

image not found or type unknown



В настоящее время под экологической экспертизой следует понимать установление соответствия документов и (или) документации, обосновывающих намечаемую хозяйственную и иную деятельность, экологическим требованиям, установленным техническими регламентами и законодательством в области охраны окружающей среды, в целях предотвращения негативного воздействия такой деятельности на окружающую среду.

В истории становления и развития отечественного института государственной экологической экспертизы (ГЭЭ) исключительная роль принадлежит знаменитому постановлению ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 07.01.1988 г. № 32 «О коренной перестройке дела охраны природы в стране». Этот документ, провозгласившим (в частности) о создании «союзно-республиканского» Государственного комитета СССР по охране природы (Госкомприрода СССР), возлагал на данный комитет и «осуществление государственной экологической экспертизы генеральных схем развития и размещения производительных сил страны и отраслей народного хозяйства», а также «проектов на строительство (реконструкцию) предприятий и иных объектов, оказывающих воздействие на состояние окружающей среды и природных ресурсов».

Важной вехой на этом поприще явилось и постановление Верховного Совета СССР от 27.11.1989 г. № 72 «О неотложных мерах экологического оздоровления страны», предписывающее начиная с 1990 г. «открывать финансирование работ по всем проектам и программам только при наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы», а также «обеспечить независимость экологической экспертизы».

В структурах созданных Госкомприроды СССР и Госкомприроды РСФСР были сформированы специализированные управления ГЭЭ, использовавшие формы и принципы работы государственных экспертиз, ранее проводившихся в Госстрое и Госплане СССР.

В принятом в конце 1991 г. Законе РСФСР «Об охране окружающей природной среды» ГЭЭ был посвящен целый раздел. В частности, Закон закрепил принципы проведения ГЭЭ: обязательность, научная обоснованность, законность выводов, вневедомственность, гласность, участие общественности.

Наконец, в ноябре 1995 г. принимается Федеральный закон «Об экологической экспертизе» еще одно событие исторического масштаба в деле становления государственных институтов охраны окружающей среды и регулирования природопользования. Будучи законом прямого действия, он стал основополагающим актом в данной сфере. В преамбуле этого закона отмечается, что он регулирует отношения в области экологической экспертизы и направлен на реализацию конституционного права (статья 42) граждан Российской Федерации на благоприятную окружающую среду посредством предупреждения негативных воздействий хозяйственной и иной деятельности. Следует подчеркнуть, что, несмотря на потенциальный конфликт экологической экспертизы и сферы бизнеса, данный Федеральный закон не претерпел сколь-нибудь существенных изменений на протяжении последующих 11 лет.

Требования обязательности и гласности ГЭЭ являлись мощнейшим стимулом для заказчиков и проектных организаций в подготовке материалов экологического обоснования намечаемой хозяйственной деятельности. Оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС) и ГЭЭ стали одним из немногих эффективных механизмов в сфере охраны природы, реально обеспечивающие реализацию конституционного права граждан на благоприятную окружающую среду и получение достоверной информации.

Объекты экологической экспертизы делятся на две группы федерального уровня и уровня субъектов РФ и перечислены соответственно в ст. 11 и 12 Закона. Формально-юридическим критерием разграничения этих двух групп является, применительно к объектам федеральной экспертизы, утверждение документации и проектов деятельности Правительством РФ или федеральными органами исполнительной власти. Экологическим критерием служат потенциальная возможность воздействия реализуемого объекта на окружающую среду сопредельных с Россией государств или двух и более субъектов РФ, воздействие или использование природных ресурсов федерального значения (относящихся к федеральной собственности), в том числе на особо охраняемые природные территории федерального значения.

Список объектов государственной экологической экспертизы федерального уровня весьма объемный, он включает: 1) проекты нормативно-технических и инструктивно-методических документов в области охраны окружающей среды, утверждаемых органами государственной власти Российской Федерации; 2) проекты федеральных целевых программ, предусматривающих строительство и эксплуатацию объектов хозяйственной деятельности, оказывающих воздействие на окружающую среду, в

части размещения таких объектов с учетом режима охраны природных объектов;

3) проекты соглашений о разделе продукции; 4) материалы обоснования лицензий на осуществление отдельных видов деятельности, которые оказывают негативное воздействие на окружающую среду и лицензирование которых осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 8 августа 2001 года N 128-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности" 5) проекты технической документации на новые технику, технологию, использование которых может оказать воздействие на окружающую среду, а также технической документации на новые вещества, которые могут поступать в природную среду; 6) 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; 7) объекты государственной экологической экспертизы, указанные в Федеральном законе от 30 ноября 1995 года N 187-ФЗ "О континентальном шельфе Российской Федерации", Федеральном законе от 17 декабря 1998 года N 191-ФЗ "Об исключительной экономической зоне Российской Федерации", Федеральном законе от 31 июля 1998 года N 155-ФЗ "О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации"; 7.1) проектная документация объектов, строительство, реконструкцию, капитальный ремонт которых предполагается осуществлять на землях особо охраняемых природных территорий федерального значения, а также проектная документация особо опасных, технически сложных и уникальных объектов, объектов обороны и безопасности, строительство, реконструкцию, капитальный ремонт которых предполагается осуществлять на землях особо охраняемых природных территорий регионального и местного значения, в случаях, если строительство, реконструкция, капитальный ремонт таких объектов на землях особо охраняемых природных территорий допускаются законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации; 7.2) проектная документация объектов, связанных с размещением и обезвреживанием отходов I - V класса опасности; 8) объекты государственной экологической экспертизы, указанные в данных положениях и ранее получивший положительное заключение государственной экологической экспертизы, в случае: доработки такого объекта по замечаниям проведенной ранее государственной экологической экспертизы;¹

К объектам государственной экологической экспертизы регионального уровня относятся: 1) проекты нормативно-технических и инструктивно-методических документов в области охраны окружающей среды, утверждаемых органами

государственной власти субъектов Российской Федерации; 2) проекты целевых программ субъектов Российской Федерации, предусматривающих строительство и эксплуатацию объектов хозяйственной деятельности, оказывающих воздействие на окружающую среду, в части размещения таких объектов с учетом режима охраны природных объектов; 3) материалы обоснования лицензий на осуществление отдельных видов деятельности органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации; 4) материалы комплексного экологического обследования участков территорий, обосновывающие придание этим территориям правового статуса особо охраняемых природных территорий регионального значения; 4.1) проектная документация объектов, строительство, реконструкцию, капитальный ремонт которых предполагается осуществлять на землях особо охраняемых природных территорий регионального и местного значения; 5) объекты государственной экологической экспертизы регионального уровня, указанные в данных положениях и ранее получивший положительное заключение государственной экологической экспертизы, в случае: доработки такого объекта по замечаниям проведенной ранее государственной экологической экспертизы; реализации такого объекта с отступлениями от документации, получившей положительное заключение государственной экологической экспертизы, и (или) в случае внесения изменений в указанную документацию и т.д.;

Субъектами государственной экологической экспертизы должны выступать три стороны: заказчик, подрядчик, потребитель.

Заказчиком является властная государственная структура, наделенная правом назначать подобную экспертизу.

Подрядчиком является исполнитель задания по экологической экспертизе. Им могут быть как отдельные специалисты, так и целые научно-исследовательские институты. Экспертиза может выполняться комиссией, состоящей из специалистов, подобранных и назначенных компетентным органом.

Потребителем в данной системе общественных отношений выступает предприятие или организация, являющаяся собственником объекта, ставшего предметом экспертного анализа.

Принципы применяются как к государственной так и к общественной экологической экспертизе.

Адресатами принципов являются все лица, участвующие в эколого-экспертном процессе. Разработчики материалов, которые впоследствии станут объектом

экологической экспертизы, и заказчик государственной экологической экспертизы должны знать какие принципиальные требования будут предъявлены их материалам. Субъекты, проводящие экологическую экспертизу, в своей работе должны ими руководствоваться.

Сформулированные в Законе нормы-принципы экологической экспертизы являются стержнем всей системы права в данной сфере. Они выражают сущность и социальное назначение экологической экспертизы, основу ее правового регулирования и осуществления. Принципы должны соблюдаться всеми субъектами, участвующими в эколого-экспертном процессе, включая заказчика планируемой деятельности, проектные организации, эколого-экспертные органы и организации.

1. Принцип презумпции потенциальной экологической опасности любой намечаемой хозяйственной и иной деятельности означает, что при оценке материалов, являющихся объектом экологической экспертизы, эксперты должны исходить из того, что реализация соответствующей деятельности может повлечь вредные воздействия на окружающую природную среду.
2. Принцип обязательности проведения государственной экологической экспертизы до принятия решений о реализации объекта экологической экспертизы адресован заказчику планируемой деятельности и органам государственной экологической экспертизы. Для заказчика данный принцип означает, что он не вправе принять решение о реализации планируемой деятельности и осуществлять такую деятельность, если она в соответствии со статьями 11 и 12 Федерального закона "Об экологической экспертизе" представляет собой объект государственной экологической экспертизы.²
3. Хотя принцип комплексности оценки воздействия на окружающую природную среду хозяйственной и иной деятельности и его последствий распространяется на оба экологической экспертизы, его в полной мере обязаны соблюсти, прежде всего, органы государственной экологической экспертизы. Требовать от общественной экологической экспертизы, проводимой инициативно, всесторонней оценки экспертируемых материалов не вправе.

Данный принцип устанавливает обязанность органов и комиссий государственной экологической экспертизы оценить полноту видов и масштабов воздействий на природную среду в процессе реализации объекта экспертизы.

4. Принцип достоверности и полноты информации, представляемой на экологическую экспертизу, устанавливает, прежде всего, обязанность заказчика обеспечить представление на экологическую экспертизу достоверной и полной информации об объекте экспертизы.

Достоверной является бесспорная информация об объекте экологической экспертизы, не вызывающая сомнений, неискаженная, соответствующая требованиям законодательства, других нормативных правовых актов и нормативно-технических документов.

5. Принцип независимости экспертов экологической экспертизы при осуществлении ими своих полномочий в области экологической экспертизы означает, что никто не вправе вмешиваться в работу эксперта, выполняемую в соответствии с требованиями законодательства об экологической экспертизе, техническим заданием на проведение экологической экспертизы, задачами, которые ставятся перед экспертом руководителем экспертной комиссии или руководителем группы. В соответствии с этим принципом эксперт свободен в оценках экспертируемого объекта и выводах по нему.

6. Не умаляя значение других принципов, принцип научной обоснованности, объективности и законности заключений экологической экспертизы - один из основных. Каждая из составных частей этого принципа имеет собственное содержание. Заключение экологической экспертизы должны быть научно обоснованными. Это требование касается как индивидуальных заключений экспертов, так и сводных заключений экологической экспертизы.

7. Принцип законности заключений экологической экспертизы - сердцевина эколого-экспертной деятельности. При проведении экологической экспертизы соблюдение этого принципа определяет масштаб обеспечения реализации экологического права. Соблюдение принципа законности при проведении государственной экологической экспертизы действительно имеет особое значение с учетом обязательной юридической силы заключения этого вида экспертизы.

8. Принцип гласности, участия общественных организаций (объединений), учета общественного мнения при проведении экологической экспертизы является проявлением демократизации российского экологического права и средством реализации права граждан на благоприятную окружающую среду.

Данный принцип устанавливает обязанность других субъектов эколого-экспертного процесса выполнить требования законодательства в области

экологической экспертизы.

9. Принцип ответственности участников экологической экспертизы и заинтересованных лиц за организацию, проведение, качество экологической экспертизы, думается, адресован в основном участникам государственной экологической экспертизы.

Государственная экологическая экспертиза (том числе повторная) проводится при условии соответствия формы и содержания представляемых заказчиком материалов требованиям Федерального закона «Об экологической экспертизе», установленному порядку ее проведения. Экспертиза проводится при выполнении заказчиком двух необходимых условий:

- предоставлении всех необходимых материалов;
- предварительной оплате про ведения экспертизы.

Государственная экологическая экспертиза проводится при условии наличия в составе представляемых материалов:

- документации, подлежащей государственной экологической экспертизе в объеме, который определен в установленном порядке, и содержащей материалы оценки воздействия на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности, которая подлежит государственной экологической экспертизе;
- положительных заключений и (или) документов согласований органов федерального надзора и контроля с органами местного самоуправления;
- заключений федеральных органов исполнительной власти по объекту государственной экологической экспертизы в случае его рассмотрения указанными органами и заключений общественной экологической экспертизы в случае ее проведения;
- материалов обсуждений объекта государственной экологической экспертизы с гражданами и общественными организациями (объединениями), организованных органами местного самоуправления. ³

Государственная экологическая экспертиза проводится при условии ее предварительной оплаты заказчиком документации, подлежащей государственной экологической экспертизе, в полном объеме и в порядке, устанавливаемых федеральным органом исполнительной власти в области экологической

экспертизы. Начало срока ее проведения назначается не позднее чем через один месяц после ее оплаты и приемки комплекта необходимых материалов и документов в полном объеме и в количестве. Срок проведения экспертизы определяется сложностью объекта, но не должен превышать 6 месяцев.

Государственный орган, уполномоченный на организацию и проведение экспертизы, обязан:

- начать ее не позднее чем через месяц после выполнения заказчиком указанных условий;
- создать экспертную комиссию, как правило, из внештатных экспертов, являющихся крупными специалистами или известными учеными в соответствующей области;
- утвердить персональный состав комиссии, ее руководителя секретаря;
- организовать получение экспертами всех необходимых материалов заседания экспертной комиссии, подготовку сводного заключения.

Экспертом государственной экологической экспертизы является специалист, обладающий научными и (или) практическими познаниями по рассматриваемому вопросу и привлеченный федеральным органом исполнительной власти в области экологической экспертизы к ее проведению по соответствующим направлениям науки, техники, технологии.

Общий порядок проведения государственной экологической экспертизы детализируется путем определения прав и обязанностей экспертов и указания в законе их гарантий.

к числу прав эксперта относятся права на:

- ознакомление со всеми материалами;
- получение дополнительной информации для всесторонней и объективной оценки объектов государственной экологической экспертизы;
- оплату труда;
- особое мнение по объекту государственной экологической экспертизы, которое прилагается к заключению государственной экологической экспертизы.

Соотношение государственной экологической экспертизы и оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС). Действующие в РФ нормативные документы и доктрина рассматривают оценку воздействия на окружающую среду как предшествующую и обязательную - в установленных законом случаях - стадию государственной экологической экспертизы. Это процесс, способствующий принятию экологически ориентированного управленческого решения о реализации намечаемой хозяйственной и иной деятельности посредством определения возможных неблагоприятных воздействий, оценки экологических последствий, учета общественного мнения, разработки мер по уменьшению и предотвращению последствий. От экологической экспертизы ОВОС отличается самым содержанием и целями. Экологическая экспертиза проводится для выявления соответствия намечаемой деятельности и определения допустимости реализации объекта. ОВОС - это процедура оценки возможных последствий и экологических рисков реализации объекта.⁴Статья 32 Федерального закона «Об охране окружающей среды» устанавливает, что ОВОС проводится в отношении планируемой хозяйственной и иной деятельности, которая может оказать прямое или косвенное воздействие на окружающую среду, независимо от организационно-правовых форм собственности субъектов этой деятельности - при разработке всех альтернативных вариантов предпроектной, - в том числе прединвестиционной, и проектной документации, обосновывающей планируемую деятельность. Согласно ст. 33 экологическая экспертиза проводится в целях установления соответствия планируемой деятельности экологическим требованиям. Результаты ОВОС являются частью документации, представляемой на экологическую экспертизу. Их образуют: информация о масштабах и характере воздействия на окружающую среду намечаемой деятельности, альтернативы ее реализации, оценки собственно последствий деятельности и др. Они служат основой и для проведения мониторинга и экологического контроля за реализуемой деятельностью. ОВОС проводится в несколько этапов: уведомление, предварительная оценка, составление технического задания на проведение ОВОС, проведение исследований, подготовка предварительного варианта материалов по оценке воздействия, ознакомление с полученными данными общественности, подготовка окончательных материалов. Все этапы обеспечиваются заказчиком намечаемой хозяйственной деятельности.⁵

Эксперт обязан:

- осуществлять всесторонний, полный, объективный и комплексный анализ представляемых на государственную экологическую экспертизу материалов с

учетом передовых достижений отечественной и зарубежной науки и техники и предоставлять заключения по таким материалам;

- соблюдать требования законодательства РФ об экологической экспертизе и законодательства субъектов РФ об экологической экспертизе;

- соблюдать установленные федеральным органом исполнительной власти в области экологической экспертизы порядок и сроки осуществления государственной экологической экспертизы;

- обеспечивать объективность и обоснованность выводов своего заключения по объекту экологической экспертизы;

- участвовать в подготовке материалов, обосновывающих учет при проведении государственной экологической экспертизы заключения общественной экологической экспертизы, а также поступившие от органов местного самоуправления, общественных организаций (объединений) и граждан аргументированные предложения по экологическим аспектам хозяйственной и иной деятельности, которая подлежит государственной экологической экспертизе;

- обеспечивать сохранность материалов и конфиденциальность сведений, представленных на государственную экологическую экспертизу.

Несмотря на высокий уровень конкретизированности норм, регулирующих права и обязанности экспертов, ряд практически важных вопросов вызывает затруднения, а отсутствие их законодательного решения - сложные правовые и этические проблемы. Например, распространяется ли требование конфиденциальности на информацию о том, что один из членов экспертной комиссии сформулировал и оформил особое мнение, имеет ли он право, разглашая содержание материалов, представленных на государственную экологическую экспертизу, довести до сведения общественности или хотя бы узкого круга специалистов факт высказанного им особого мнения либо представить его в качестве одного из документов при судебном обжаловании результатов экспертизы? Распространяется ли требование конфиденциальности на законопроекты, поступившие на экологическую экспертизу? Что важнее - требование конфиденциальности или возможное нарушение конституционных экологических прав человека?

Государственная экологическая экспертиза проводится экспертной комиссией, образованной федеральным органом исполнительной власти в области

экологической экспертизы, которая по результатам ее проведения выносит соответствующее заключение.

Экспертная комиссия определяет:

- соответствие намечаемой деятельности требованиям, установленным нормативными правовыми актами РФ и субъектов РФ по вопросам охраны окружающей среды;
- полноту выявления масштабов прогнозируемого воздействия на окружающую среду в результате осуществления намечаемой деятельности и экологическую обоснованность допустимости ее реализации;
- достаточность предусмотренных мер по обеспечению экологической безопасности и сохранению природного потенциала.

В процессе работы экспертной комиссии:

- проводится организационное заседание экспертной комиссии, на котором определяются основные направления работы экспертов и экспертных групп (при их создании), выдаются задания экспертам и утверждается календарный план работы экспертной комиссии;
- подготавливаются индивидуальные и групповые (при наличии экспертных групп) экспертные заключения, которые передаются ответственному секретарю экспертной комиссии;
- составляется руководителем и ответственным секретарем экспертной комиссии проект сводного заключения экспертной комиссии на основании индивидуальных и групповых экспертных заключений;
- обсуждается проект заключения экспертной комиссии на заседаниях экспертной комиссии.

Заключение - это официальный, юридически значимый документ, результат коллективного труда экспертов. Заключение подробно регламентируется в Законе «Об экологической экспертизе» (ст. 18). Заключение - это документ, подготовленный экспертной комиссией. Он содержит выводы: во-первых, о допустимости воздействия на окружающую среду хозяйственной или иной деятельности и, во-вторых, о возможности реализации объекта экспертизы. Заключение считается одобренным, если с его выводами согласно

квалифицированное большинство списочного состава экспертной комиссии. Оно подписывается руководителем, ответственным секретарем и всеми членами комиссии, но приобретает статус заключения государственной экологической экспертизы только после утверждения его специально уполномоченным органом в области проведения экологической экспертизы. Утверждение - это акт, подтверждающий соответствие порядка проведения экспертизы требованиям законодательства, он не затрагивает содержания заключения.

Заключение может быть положительным или отрицательным. Положительное заключение является обязательным условием финансирования и реализации объекта экспертизы и действует в течение срока, определенного специально уполномоченным органом. В законе указаны условия, когда оно теряет силу (например, в связи с доработкой и изменением проекта). Отрицательное заключение влечет ряд правовых последствий:

- а) оно означает запрет на реализацию объекта;
- б) предоставляет хозяйственной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации, определен перечень объектов, обязательно подлежащих процедуре ОВОС. Это, как правило, крупные проекты энергетики, промышленности, сельского хозяйства и иные.

В современных условиях перехода России к рыночным отношениям экологическая экспертиза становится основным элементом принятия решения на любом уровне управления. В первую очередь, это связано с переходом от административных методов регулирования экономики к рыночным, что предусматривает развитие независимой экологической экспертизы как одного из важнейших инструментов в процессе принятия решений.

Будущие поколения должны иметь такие же возможности удовлетворения потребностей, как и нынешнее. Для этого совокупный природный и экономический потенциал, оставляемый для них, должен быть сохранён или приумножен в результате намечаемой деятельности.

В соответствии с Конституцией РФ каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам, которые являются основой устойчивого развития, жизни и деятельности народов, проживающих на территории Российской Федерации.