При этом он может быть уверен в том, что на этапах непосредственной реализации не столкнется с чем-то неожиданным, что нарушит или даже разрушит его планы и приведет к потере экономической выгоды - все было проговорено и продумано заранее. Общественность же, имея на руках копии таких документов, получает фактически возможность гласного и юридически правомерного контроля действий заказчика по выполнению принятых им условий.

Лекция 7. Оформление результатов ОВОС

Оформление всех документов, подготовленных в процессе ОВОС, осуществляется перед сдачей разработчиком проектной документации заказчику для ее утверждения. Требование комплектования документов по ОВОС основано на необходимости соблюдения последовательности их подготовки, фиксации учета экологического фактора в подготавливаемых решениях и накопления соответствующей информации. Таким образом, весь процесс ОВОС завершается в период разработки и утверждения обосновывающей документации. И наоборот, подготовка обосновывающей документации не может быть завершена раньше, чем будет закончено проведение всех этапов, процедур и операций ОВОС.

Документы, полученные в рамках проведения ОВОС, комплектуются в самостоятельный раздел "Оценка воздействия на окружающую среду" в составе Пояснительной записки к проекту хозяйственной деятельности, а также приложения к нему. Раздел "Оценка воздействия на окружающую среду" излагается кратко, ясно, в объеме, как правило, не более 15 стр., без повторения информации, содержащейся в других разделах обосновывающей документации и документах по ОВОС. К разделу "Оценка воздействия на окружающую среду" в составе Пояснительной записки к

Обоснованию инвестиций должно быть оформлено приложение “Состав документов по ОВОС”.

В результате проведения ОВОС:

Заказчик деятельности:

(1) получил экологически обеспеченные технические решения по объекту/объектам, а также комплект документов, которые были подготовлены в процессе проведения ОВОС, включая ряд “экологических” документов, имеющих самостоятельную значимость.

Органы власти:

(2) приняли решение о выдаче разрешения на реализацию деятельности в условиях ясного понимания к каким экологическим и связанным с ними социальным, экономическим и другим последствиям приведет ее осуществление.

Органы государственного управления:

(3) получили комплект документов по ОВОС как очередной образец деятельности по экологически обеспеченной выработке решений по объекту.

Общественность:

(4) получила возможность организовать общественный экологический контроль за выполнением заказчиком согласованного природоохранным органом исполнительной власти Перечня экологических условий для завершения выработки и реализации решений по объекту. Этот Перечень также должен быть опубликован в средствах массовой информации.

Лекция 8. Стратегическая экологическая оценка, место в системе принятия решений, технология проведения

СЭО - это процесс выработки решений стратегического характера, в котором наряду с остальными факторами развития одновременно и в полном объеме учитывается и экологический фактор. Это - процесс, направленный на обеспечение инициатора (при формулировании политики, плана, программы) и лица, принимающего решение (в момент утверждения политики, плана, программы), целостным пониманием того, к каким экологическим и связанным с ними социальным, экономическим и другим последствиям приведет осуществление стратегического решения.

Целью проведения СЭО является содействие в подготовке и принятии экологически обеспеченных стратегических решений. *Результатом применения СЭО* является такое стратегическое решение/инициатива, которое создает условия для предупреждения неприемлемых экологических и связанных с ними социальных, экономических и других последствий при дальнейшем осуществлении этого стратегического решения/инициативы.

Объектами СЭО являются стратегические инициативы (планы, программы, политики - ППП) и иные решения (законопроекты, политические декларации и т.д.), не фокусирующиеся на осуществлении конкретного проекта хозяйственной деятельности. *Политика* определяется как документ, устанавливающий общие цели и принципы,

который задает рамки для дальнейшей деятельности по достижению поставленных целей. *План* включает ряд взаимосвязанных задач политики или стратегии с определенными сроками их выполнения, а *программа* охватывает несколько конкретных проектов, объединенных, как правило, географической или отраслевой принадлежностью.

В соответствии с директивой ЕС, принятой в 2001 году, страны Европейского Союза обязаны проводить СЭО не для всех, а лишь для некоторых решений стратегического уровня. Директива предусматривает обязательную оценку планов, программ, политик, которые непосредственно предшествуют разработке инвестиционных проектов только в следующих секторах экономики: (1) планирование землепользования; (2) сельское хозяйство; (3) лесное хозяйство; (4) водное хозяйство; (5) рыбное хозяйство; (6) энергетика; (7) промышленность; (8) транспорт; (9) обращение с отходами; (10) телекоммуникации; (11) туризм. Для других решений стратегического уровня (например, принятие законопроектов, заключение соглашений и пр.) СЭО не является обязательной процедурой. Однако, в некоторых странах Европы (Великобритания, Нидерланды, Дания, Финляндия и др.) и США существуют законодательные требования, устанавливающие обязательность применения СЭО при разработке законопроектов.

Отбор стратегических решений/инициатив, при выработке которых необходимо проводить СЭО, осуществляется с помощью процедуры скрининга (предварительного рассмотрения). Критерии отбора в настоящее время находятся в стадии разработки и разные страны предлагают различные подходы. Разработка и внедрение критериев отбора планов, программ, политик является важной задачей, решение которой будет способствовать развитию методологии СЭО в целом.

СЭО, применяемая на уровне выработки стратегических решений, помогает достижению целей устойчивого развития, способствуя:

- вовлечению большего числа органов исполнительной власти и более представительной части общества;
- выявлению, рассмотрению и сравнению широкого диапазона экологически обеспеченных альтернатив и вариантов развития;
- принятию комплексных решений стратегического уровня на самых ранних стадиях их подготовки.

СЭО создает условия для более эффективного проведения ОВОС при последующей подготовке хозяйственных проектов путем:

- рассмотрения стратегических проблем, связанных с обоснованием и размещением хозяйственных объектов;
- формирования раннего понимания и выявления потенциальных воздействий планируемой деятельности на окружающую среду и возможных экологических последствий ее осуществления;
- сокращения времени и усилий, необходимых для подготовки конкретных экологически обеспеченных проектов хозяйственного развития.

При проведении СЭО можно выделить два основных взаимодополняющих подхода:

- «от последствий». Этот подход предполагает анализ экологических аспектов планируемой инициативы, прогноз изменений окружающей среды, выявление и анализ возможных экологических и связанных с ними социальных, экономических и других последствий реализации этой инициативы;
- «от целей и задач». Этот подход предполагает включение в систему целей и задач стратегической инициативы экологических аспектов, с последующей оценкой всего документа на соответствие поставленным целям и задачам с учетом выполнения экологических требований.

Первый из указанных подходов («от последствий») основывается на хорошо разработанной методологии ОВОС и опирается на многолетнюю практику. Однако этот подход применим, в первую очередь, к решениям, близким по уровню к конкретным инвестиционным проектам и документам, непосредственно предшествующим их разработке (планам, программам). Его применение к стратегическим решениям более высокого уровня (политики, стратегии, законопроекты и пр.) менее эффективно, поскольку в силу большой степени неопределенности затруднены корректная идентификация экологических аспектов и прогнозирование возможных последствий.

Для политик, стратегий и других решений высокого уровня более эффективен подход «от целей». Применение этого подхода предполагает серьезную опору на собственную инициативу разработчика (заявителя, инициатора деятельности). При данном подходе экологический фактор более органично сочетается с достижением социально-экономических целей.

СЭО является технически более сложной и оставляет больше неопределенностей, чем проектная ОВОС. Воздействия реализации плана, программы, политики или законодательной инициативы на окружающую среду зависят от промежуточных социальных и экономических воздействий, соответственно, прогнозы в рамках СЭО менее точны. Требования к прогнозам, предъявляемые в рамках СЭО, менее точны, чем требования к прогнозам в рамках ОВОС. Существуют четыре основных компонента эффективной СЭО: (1) иницирующий механизм; (2) техническая оценка; (3) принятие решения и; (4) мониторинг и контроль. Иницирующими механизмами СЭО являются: узаконенное требование с четко определенными критериями; обращение третьей стороны в суд; политическая воля.

В России к документам стратегического уровня относится целый ряд документации (далее – политики, программы, планы), которая по уровню постановки проблем и времени реализации подразделяются на¹:

- (1) государственные прогнозы социально-экономического развития Российской Федерации на (20, 10 и 5 лет)², а также предложения по решению важнейших государственных задач (например, стратегия государственной экологической политики). В этих документах рассматриваются основные направления социального и экономического развития страны в условиях максимальной неопределенности;
- (2) Концепция социально-экономического развития Российской Федерации, которая определяет систему стратегических целей и приоритетов развития, средства и этапы достижения указанных целей и реализации декларируемых приоритетов³;
- (3) Среднесрочная Программа социально-экономического развития Российской Федерации (на 4 года)⁴. Программа содержит цели и приоритеты социально-экономического, научно-технического, инвестиционного, экологического и внешнеэкономического развития (например, «Приоритетные задачи Правительства Российской Федерации на 2000-2001 гг. по реализации «основных направлений

¹ Стратегические документы развития регионов (субъектов Российской Федерации) разрабатываются в соответствии и по тем же темам, что и федеральные.

² До 1991 г. – Комплексная программа научно-технического прогресса на 20 лет.

³ Ранее (до 1991 г.) это – государственный план социально-экономического развития СССР на 10 лет.

⁴ До 1991 г. – пятилетние планы социально-экономического развития страны.

социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу»;

(4) Индикативный план социально-экономического развития (на 1 год);

(5) целевые комплексные программы (как составная часть прогноза и среднесрочной программы)

В 1995 году был принят Федеральный закон «О государственном прогнозировании, индикативном планировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» (№ 115-ФЗ), который определил цели, содержание, порядок разработки и рассмотрения системы документов стратегического уровня. В соответствии с законом, учет экологического фактора является обязательным условием выработки стратегических решений, а именно: (1) государственные прогнозы социально-экономического развития на долгосрочную перспективу; (2) концепция социально-экономического развития - определяет направления ... экологической политики; (3) среднесрочная программа социально-экономического развития Российской Федерации - отражает цели и приоритеты ... экологического развития; (4) индикативный план социально-экономического развития Российской Федерации - включает анализ достижения поставленных целей (в т.ч. экологических).

При выработке документов стратегического уровня (например, Стратегия развития электроэнергетики на период до 2015 г., Стратегия сохранения биоразнообразия, Киотский протокол (ратификация), отраслевые стратегии (развитие химии, металлургии и др.) орган исполнительной власти, ответственный за разработку стратегических решений/инициатив (заявитель) вырабатывает политику в своей традиционной области (например, электроэнергетика, металлургия), сосредотачиваясь на определенном наборе целей и ограничений. Заявитель работает через цикл подготовки стратегического документа, затем представляет предпочтительный результат лицам, принимающим решение, для утверждения. После утверждения политики, плана, программы заявитель обеспечивает выполнение утвержденного результата. В рамках этого цикла заявители определяют свои *собственные цели* и разрабатывают основные направления и конкретные задачи, которые наиболее эффективно удовлетворяют этому набору целей.

В рамках проведения СЭО процесс формирования стратегического документа осуществляется на основе *намного более широкого набора взглядов, целей и ограничений*, чем только те, которые первоначально определены заявителем с учетом его интересов. Очевидно, что другие точки зрения и цели должны быть представлены другими участниками (это – общественность, заинтересованные стороны, профессионалы, не привлекаемые к разработке данного решения и др.). Важно, что при формулировании цели разработки стратегических решений с помощью СЭО могут учитываться такие проблемы (из проектной ОВОС) как воздействие реализации политики, плана, программы на окружающую среду, социальные и экологические последствия их осуществления и все критерии устойчивого развития – участие общественности, принцип предосторожности, экологически безопасное использование ресурсов и учет будущих потребностей и др.

В качестве субъектов в проведении СЭО участвуют: (1) инициатор/разработчик стратегического решения/инициативы; (2) органы государственной власти/местного самоуправления; (3) общественность. Результаты СЭО оформляются в виде отдельного документа – Доклада по СЭО (включая Заявление о воздействии намечаемого стратегического решения на окружающую среду, протоколы проведения общественных слушаний и т.д.). Документы являются доступными всем заинтересованным сторонам. Технология проведения СЭО заключается в следующем: (1) в процессе выработки стратегического документа выявляются основные виды воздействий на окружающую среду, которые будут оказаны в процессе его реализации, и экспертно оценены ее

изменения; (2) основные направления стратегии и изменения окружающей среды обсуждаются с заинтересованными общественными группами, в процессе чего проявляются возможные экологические и другие связанные с ними социальные, экономические последствия реализации данной стратегии; (3) основные направления стратегии корректируются с целью предотвращения возникновения на следующих уровнях выработки решения неприемлемых экологических и других связанных с ними последствий осуществления стратегии. Формируются экологические ограничения, в рамках которых должно прорабатываться решение на следующих уровнях подготовки.

Лекция 9. Место экологической экспертизы в системе принятия решений

В Российской Федерации существуют два вида экологической экспертизы: государственная и общественная.

Государственная экологическая экспертиза (ГЭЭ), как самостоятельный институт экспертной деятельности возникла в 1988 году с момента образования системы Государственного комитета СССР по охране природы и создания экспертных подразделений в составе его территориальных органов. Придание уже сформировавшемуся в научных кругах институту «экологической экспертизы» статуса «государственной» означало, что этот новый вид экспертной деятельности был включен в систему государственного управления. В качестве основы этой деятельности не могли не использоваться научные подходы к прогнозу изменений окружающей среды. Однако, будучи размещенной в системе административно-командного управления, государственная экологическая экспертиза стала участником процесса принятия решений, от которого требовалось по результатам рассмотрения проектной документации дать ответ на вопрос: «строить или не строить хозяйственный объект?» - как это традиционно делают другие виды экспертиз.

Цель ГЭЭ - подтверждение выполнения заказчиком экологических требований и условий в законченной разработкой документации, обосновывающей намечаемое развитие или ликвидацию хозяйственной и/или иной деятельности. При этом цель ГЭЭ дает возможность:

- (1) указать результат проведения экспертизы, который выражается в ее положительном или отрицательном заключении;
- (2) выставить условие, предусматривающее представление на ГЭЭ законченную разработкой обосновывающей документации, подготовленной в соответствии с определенными правилами, в которых должны быть представлены результаты учета экологического фактора в решениях по объекту (результаты проведения ОВОС);
- (3) ограничить срок проведения ГЭЭ теми временными рамками, в которых функционирует система принятия решений, не растягивать его до бесконечности - с одной стороны и не требовать результата через необоснованно короткое время - с другой.

Задачи ГЭЭ:

- (1) проверка выполнения заказчиком хозяйственного проекта норм и правил по учету экологического фактора (ОВОС) при подготовке решений по объекту;
- (2) установление уровня экологической обеспеченности подготовленных решений по объекту;

(3) подготовка положительного или отрицательного заключения по результатам рассмотрения обосновывающей документации;

(4) подготовка предложений по результатам рассмотрения обосновывающей документации по внесению изменений и дополнений в нормы и правила природопользования, правила разработки других хозяйственных и/или иных решений, осуществление которых окажет воздействие на окружающую среду.

Первая задача ориентирует эксперта ГЭЭ работать на уровне нормоконтроля, требуя от заказчика выполнения действующих норм и правил по учету совокупности экологических требований законодательства Российской Федерации, а также экологических условий, предъявляемых к будущему объекту хозяйственной и/или иной деятельности природными особенностями территории реализации проекта. Вторая задача требует от эксперта профессиональной оценки того, насколько законченные разработкой решения по объекту учитывают возникновение возможных при этом экологических и связанных с ними социальных, экономических и других последствий, то есть вобрали в себя экологический фактор. Третья задача ориентирует ГЭЭ на формирование самостоятельного заключения, содержащего обобщенную оценку в отношении экологической обеспеченности хозяйственного проекта, находящегося на том или ином земельном участке. Решение четвертой задачи обеспечивает выполнение экологической экспертизой функции обратной связи в управлении, способствующей совершенствованию нормативной базы подготовки хозяйственных и иных решений (включая законодательство Российской Федерации), а, следовательно, и нормативной базы ГЭЭ.

Объектами ГЭЭ в соответствии с Федеральным законом «Об экологической экспертизе» (1995 г.) являются:

- проекты правовых актов Российской Федерации нормативного и ненормативного характера, реализация которых может привести к негативным воздействиям на окружающую природную среду, нормативно-технических и инструктивно-методических документов, утверждаемых органами государственной власти Российской Федерации, регламентирующих хозяйственную и иную деятельность, которая может оказывать воздействие на окружающую природную среду, в том числе использование природных ресурсов и охрану окружающей природной среды;
- материалы, подлежащие утверждению органами государственной власти Российской Федерации и предшествующие разработке прогнозов развития и размещения производительных сил на территории Российской Федерации, в том числе:
 - 1) проекты комплексных и целевых федеральных социально-экономических, научно-технических и иных федеральных программ, при реализации которых может быть оказано воздействие на окружающую природную среду;
 - 2) проекты генеральных планов развития территорий свободных экономических зон и территорий с особым режимом природопользования и ведения хозяйственной деятельности;

- 3) проекты схем развития отраслей народного хозяйства Российской Федерации, в том числе промышленности;
- 4) проекты генеральных схем расселения, природопользования и территориальной организации производительных сил Российской Федерации;
- 5) проекты схем расселения, природопользования и территориальной организации производительных сил крупных регионов и национально-государственных образований;
- 6) проекты межгосударственных инвестиционных программ, в которых участвует Российская Федерация, и федеральных инвестиционных программ;
- 7) проекты комплексных схем охраны природы Российской Федерации;
- 8) 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;

- технико-экономические обоснования и проекты хозяйственной деятельности, которая может оказывать воздействие на окружающую природную среду сопредельных государств, или для осуществления которой необходимо использование общих с сопредельными государствами природных объектов, или которая затрагивает интересы сопредельных государств, определенные «Конвенцией об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте»;
- материалы по созданию организаций горнодобывающей и перерабатывающей промышленности, предусматривающие использование природных ресурсов, которые находятся в ведении Российской Федерации;
- проекты международных договоров; документация, обосновывающая соглашения о разделе продукции и
- концессионные договоры, а также другие договоры, предусматривающие использование природных ресурсов и (или) отходов производства, находящихся в ведении Российской Федерации;
- материалы обоснования лицензий на осуществление деятельности, способной оказать воздействие на окружающую природную среду, выдача которых относится в соответствии с законодательством Российской Федерации к компетенции федеральных органов исполнительной власти;
- проекты технической документации на новые технику, технологию, материалы, вещества, сертифицируемые товары и услуги, которые входят в перечень,

утверждаемый федеральным специально уполномоченным государственным органом в области экологической экспертизы, в том числе на закупаемые за рубежом товары;

- материалы комплексного экологического обследования участков территорий, обосновывающие придание этим территориям правового статуса особо охраняемых природных территорий федерального значения, зоны экологического бедствия или зоны чрезвычайной экологической ситуации, а также программы реабилитации этих территорий;
- проекты схем охраны и использования водных, лесных, земельных и других природных ресурсов, находящихся в ведении Российской Федерации;
- документация на изменение функционального статуса, вида и характера использования территорий федерального значения, в том числе материалы, обосновывающие перевод лесных земель в нелесные;
- иные виды документации, обосновывающей хозяйственную и иную деятельность, которая способна оказывать прямое или косвенное воздействие на окружающую природную среду в пределах территорий двух и более субъектов Российской Федерации;
- объекты государственной экологической экспертизы, приведенные в настоящей статье и ранее получившие положительное заключение государственной экологической экспертизы, в случае:
 - 1) доработки объекта экологической экспертизы по замечаниям проведенной ранее государственной экологической экспертизы;
 - 2) изменения условий природопользования специально уполномоченным государственным органом в области охраны окружающей природной среды;
 - 3) реализации объекта государственной экологической экспертизы с отступлениями от документации, получившей положительное заключение государственной экологической экспертизы, и (или) в случае внесения изменений в указанную документацию;
 - 4) истечения срока действия положительного заключения государственной экологической экспертизы;
 - 5) внесения в проектную и иную документацию изменений после получения положительного заключения государственной экологической экспертизы.

Общественная экологическая экспертиза. Кризис административно-командной системы, охвативший страну в начале 80-х годов, повсеместное неверие большинства советских людей государственным институтам послужило одним из поводов стихийной организации общественной экологической экспертизы (ОЭЭ).

ОЭЭ, как правило, подвергаются новые проекты, реализация которых по аналогии с подобными может привести к губительным экологическим последствиям. Такие проекты в прошлом послужили примерами варварского отношения к окружающей среде, прошли всевозможные другие экспертизы, по ним были приняты, говоря современным языком, «положительные заключения», что дало основание соответствующим министерствам и ведомствам их утвердить, государству выделить соответствующие

средства, а инициатором/заказчиком их осуществить. Возникновение ОЭЭ стало в какой-то мере закономерным явлением в ответ на неспособность существовавшей административно-командной системы принятия решений, по мнению общественности, полноценно учитывать экологический фактор при подготовке хозяйственных проектов.

Форма и содержание общественной экологической экспертизы отражают методы и способы работы ГЭЭ. Тот же объект рассмотрения - обосновывающая документация, правда та, которую общественности удавалось «выцарапать» у разработчиков проекта, та же форма организации - комиссия/группа специалистов или сочувствующих профессионалов. Та же форма представления результатов - заключение общественной экологической экспертизы, которое каждый причастный к нему использовал по своему усмотрению.

Лекция 10. Нормативная база экологической экспертизы

Норма – это средство ограничения возможностей одних субъектов, могущих нанести ущерб другим субъектам в их совместной деятельности в общественном производстве.

Неотъемлемыми сущностными элементами (атрибутами) нормы являются:

- (1) объект нормирования, по отношению к которому каждая норма выступает как ограничение (качественное или количественное) соответствующей характеристики этого объекта. Объектами нормирования могут выступать только целостности - объекты выработки соответствующих решений;
- (2) субъект нормирования, то есть те субъекты, кто может нанести ущерб, те, кому ущерб может быть нанесен, а также те, кто регулирует взаимоотношения первых двух субъектов;
- (3) санкции, применяемые к субъекту, нарушившему норму (как некое правило, так и некоторую величину чего-нибудь).

Нормативной базой ЭЭ, как инструмента экологического контроля за перспективной хозяйственной деятельностью, являются:

- (1) процедурные нормы и правила по учету экологического фактора при подготовке хозяйственных решений, осуществление которых окажет воздействие на окружающую среду;
- (2) предметные технические нормы по ограничению воздействия намечаемой деятельности на окружающую среду.

Процедурные нормы и правила ориентированы на выполнение неких нормативных действий, обеспечивающих учет экологических требований и условий в процессе подготовки заказчиком решений по объекту (ОВОС). При выполнении этих норм и правил появляется возможность выявить и устранить белые пятна в информации, необходимой для выработки экологически обеспеченных хозяйственных решений.

Предметные технические нормы позволяют ограничить воздействие намечаемой деятельности на окружающую среду, например, установление уровней предельно

допустимых выбросов или сбросов загрязняющих веществ. Однако, несмотря на то, что они достаточно конкретны и по ним удобно вести нормоконтроль, тем не менее, именно в силу своей конкретности и простоты, эти нормы одновременно являются нормативной базой других видов экспертиз (технологической, строительной и т.д.). В то же время, для того чтобы адекватно отвечать целям и задачам ЭЭ предметные технические нормы по ограничению воздействия на окружающую среду должны быть определенным образом модифицированы.

Нормирование, как рафинированное и концентрированное выражение прошлого опыта, осуществляется через понимание последствий уже воплощенной в натуре деятельности в прошлом, а планирование, программирование, проектирование и вообще развитие - это всегда шаги в будущее, то есть в неизвестное. Никогда до конца неясно, будет ли пригоден прошлый опыт в будущей деятельности. И если будет, то в какой мере.

Использование нормативного подхода к решению природоохранных проблем в процессе подготовки хозяйственных решений создало иллюзию следующего допущения: *нет норматива - нет воздействия на окружающую среду*. В связи с этим никаких защитных мер от ненормируемого воздействия в подготавливаемых решениях не предусматривается. О последствиях реализации намечаемой деятельности, например, в проектировании - главном «институте» системы подготовки хозяйственных решений, речь не ведется вообще, хотя в неявном виде их учет всегда присутствует в самих нормах, следование в соответствии с которыми уже предотвращает часть возможных последствий реализации того или иного проекта.

Нормативным расчетам всегда подвергается лишь ограниченное число видов воздействий на окружающую среду. Большая же их часть ни допустимых «порогов», ни критериев оценки в рамках нормативного подхода не имеет. Нет даже адекватных средств выявления этих воздействий. Наметившаяся в последнее время тенденция в использовании научных методов прогнозирования изменений окружающей среды не снимает возникающих проблем, поскольку возможности надежного прогнозирования весьма ограничены. Отсутствуют критерии, задающие рамки научных исследований (то есть необходимый охват и глубину), неясно, как относиться к получаемым прогнозам и кто должен в конечном итоге оценивать их результаты (благоприятно - неблагоприятно): то, что плохо для одних, хорошо для других. И вообще сама постановка задачи в традиционной модели природоохранной деятельности подразумевает принципиальную возможность *сохранения* той среды обитания, которая была до начала осуществления намечаемой хозяйственной деятельности.

Это принципиально *неверно* в связи с тем, что деятельность новых объектов на некоторой территории неизбежно изменит сложившуюся на ней экологическую ситуацию. По сути дела речь идет не о сохранении «старой», а о формировании «новой» окружающей среды (если при этом, правда, используются определенные критерии). В настоящее время объекты деятельности в большинстве своем проектируются как чужеродные элементы в окружающей среде, которая рассматривается часто с утилитарной точки зрения (использования ресурсов, рационального размещения объекта, выбора благоприятных природных условий для его эксплуатации и т.д.).

Федеральный закон «Об экологической экспертизе» (1995) определил объекты ЭЭ как различного рода обосновывающую документацию (от законов, соглашений, постановлений до проектов строительства), т.е. предплановые, плановые, предпроектные и проектные документы (*П - объекты*). Разработчики обосновывающей документации и эксперты ЭЭ пользуются только нормативами предельно допустимых концентраций (ПДК) загрязняющих веществ в той или иной природной среде, предельно допустимыми выбросами (ПДВ) и сбросами (ПДС) загрязняющих веществ в окружающую среду, строительными нормами (СН) и правилами (СНиП) по проектированию и строительству предприятий, зданий и сооружений, правилами разработки градостроительной документации и т.д. Проектировщики эти нормы и правила не нарушают. Казалось бы, между решениями, содержащимися в П-объекте (если они подготовлены с учетом всех вышеуказанных норм) и решением ЭЭ по результатам рассмотрения П-объекта не должно быть разногласий. На практике же природоохранные органы столкнулись с ситуацией, когда множество проектов получает отрицательное заключение ГЭЭ именно из-за несоответствия в оценках разработчиков этих проектов и экспертов по вопросам воздействия реализации будущего объекта на окружающую среду.

Причина кроется в том, что из поля зрения ЭЭ исчезли объекты, представляющие собой **социальное окружение** подготавливаемых решений (*Р - объекты*), в рамках которых должны рассматриваться подготовленные в обосновывающей документации решения, с тем, чтобы по ним можно было бы сформировать обоснованное экспертное заключение. В настоящее время границы и структура последнего не определены (как, собственно, не определены и сами Р-объекты). Ответ на вопрос об этих границах принципиален, так как от его решения зависят области знаний, вовлекаемые в рассмотрение того или иного проекта хозяйственной деятельности, масштаб экспертных исследований. Если задать этот вопрос эксперту (например, по отношению к проекту реконструкции очистных сооружений канализации крупного города), то вряд ли кто-либо уточнит: “где по отношению к местообитанию редких видов рыб (или промысловых) расположен объект, какие хозяйственные объекты обслуживает это предприятие, только ли промышленные и хозяйственно-бытовые стоки поступают в канализацию, есть ли в городе ливневая канализация? и т.д.).

Объектом ГЭЭ являются непосредственно проектные, технологические, инженерные решения, а не процесс их выработки. И лишь немногие эксперты интуитивно правильно установят соответствующие границы и структуру социального окружения будущего объекта, то есть более широкого информационного поля (Р-объекты), в рамках которого должен рассматриваться экспертируемый П-объект.

Эксперт не ограничивается рассмотрением только П-объекта. Если он не привлекает к анализу решений их окружение (Р-объекты), можно не сомневаться в ошибочности его заключения. Однако, даже при наличии информации о таком окружении, связь каждой пары П – Р - объектов характеризуется крайним разнообразием типов взаимоотношений, их структурой, границами и т.д. Знание многообразия типов Р-объектов и их взаимосвязей позволяет эксперту максимально точно установить степень детальности тех решений, которые должны быть представлены по П-объекту, а также структуру и границы, в рамках которых должен рассматриваться П-объект. Следовательно, если будет разработан инструментарий, позволяющий очерчивать структуру связей между П – Р - объектами, то для ГЭЭ будет, наконец, определен предмет экспертирования, как “огромное разнообразие решений по П-объекту, формируемых на разных этапах процесса их подготовки по отношению к определенным Р-объектам”. Только расширив сферу деятельности, ГЭЭ сможет постепенно переходить к анализу и оценке принципиальных предплановых, предпроектных, инвестиционных решений, оценивать не отдельные проектные решения по конкретному проекту хозяйственной деятельности, а весь его жизненный цикл (от момента зарождения замысла, через экологические условия и до стадии ликвидации объекта).

Таким образом, при использовании существующей нормативной базы ГЭЭ объективно не в состоянии даже приблизительно достичь любую из стоящих перед ней целей и выполнить возложенные на нее задачи. Однако это не означает необходимость отказа от нормативного подхода. Напротив, «техническое» нормирование и, в частности, ограничение воздействий на окружающую среду, есть особая и перспективная область деятельности, обеспечиваемая прошлым опытом. Важно другое - понимание принципиальной недостаточности «технического» нормирования на предметном уровне при решении экологических проблем и необходимости перехода на «процедурное» нормирование, когда *в качестве нормы становятся правила выполнения определенных действий*, позволяющих учесть те или иные требования, в том числе экологические, при подготовке хозяйственных решений.

Выполнение инициатором/заказчиком деятельности процедурных норм должно обеспечивать полноценный учет экологического фактора в подготавливаемых решениях. В свою очередь эти нормы, будучи включенными в нормативную базу экологической экспертизы, могут принципиально *изменить* ее содержание. В этом случае перед ГЭЭ может и должна быть поставлена принципиально новая, исключительно сложная задача - анализ и оценка уровня экологической обеспеченности выработанных решений. Тогда по-иному сформируется предмет экспертизы, который будет состоять в проверке соблюдения правильности и точности проведения строго определенного порядка, включающего этапы, процедуры и операции, по учету экологического фактора при подготовке обосновывающей документации.

Лекция 11. Технология проведения экологической экспертизы

В России существует множество различных видов экспертиз (судебная, медицинская, техническая, бухгалтерская и т.д.), деятельность которых основана на использовании глубоких знаний данного предмета специалистом-экспертом. Результатом любой экспертизы является заключение эксперта по предмету рассмотрения. И больше ничего. Никаких политических выводов делать из заключения эксперта, например, по качеству выполненных технических расчетов, никому и в голову не придет. В заключении должен быть один вывод, к примеру: «расчеты выполнены правильно, аварии не будет». Или: «бухгалтерская отчетность ведется с соблюдением требований таких-то нормативных документов».

Единственным условием работы эксперта является наличие некой совокупности норм и правил, которые очерчивают рамки его деятельности. Причем, конечно, знания эксперта в основном нужны именно там, где нормы и правила отсутствуют в силу того, что они запаздывают из-за необходимости, как уже отмечалось, накопления в них прошлого опыта. Таким образом, в деятельности эксперта всегда присутствуют как бы два поля: одно из них - поле действующих норм и правил, которые можно применить при рассмотрении данного вопроса, и в этом случае эксперт осуществляет *нормоконтроль*, а другое - поле уникальных знаний и практического опыта эксперта, где их применение к конкретному вопросу является больше искусством, чем выполнением формальных процедур.

В демократическом обществе клиента, который заказывает работу эксперту, интересует, прежде всего, две вещи: (1) соответствие его действий или результата его труда нормам и правилам, действующим в государстве, и соблюдение которых гарантирует клиенту отсутствие возможности возникновения конфликта с законом; (2) к каким возможным последствиям приведут намечаемые действия клиента в случае отсутствия правового регулирования в некоторой области деятельности.

Строго говоря, оба вопроса представляют собой одну проблему, которую в общем виде можно сформулировать так: «К каким отрицательным последствиям приведут намечаемые клиентом действия?» Если только к положительным - можно смело действовать. Если будут проблемы с законом - надо постараться их избежать. Вроде бы все очевидно и именно так должно быть и вопросах охраны окружающей среды.

В любом случае для существования некоторого движения вперед в реализации определенных действий должны существовать:

- клиент/заказчик какой-либо деятельности;
- эксперт, нанимаемый заказчиком, понимающий в чем состоят условия независимости эксперта, а, следовательно, и возможности дальнейшего процветания клиента/заказчика;
- механизм выявления последствий для клиента/заказчика, предсказание которых является главной задачей приглашенного им эксперта.

Все три компонента в обыденной жизни существуют и их не надо выдумывать. Инициатор деятельности какого-либо хозяйственного проекта существует всегда потому, что человеку надобно вечно что-нибудь делать. Потребность клиента в защите от последствий реализации намечаемой им деятельности то же всегда присутствует - любой человек не враг же самому себе.

Форма работы и использование ее результатов. До создания системы природоохранных органов в стране при отсутствии возможности иметь обособленную, независимую позицию по экологическим вопросам основной формой проведения экологической экспертизы было участие отдельных специалистов или группы экспертов в комиссиях по рассмотрению той или иной обосновывающей документации о хозяйственном развитии, создаваемых уполномоченными на то ведомствами. Строго говоря, было трудно назвать экологической экспертизой участие экспертов-экологов в анализе этой документации. Скорее всего, это было именно рассмотрение экологических аспектов подготавливаемых решений, результаты которого оформлялись в виде индивидуальных или групповых заключений. При этом экспертами делались выводы о полноте учета в решениях по объекту действующих природоохранных норм и правил, которые в той или иной мере использовались при подготовке сводного заключения по хозяйственному проекту.

После создания системы природоохранных органов ГЭЭ унаследовала комиссионную/групповую форму работы существующих видов экспертиз, а результаты стали оформляться в заключение, которое со временем по закону получило статус

«разрешения на финансирование» хозяйственной деятельности. Однако по прошлому опыту работы экспертных органов других министерств и ведомств, а также позиции, которую ГЭЭ заняла в системе принятия решений, общество требовало от нее четкого ответа на все тот же вопрос: «строить или не строить хозяйственный объект?» Скроенная по образцу и подобию других экспертиз ГЭЭ втянулась в предложенную «игру» и тут же начала пытаться давать ответ на этот сокраментальный вопрос. Однако, что же за этим последовало? Достаточно очевидная цепь событий.

Допустим государственная экологическая экспертиза, рассмотрев проект хозяйственной деятельности дала по его поводу положительное заключение. Это означает, что она, как доверенное лицо государства, подтвердила, что экологические последствия реализации хозяйственного проекта, не будут неприемлемыми. И, следовательно, утвердительно ответила на вопрос «строить или не строить объект?». В этом случае вся ответственность за неблагоприятные экологические последствия, которые могут проявиться в неопределенное время (хотя их причинами могут явиться ранее принятые решения по другим хозяйственным проектам), ложатся, в том числе, на ГЭЭ. Таким образом, в обществе появился **виновный** «во всех грехах» прошлого и будущего хозяйственного развития. Не этим ли объясняется частая смена руководителей подразделений ГЭЭ природоохранных органов, как в центре, так и на местах?

А какой другой ответ в парадигме вопроса «строить - не строить?» можно ожидать от ГЭЭ. Только отрицательный. Во избежание ответственности за поступки других, да еще в прошлом для ГЭЭ лучше запретить (то есть ответить «нет» на поставленный вопрос) любую деятельность, последствия реализации которой могут каким-либо образом проявиться в русле тех, что «запущены» прошлой хозяйственной деятельностью. В истории работы ГЭЭ имеются примеры того, когда возможная реализация проекта строительства современного высокоэффективного предприятия, являлась причиной серьезного экологического конфликта, разворачивающегося на фоне давно проявляющихся последствий загрязнения окружающей среды действующими предприятиями. Форма проведения ГЭЭ и оформление ее результатов в виде заключения вполне отвечает стоящим перед ней цели и задачам. Вместе с тем, состав экспертов, подбираемый для рассмотрения того или иного вида обосновывающей документации, теперь уже, в свете всего вышесказанного, зависит не столько от их знаний нормативной базы подготовки хозяйственных решений в том или ином аспекте, сколько от умения до тонкостей разбираться в механизмах учета экологического фактора при разработке этих решений.

Одной из особенностей формы проведения именно ГЭЭ является необходимость включения в состав экспертной комиссии представителей общественности, населения территории, где намечено осуществлять проект хозяйственной и/или иной деятельности. Опыт работы экспертных подразделений природоохранных органов свидетельствует о том, что это один из самых сложных вопросов. В самом деле, редко когда представитель общественности, населения обладает необходимыми знаниями, чтобы наравне с профессионалами обсуждать технические стороны рассматриваемого проекта. Его задача - информирование остальных членов экспертной комиссии/группы о том, насколько, по его мнению, полно или неполно учтено общественное мнение при подготовке хозяйственного проекта.

Порядок проведения. Статья 14 «Порядок проведения государственной экологической экспертизы» Федерального закона «Об экологической экспертизе» на самом деле никакого порядка не содержит. В этой статье говорится об условиях ее проведения, наличии соответствующих материалов, предварительной оплате экспертизы, сроке, не позднее которого она должна быть начата, кем должна проводиться и в соответствии с чем, что является результатом государственной экологической экспертизы и на основании чего она может быть проведена повторно. Законодателю до сих пор не удалось перевести на язык юридических норм основные действия, осуществляемые в процессе ЭЭ. Тем не менее, практический опыт экспертных подразделений природоохранных органов позволяет сформулировать основные положения порядка проведения ЭЭ, который включает три этапа: подготовительный, основной и заключительный.

В ходе **подготовительного** этапа штатным экспертом соответствующего подразделения природоохранного органа:

- проверяется соответствие представленной документации требованиям законодательства Российской Федерации или соответствующих нормативных документов к ее составу;
- формулируются техническое задание, в рамках которого определяются направления экспертизы (что является наиболее важным в рамках данного хозяйственного проекта), а также форма ее проведения (один эксперт, группа или комиссия экспертов);
- формируется экспертная комиссия/группа из специалистов по основным направлениям экспертизы;
- проводится распределение обязанностей между ее членами, составляется график работы экспертной группы/комиссии;
- оформляются соответствующие документы по обеспечению работы экспертной комиссии/группы.

В ходе **основного** этапа работы осуществляется рассмотрение представленной документации, включая:

- (1) проверку выполнения заказчиком хозяйственного проекта норм и правил по учету экологического фактора при подготовке решений по объекту (правил проведения ОВОС);
- (2) проверку выполнения заказчиком стратегического решения норм и правил по учету экологического фактора при подготовке решений по объекту (правил проведения СЭО);
- (3) установление уровня (экспертно) экологической обеспеченности подготовленных решений (политик, планов, программ) на стратегическом уровне (инженерных, технических, технологических и т.д.) по конкретному объекту.

В ходе заключительного этапа работы на основе индивидуальных и/или групповых заключений специалистов подготавливается проект сводного экспертного заключения по результатам рассмотрения всей обосновывающей документации, который обсуждается на заседании экспертной комиссии/группы, как правило, с представителями заказчика,

разработчика документации, общественности, населения территории, где намечено осуществить данный хозяйственный проект. В сводном заключении экспертной комиссии/группы даются ответы на вопросы, поставленные в техническом задании на проведение ГЭЭ, а именно:

- (1) выполнены ли заказчиком хозяйственного проекта нормы и правила по учету экологического фактора при подготовке решений (ОВОС или СЭО)?
- (2) если да - то каков уровень экологической обеспеченности подготовленных решений?

Соблюдение предлагаемого порядка делает ГЭЭ достаточно прозрачной процедурой, поддающейся проверке, как со стороны компетентных государственных органов, так и общественности.

Лекция 12. Оформление результатов проведения экологической экспертизы

Заключение ЭЭ должно быть сформировано так, чтобы:

- (1) не сковать инициативу профессионалов, рассматривающих данную обосновывающую документацию, рамками бюрократии;
- (2) предоставить возможность органу государственного управления, в составе которого находится государственная экологическая экспертиза, выразить свое отношение к выводам экспертного заключения в отношении данного проекта хозяйственной деятельности.

В рамках этих условий, как показывает практика работы экспертных подразделений природоохранных органов, **заключение государственной экологической экспертизы** представляет собой совокупность следующих документов:

- сводное экспертное заключение экспертной комиссии/группы, образованной приказом органа государственного управления, уполномоченного по закону на проведение государственной экологической экспертизы;
- решение Совета государственной экологической экспертизы природоохранного органа по результатам рассмотрения сводного экспертного заключения по хозяйственному проекту (в случае необходимости рассмотрения сводного экспертного заключения на заседании такого Совета);
- сопроводительное письмо органа государственного управления, уполномоченного по закону на проведение государственной экологической экспертизы, заказчику, органам государственной власти или местного самоуправления, другим органам и организациям, заинтересованным в реализации намечаемой деятельности.

В Федеральном законе «Об экологической экспертизе» исключено всякое упоминание о Совете государственной экологической экспертизы. Вместе с тем, такие Советы имеются как в центре, так и почти во всех субъектах Российской Федерации и возглавляют их руководители природоохранных органов или их первые заместители. Рассмотрение на заседаниях Совета результатов экологической экспертизы наиболее сложных хозяйственных проектов, позволяет руководителям природоохранных органов

давать более взвешенные оценки и принимать более сбалансированные решения в отношении намечаемой деятельности.

Кроме того, Совет государственной экологической экспертизы, в состав которого, как правило, включаются самые известные и уважаемые представители общественности, является тем местом, где общественность имеет возможность, в случае необходимости, если не отстоять свои интересы, то хотя бы скорректировать принимаемое природоохранным органом решение по поводу поддержки выводов и рекомендаций экспертной комиссии.

Учитывая, что чем крупнее хозяйственный проект, тем больше он создает возможностей для возникновения экологических конфликтов, Совет государственной экологической экспертизы также является «ареной», где последний раз перед отправкой по соответствующим адресатам может быть всецело рассмотрено заключение ГЭЭ, включая особое мнение тех экспертов, мнения которых по тем или иным причинам не были учтены в его окончательном варианте.

Частые попытки отложить выяснение и устранение действительных причин социально-экологических конфликтов, связанные с возможной реализацией того или иного хозяйственного проекта, привели к тому, что и на заседаниях Советов государственной экологической экспертизы не удается снять наиболее острые из них, что, вероятно, и послужило поводом для не включения соответствующих норм в современное законодательство об экологической экспертизе. Поможет ли этот шаг законодателя предотвращению «разгорания» экологических конфликтов на местах, покажет время.

Эффективность деятельности Советов государственной экологической экспертизы была бы значительно выше, если бы председатель и члены Совета пытались решить следующие задачи, вытекающие, в том числе, из задания экспертной комиссии/группе на проведение экологической экспертизы данного хозяйственного проекта:

- (1) определить насколько полно экспертная комиссия провела проверку выполнения заказчиком хозяйственного проекта норм и правил по учету экологического фактора при подготовке рассматриваемых решений;
- (2) оценить правильность установления экспертной комиссией/группой уровня экологической обеспеченности подготовленных решений.

Заключение ГЭЭ должно быть опубликовано, если не в средствах массовой информации (газетах, журналах и т.д., что желательно в случае проведения экспертизы сложных проектов хозяйственной деятельности), то, по крайней мере, в профессиональных изданиях. Публикация заключений дает возможность накапливать и анализировать практический опыт с целью подготовки предложений по совершенствованию норм и правил природопользования, методики проведения государственной экологической экспертизы.

Однако, опять же для того чтобы добиться повышения эффективности работы всей государственной экологической экспертизы, включая последовательно улучшение качества содержания индивидуальных заключений отдельных экспертов, сводных

заключений экспертных комиссий/групп, а также решений Совета государственной экологической экспертизы необходимо создать механизмы по учету экологического фактора при подготовке хозяйственных решений, подлежащих государственной экологической экспертизе.

Выводы:

- (1) ГЭЭ – есть инструмент государственного превентивного экологического контроля за перспективной хозяйственной и/или иной деятельностью, осуществление которой может оказать воздействие на окружающую на некоторой территории;
- (2) обслуживая государственное управление социально-экономическим развитием страны, ЭЭ, выполняя функцию обратной связи, может быть только государственной, с присущей этому статусу ответственности за организацию хозяйственной и/или иной деятельности на некоторой территории и управление качеством окружающей среды;
- (3) ГЭЭ встроена в систему государственного контроля и ориентируется только на законодательно установленные нормы по учету экологического фактора, несет ответственность за результаты оценки уровня экологической обеспеченности подготовленных решений по объекту;
- (4) нормативная база подготовки хозяйственных и иных решений, осуществление которых может привести к экологическим и связанным с ними социальным, экономическим и другим последствиям, которая содержит в основном предметные нормы по ограничению воздействия намечаемой деятельности на окружающую среду, дополняется процедурными нормами, позволяющими при подготовке таких решений учитывать в них экологический фактор;
- (5) в качестве заключения государственной экологической экспертизы рассматривается совокупность следующих документов:
 - сводное экспертное заключение экспертной комиссии/группы;
 - решение Совета государственной экологической экспертизы природоохранного органа по результатам рассмотрения сводного экспертного заключения по хозяйственному проекту (в случае необходимости рассмотрения сводного экспертного заключения на заседании такого Совета);
 - сопроводительное письмо органа государственного управления, уполномоченного по закону на проведение государственной экологической экспертизы, заказчику, органам государственной власти или местного самоуправления, другим органам и организациям, заинтересованным в реализации намечаемой деятельности;
- (6) для повышения эффективности ГЭЭ, как функции государственного превентивного экологического контроля за перспективной хозяйственной деятельностью, создаются механизмы учета экологического фактора при подготовке различных видов обосновывающей документации, в том числе для законопроектов, проектов нормативных материалов, международных договоров и подобных им документов, которые по закону подлежат государственной экологической экспертизе.