Превентивные механизмы охраны окружающей среды в России и Европейском Союзе. Перспективы гармонизации

Содержание

C	окращения	3
В	ведение	4
	Особенности развития и современное состояние процедуры ОВОС и	
ГО	сударственной экологической экспертизы в Российской Федерации	6
	1.1. Развитие процедуры ОВОС в советское время	6
	1.2. Экологическая оценка в СССР и России после 1990 года	8
	1.3. Эволюция системы экологической оценки во время административной реформы 2000-2005 гг.	12
	1.4. Реформа законодательства 2005-2009 гг., экологическая оценка и экологическая экспертиза	13
	1.5. Общественная экологическая экспертиза	20
	1.6. Критерии отнесения объектов намечаемой деятельности к объектам государственной экологической экспертизы	21
	1.7. Система экологической оценки в Российской Федерации и две ее основные подсистемы	22
	1.8. ОВОС. Правовые особенности и методология	24
	1.9. Инженерно-экологические изыскания	27
	1.10. Инженерно-правовая информация об объекте представляемая в рамках OBOC инвестиционной стадии	30
	1.11. Регламент проведения экологической экспертизы	31
	1.12. Основные недостатки существующей системы экологической оценки в РФ	33
	Развитие процедуры оценки воздействия на окружающую среду в Европейском рюзе	34
	2.1. Концепция и правовой контекст	34
	2.2. Основные этапы процесса оценки воздействия на окружающую среду (EIA) в Европейском Союзе	36
	2.2.1. Скрининг	38
	2.2.2. Предварительное определение масштаба проведения EIA	42
	2.2.3 Альтернативы и минимизирующие мероприятия	45
	2.2.3. Оценка состава и качества экологической информации	47
	2.3. Соотношение Директивы EIA и других Директив и Конвенций Евросоюза	56
	2.3.1. Директива о стратегической экологической оценке	56
	2.3.2. Биологическое разнообразие и оценка объектов Natura 2000	57
	2.3.3. Директива о комплексном предотвращении и контроле загрязнений	60
	2.3.4. EIA и вопросы глобального изменения климата	61
3.	Рекомендации по гармонизации законодательства Российской Федерации и	
ΕE	вропейского Союза в области ОВОС и экологической экспертизы	62
	3.1. Некоторые процедурные вопросы гармонизации EIA-OBOC	62
	3.2. Классификация типов объектов ОВОС	63

3.3. Регламе	нт ОВОС и определение категории объекта экологической	
экспертизы		76
3.4. Стратеги	ческая экологическая оценка	78
3.5. Государс	твенная экологическая экспертиза регионального уровня	80
	чия органов местного самоуправления городских округов и ых районов в области экологической оценки	80
3.7. Статус э	кологического эксперта	81
3.8. Институц	циональная организация экологической экспертизы	82
3.9. Перечен	ь нормативно-правовых актов, которые необходимо разработать	
для регулиро	вания ОВОС и ГЭЭ	83
4. Заключение		84
5. Цитированна	я литература	88
Приложение 1		91
Приложение 2		93

Сокращения

РФ Российская Федерация EC Европейский Союз

СССР Союз Советских Социалистических Республик

РСФСР Российская Советская Федеративная Социалистическая

Республика

ООН Организация Объединенных Наций

ЮНЕСКО Организация Объединенных Наций по вопросам образования,

науки и культуры

ФЗ Федеральный закон

EIA Environment impact assessment – оценка воздействия на

окружающую среду. В данной монографии – применительно к

странам-членам ЕС

ОВОС Оценка воздействия на окружающую среду. В данной монографии

применительно к РФ

ГЭЭ Государственная экологическая экспертиза в Российской

Федерации

SEA Strategic Environmental Assessment – стратегическая экологическая

оценка

ОЭЭ Общественная экологическая экспертиза

ЭО Экологическая оценка

ТерКСОП Территориальные комплексные схемы охраны природы Госстрой СССР Государственный комитет СССР по охране природы Государственный комитет СССР по охране природы

Минприрода РФ Министерство природных ресурсов (с 2008 года Министерство

природных ресурсов и экологии) Российской Федерации

ЗВОС Заявление о воздействии на окружающую среду Росводресурсы Федеральное агентство водных ресурсов России Рослесхоз Федеральное агентство по недропользованию России Федеральное агентство лесного хозяйства России

Росприроднадзор Федеральная служба по надзору в сфере природопользования

России

Россельхознадзор Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному

надзору России

Ростехнадзор Федеральная служба по экологическому, технологическому и

атомному надзору России

Росземкадастр Федеральная служба земельного кадастра России Трест ГРИИ Трест геодезических работ и инженерных изысканий IPPC Integrated Pollution Prevention and Control – комплексное

предотвращение и контроль загрязнений

НДТ Наилучшая доступная технология

ООПТ Особо охраняемая природная территория

Введение

Презумпция экологической опасности планируемой хозяйственной и иной деятельности, декларированная в законе РФ «Об охране окружающей среды» (ФЗ-7) [1], является важнейшим принципом экологического права в Российской Федерации. Это означает, что инициатор любой деятельности должен доказать, что его предполагаемые действия не нанесут вреда окружающей среде и не создадут экологической опасности.

В Российской Федерации подобный доказательный механизм заключен в проведении оценки воздействия предполагаемой деятельности на окружающую среду (ОВОС) и, для ряда случаев, верификации этой оценки в процессе проведения государственной экологической экспертизы.

В Европейском Союзе (ЕС) в качестве процедуры, доказывающей возможность проведения определенной деятельности в определенном месте, также используется оценка воздействия на окружающую среду (Environment impact assessment – EIA).

В Советском Союзе, в России, в странах ЕС был накоплен значительный опыт проведения экологических оценок и экспертиз. Из этого опыта следует, что нельзя ставить знак равенства между российским и европейским подходами и процедурами проведения экологических оценок. Между тем, логика развития международного сотрудничества, совместного осуществления ряда проектов требует если не унификации, то сближения процедур экологической оценки, создания единой «линейки», которой можно было бы измерить воздействие объекта на окружающую среду, и единого инструмента, которым можно было бы определить допустимость этого воздействия при заданных географических, экологических и социальных условиях.

Иными словами, речь идет о необходимости гармонизации экологического законодательства вообще и процедур экологической оценки, в частности.

Гармонизация законодательства в области проведения оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) и государственной экологической экспертизы (ГЭЭ) в РФ и соответствующих подходов в ЕС наиболее реальна и эффективна в направлении изменения процедур самой экологической оценки в том числе:

- унификации требований многосторонних международных соглашений, включающих процедуры ОВОС и ГЭЭ, с инкорпорированием их в национальное законодательство РФ:
- адаптации и унификации категорий объектов, подлежащих процедуре ОВОС и регламента идентификации их экологической опасности на предварительных стадиях проектирования (Декларация о намерениях);
- применения принципа единого органа специализированных согласований и экспертизы (принцип «одного окна»);
- внедрения в практику экспертизы схем территориального развития стратегической экологической оценки;
- законодательного закрепления публичного права населения, затрагиваемого планируемой деятельностью, на участие в принятии решения.

При этом рекомендации по гармонизации системы экологической оценки в Российской Федерации должны учитывать, как минимум, следующее:

административные и экономические условия, в которых будет применяться ЭО;

- нормативно-правовую базу, в рамках которой функционирует система экологической оценки;
- практику правоприменения формы и механизмы реализации соблюдения законодательства и норм в области ЭО;
- административный статус ЭО в системе органов власти и управления, степень ее воздействия на процесс принятия решений и практику реализации проектов;
- институциональный потенциал ответственных органов по обеспечению функционирования системы ЭО и ее совершенствования, включая уровень квалификации сотрудников, материально-техническое и финансовое обеспечение.

В настоящей монографии выполнен обзор развития и современного состояния процедур экологической оценки в России и Европейском Союзе и даны рекомендации по гармонизации российских процедур с учетом европейского опыта.

1. Особенности развития и современное состояние процедуры ОВОС и государственной экологической экспертизы в Российской Федерации

1.1. Развитие процедуры ОВОС в советское время

Исторический обзор развития процедуры экологической оценки и экологической экспертизы в Российской Федерации выполнялся, в частности, в работах [2, 3].

Институт экологической экспертизы как инструмент охраны окружающей среды стал применяться в СССР уже с 70-гг. Одновременно процесс принятия решений о социально-экономическом развитии регулировался хозяйственным законодательством.

Все проекты строительства или реконструкции хозяйственных объектов, должны были разрабатываться в соответствии с нормами и правилами планирования и проектирования. Эти правила содержали не только природоохранные и санитарные стандарты, но и определенные требования по проведению инженерных и экологических расчетов, изысканий, а также по оформлению проектной документации. Например, уже с 70-х гг., существовало требование о включении в большинство видов проектной документации раздела «Охрана окружающей природной среды», описывающего проектируемые природоохранные меры.

Для осуществления определенных видов деятельности необходимы были согласования государственных органов, отвечавших за охрану окружающей среды или ее отдельных компонентов, частью процесса принятия решений была оценка намечаемой деятельности (включая планы, программы и т.д.) специальными комитетами экспертов («экспертизами»).

Экспертизы входили в состав Госплана, Госстроя, ряда других министерств и региональных органов власти. В ряде случаев к участию в экспертизах приглашались специалисты экологического профиля. Чаще всего это происходило при рассмотрении крупных программ и проектов и редко касалось экспертиз более низкого уровня.

Кроме того, в середине 70-х годов в СССР активно внедрялась концепция территориальных комплексных схем по охране природы (ТерКСОП), которые часто разрабатывались параллельно с планами или программами территориального развития. Таким образом, начиная с 70-х годов, в советской системе планирования и проектирования появились определенные элементы экологической оценки. Для некоторых крупных проектов и программ они были связаны с оценкой возможности их осуществления экспертами-экологами, для основной же массы деятельности сводились к выполнению норм и правил проектирования, что было, разумеется, не всегда достаточно для предотвращения негативного воздействия на окружающую среду.

На протяжении 80-х гг. в СССР, как со стороны государственных органов, так и со стороны широкой общественности, формировалось и понимание принципиальной слабости существующих механизмов учета экологических факторов при принятии хозяйственных решений. Так, в Постановлении Верховного Совета СССР от 3 июля 1985 г. «О соблюдении требований законодательства по охране природы и рациональному использованию природных ресурсов» содержалось указание органам

власти разработать нормативно-правовые акты об обязательном проведении экологической экспертизы новых технологий и материалов, а также проектов в области развития инфраструктуры и реконструкции промышленных объектов.

Одновременно с развитием системы экспертиз принимались меры по совершенствованию экологических требований к заказчикам и проектировщикам. В 1985 г. Государственный комитет СССР по строительству принял «Инструкцию о составе, порядке разработки, согласования и утверждения проектно-сметной документации на строительство предприятий, зданий и сооружений» (Госстрой СССР, 1985).

Согласно требованиям Инструкции, в проектную документацию было необходимо включать: «комплексную оценку оптимальности предусматриваемых технических решений по рациональному использованию природных ресурсов и мероприятий по предотвращению отрицательного воздействия строительства и эксплуатации предприятия, сооружения на окружающую среду...».

Именно это требование послужило прототипом введенной позднее оценки воздействия на окружающую среду (OBOC), хотя в указанном документе «комплексная оценка» понималась как некий конечный результат, удостоверяющий экологическую допустимость реализации проекта, а не как процесс, способствующий принятию оптимальных решений.

В середине 80-х годов был создан Межведомственный научно-технический совет по комплексным проблемам охраны окружающей природной среды и рациональному использованию природных ресурсов (МНТС). Помимо этого, в 1988 г. Госкомприродой была издана инструкция, обязывавшая заказчиков представлять проектную документацию на экологическую экспертизу. Инструкция обязывала включать в состав документации, передаваемой на экспертизу, результаты проведения оценки воздействия на окружающую среду.

В 70-е годы в качестве нового инструмента государственно-монополистического управления в сфере природопользования получила развитие система лицензирования нового промышленного строительства по экологическому критерию, включая оценку воздействия на окружающую среду. В 1989 г. Верховный Совет СССР принял Указ № 827-1 «О неотложных мерах по улучшению экологической ситуации», который запрещал финансирование проектов и программ, не имевших положительного заключения государственной экологической экспертизы. С 1989 г. запрещалось отделам государственной экологической экспертизы принимать на экспертизу проекты, не содержавшие результатов оценки воздействия на окружающую среду, также приводился перечень другой обязательной документации, представляемой на экспертизу.

Рассматривая мировой опыт решения подобных проблем, МНТС обратил внимание на практиковавшуюся на Западе процедуру экологической оценки (EIA).

Первый механизм экологической оценки в СССР был создан на основе практики проведения экспертиз, сложившихся в системе социалистического планирования. Кроме этого сформировалось представление о том, что процесс принятия решений об осуществлении намечаемой деятельности должен быть реформирован в соответствии со следующими принципами:

 оценке должны подвергаться не только отдельные программы и экологически опасные проекты, но и все виды намечаемой деятельности (проектного и стратегического уровней), могущие привести к отрицательным воздействиям на окружающую среду:

- экологические последствия намечаемой хозяйственной деятельности должны подвергаться экспертной оценке, независимой от ведомств-заказчиков;
- в процессе оценки и принятия решений должны учитываться мнения независимых экспертов-экологов и общественности, обеспокоенной экологическими аспектами намечаемой деятельности.

В результате была предпринята попытка осуществить перечисленные принципы в рамках действующих системы экспертиз, что, и привело к созданию института государственной экологической экспертизы. Был введен институт экологической экспертизы, независимой от заказчика. Советское природоохранное законодательство продолжало действовать в России за исключением тех случаев, когда принимались новые российские законодательные акты, заменяющие или отменяющие его.

В 1988 г. был образован Государственный комитет СССР по охране природы, которому была поручена основная часть природоохранных функций и координация всех работ в данной области. Госкомитетом по охране окружающей среды были образованы соответствующие территориальные комитеты. Основными элементами системы управления охраной окружающей средой и природопользованием, стали: мониторинг уровня загрязнения окружающей среды, экологическая экспертиза; контроль, нормирование и природопользование. В начале 90-х гг. Госкомитет по охране окружающей среды был преобразован в Министерство, а в 1996 г. был вновь преобразован в Комитет. В 1999 г. в системе было занято более 8000 штатных единиц специалистов. Особенностью периода было появление собственных источников финансирования природоохранной деятельности, образуемые из платежей в экологические фонды.

1.2. Экологическая оценка в СССР и России после 1990 года

В период 90-х годов в СССР было разработано и принято множество отраслевых (например, для добывающей промышленности, чёрной и цветной металлургии) инструктивно-методических документов, регламентирующих требования к проведению ОВОС. Среди них, в частности, инструкции [4,5,6,7]. Многие из них используются по настоящее время.

После принятия закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды» в 1991 г. (№ 2060-1, от 19 декабря 1991 г.) ГЭЭ стала основным элементом системы экологической оценки в России. Закон установил обязательный характер государственной экологической экспертизы для «предплановых, предпроектных и проектных материалов по объектам и мероприятиям, намечаемым к реализации на территории Российской Федерации независимо от их сметной стоимости и принадлежности. ГЭЭ подлежали также экологические обоснования лицензий и сертификатов.

Основная цель ГЭЭ была определена как «проверка соответствия хозяйственной и иной деятельности экологической безопасности общества». Запрещались финансирование и реализация проектов без положительного заключения государственной экологической экспертизы.

Закон также предусмотрел возможность проведения общественной экологической экспертизы. Он не содержал каких-либо требований к процедуре проведения экологической оценки заказчиком и не упоминал термина «оценка воздействия на окружающую среду».

Вслед за подписанием в 1992 г. Конвенции «Об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте» [8], Минприродой РФ было принято «Руководство по проведению оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) при выборе площадки, разработке технико-экономических обоснований и проектов строительства (реконструкции, расширения и технического перевооружения) хозяйственных объектов и комплексов».

В данном документе содержится следующее определение ОВОС: «Оценка воздействия на окружающую среду – это:

- (1) выявление, анализ, оценка и учет в проектных решениях:
 - предполагаемых воздействий намечаемой хозяйственной деятельности;
 - изменений в окружающей среде, как результатов этих воздействий;
 - последствий для общества, к которым приведут изменения в окружающей среде;
- (2) выявление, анализ и сравнение всех реальных и разумных альтернатив (включая полный отказ от деятельности) на основе социально-эколого-экономических оценок каждой из них;
- (3) форма, в рамках которой заказчик представляет результаты проведенных процедур ОВОС в процессе разработки проектного замысла на различных стадиях проектирования;
- (4) инструмент принятия решений; результаты ОВОС должны представлять ясную картину изученных альтернативных возможностей развития и их последствий для общества со взвешенной социально-эколого-экономической оценкой преимуществ и недостатков каждой альтернативы.»

Важным элементом этого документа было приложение, содержащее список объектов, для которых проведение ОВОС было обязательным. Этот список полностью соответствует дополнению 1 к Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте [8]. Список построен по принципу «вид деятельности или объект / порог активности», широко использующийся в экологическом законодательстве ЕС и в настоящее время. Для некоторых объектов (химический комбинат, например) порог не указан, т.е. комбинат любой мощности подлежит обязательной оценке воздействия. Для тепловых электростанций «пропуском в обязательный ОВОС» являлась тепловая мощность 300 МВт. Все станции и другие установки для сжигания топлива этой и большей мощности подлежали проведению ОВОС по полной процедуре.

Что же предлагалось для других видов деятельности или объектов, не попавших в список? Для них обязательным являлось проведение первого этапа ОВОС: разработка проекта «Заявления о воздействии на окружающую среду» (проект ЗВОС). Решение о целесообразности проведения всех последующих процедур ОВОС должно было приниматься государственными органами власти, управления и контроля (надзора) по результатам рассмотрения «проекта ЗВОС» и на основании оценки степени значимости предполагаемых воздействий намечаемой деятельности на окружающую среду.

Проект ЗВОС должен был рассматриваться:

- (1) в государственных органах контроля в целях определения:
 - полноты охвата проработанности вариантов развития намечаемой деятельности в районах возможных площадок;
 - перечня условий по выполнению нормативных и других требований, соблюдение которых необходимо при дальнейшем проектировании намечаемой деятельности на возможных площадках;
 - степени значимости предполагаемых воздействий намечаемой деятельности на окружающую среду;

- (2) в государственных органах (территориального) управления в целях:
 - полноты охвата проработанности вариантов развития намечаемой деятельности в районах возможных площадок;
 - определения принципиальной возможности и приемлемости предлагаемых вариантов развития намечаемой деятельности, в зависимости от ранее принятых направлений или сложившихся тенденций использования территории в целом;
 - перечня условий территориального развития, выполнение которых необходимо при дальнейшем проектировании намечаемой деятельности в районах возможных площадок;
 - подготовки проекта решения государственного органа власти об условиях дальнейшего проектирования.

В том случае, если между заказчиком (инициатором) намечаемой деятельности и государственными органами контроля и управления возникали существенные разногласия, проект ЗВОС мог быть рассмотрен «органами власти». Последние могли принять решение о допустимости реализации проекта при выполнении ряда условий.

В перечень условий, выполнение которых было необходимо при дальнейшем проектировании, включались:

- (1) существующие ограничения, связанные:
 - с правовым статусом территории;
 - с природной и техногенной обстановкой;
- (2) дополнения к программам изысканий и исследований, в том числе по моделированию и прогнозированию процессов и обстановки для компонентов окружающей среды, существенно затрагиваемых в случае реализации намечаемой деятельности на возможных площадках.

Одной из возможных опций было принятие «решения о нецелесообразности продолжения проведения последующих процедур ОВОС в связи с выявленной незначимостью предполагаемых воздействий намечаемой деятельности на окружающую среду».

Отметим, что упомянутое Руководство было первым документом в области экологической оценки гармонизированным с европейским экологическим законодательством. Этим оправдывается то внимание, которое мы уделили этому документу в данной монографии.

В 1994 году вышел Приказ Минприроды РФ [9], утвердивший «Положение об оценке воздействия на окружающую среду в Российской Федерации». В это положение вошли все основные положения «Рекомендаций», включая список видов деятельности и объектов, для которых проведение ОВОС в полном объеме является обязательным.

В окончательном варианте упомянутого документа приведена следующая формулировка: «Оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС) – процедура учета экологических требований законодательства Российской Федерации при подготовке и принятии решений о социально-экономическом развитии общества». Таким образом, в сравнении с первоначальной формулировкой, роль ОВОС была серьезно ограничена и сведена, в первую очередь, к регулированию нормируемых воздействий, в то время как «Рекомендации» давали определенные возможности для регулирования экологических последствий, в том числе и не подпадающих под действие формальных стандартов.

В Положении уже не упоминается «проект ЗВОС». Отмечается лишь, что «для объектов и видов хозяйственной и иной деятельности, не вошедших в указанный

перечень, а также в случае прекращения начатых работ по ОВОС заказчик/разработчик в обосновывающей документации обязан сделать краткий вывод о допустимости предполагаемого воздействия на окружающую среду».

ОВОС для объектов и видов деятельности, не вошедших в перечень обязательных, определяется органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по представлению территориальных органов Минприроды России. При несогласии органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации с предложением территориального органа Минприроды России орган исполнительной власти принимает решение с учетом заключения Минприроды России.

В Положении появился пункт о возможности разрешения споров между органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации и Минприроды России в арбитражном суде. Право заказчика/разработчика и инициатора/инвестора на судебную защиту Положением не предусмотрено.

Положение предусматривает обязанность инициатора/инвестора по проведению общественных слушаний проекта.

В 1995 г. был принят Федеральный закон «Об экологической экспертизе» [10]. В Законе были в основном сохранены принципы государственной экологической экспертизы, установленные в предшествовавших законодательных актах. Закон также определил права и обязанности сторон, участвующих в этом процессе (государственных органов, заказчика, общественности). С принятием нормативных актов, развивающих его положения, в частности, обновленного «Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации» [11], сформировалась в общих чертах современная российская система экологической оценки.

Из Положения, в частности, исчез список видов деятельности, для которых проведение OBOC в полном объеме является обязательным. Введено положение о том, что для объектов экологической экспертизы регионального уровня упрощенные процедуры проведения оценки воздействия могут быть разработаны уполномоченными органами субъекта Федерации. Подробно регламентировано проведение общественных слушаний. В Положение включено типовое содержание материалов по оценке воздействия намечаемой хозяйственной деятельности на окружающую среду в инвестиционном проектировании.

В начале десятилетия делался выбор между двумя моделями, одна из которых рассматривала в качестве основы системы экологической оценки механизм ОВОС, а другая делала основной упор на государственную экологическую экспертизу.

Обе модели исходили из того, что заказчик выполняет оценку воздействия на окружающую среду, а затем материалы ОВОС рассматриваются в рамках государственной экологической экспертизы. Разница состояла в том, какой из названных этапов понимался как основной, какой из них имел более высокий юридический статус, и на каком этапе предусматривалось появление официальных документов.

1.3. Эволюция системы экологической оценки во время административной реформы 2000-2005 гг.

Указами Президента РФ от 17 мая 2000 г. №867 [12] и от 9 августа 2000 г. №1476 [13] была реорганизована система управления охраной окружающей среды, включая упразднение Государственного Комитета по охране окружающей среды и передачу его функций МПР РФ. В результате численность природоохранных подразделений в территориальных органах МПР России была резко сокращена, прежде всего, за счет межрайонных инспекций.

Была предпринята попытка радикально реформировать институт ГЭЭ, передав функции государственного органа специально созданному Федеральному государственному учреждению (ФГУ) «Госэкоэкспертиза». Однако в конечном итоге от предложения отказались, так как оно противоречило действующему законодательству. В результате было принято решение о воссоздании подразделений ГЭЭ в аппарате министерства. Было создано Управление государственной экологической экспертизы [14] (Приказ МПР РФ № 363 от 6 октября 2000) и утверждено Положение о нем [15].

В 2001 г. последовали новые изменения организационной структуры аппарата МПР, в результате которых Управление государственной экологической экспертизы было упразднено, а вместо него создан Департамент государственной экологической экспертизы и нормирования качества окружающей среды, который был передан в прямое подчинение министра.

Указом Президента РФ от 09.03.04 № 314 [16] «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» были образованы

- Федеральная служба по надзору в сфере экологии и природопользования;
- Федеральное агентство водных ресурсов (Росводресурсы);
- Федеральное агентство по недропользованию (Роснедра);
- Федеральное агентство лесного хозяйства (Рослесхоз).

Через два с половиной месяца последовал новый Указ Президента РФ [17], преобразовавший Федеральную службу по надзору в сфере экологии и природопользования в Федеральную службу по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор), с передачей функций по надзору в сфере экологии созданной к тому времени Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор).

Подобная чехарда говорила о том, что административная реформа, по крайней мере в сфере охраны окружающей среды, природопользования и обеспечения экологической безопасности, была спешной и непродуманной.

В этот период окончательно отказались от принципа единого уполномоченного органа в области проведения ГЭЭ, она была передана в два ведомства: Федеральную службу по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор) и Федеральную службу по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор). Первая была призвана вести экологическую экспертизу для предупреждения негативных воздействий на природные ресурсы, а вторая — для предупреждения негативных воздействий на окружающую среду Полномочия проводить экологическую экспертизу получили также территориальные органы этих служб.

Процесс разделения экологической экспертизы происходил очень болезненно: сотрудники, особенно территориальных органов, в течение долгого времени «сидели на чемоданах», не зная, в каком из ведомств им предстоит работать. Именно в это время органы ГЭЭ покинули наиболее опытные кадры.

Одновременно, резко обозначились внутренние проблемы ГЭЭ — низкая эффективность, дублирование других экспертиз (санитарно-эпидемиологической, вневедомственной и др.), очевидно излишнее количество предварительных согласований, резкий рост стоимости работ по обеспечению ОВОС.

Экологическая экспертиза проводилась «независимыми» экспертами», уже после того, как проекты были согласованы двумя десятками уполномоченных органов, что, либо ставило под сомнение всякую компетентность природоохранной системы, либо, как минимум, не определяло исключительную компетенцию экспертных комиссий.

Независимость и объективность экспертизы была прописана, но механизм реализации отсутствовал. Закон, в какой то мере снимал ответственность с уполномоченных органов результаты экспертизы, перекладывая ее на экспертов и согласующие специализированные органы.

С конца 90-х годов ежегодно проводились сотни тысяч экспертиз, в том числе мелких объектов. Вместо того чтобы сосредоточить усилия на технически сложных объектах (предприятия, дороги, линии электропередач, трубопроводы и т.д.) проводилась экспертиза простейших строений, воздействие которых должно было бы оцениваться в составе генпланов, проектов районной планировки, другой градостроительной документации. Большая часть проектов не содержала деятельности с непредсказуемыми последствиями, что уже было подтверждено ранее проведенными экспертизами или типовым статусом.

1.4. Реформа законодательства 2005-2009 гг., экологическая оценка и экологическая экспертиза

В связи с изложенным выше, назревал вопрос об упрощении процедур экологической оценки и экологической экспертизы. Приемлемым вариантом был бы возврат к гармонизированным процедурам 1994 года с дальнейшим упрощением процедур оценки применительно к типовым объектам, оказывающим заведомо незначительное воздействие на окружающую среду. Однако этого сделано не было.

Под давлением строительного лобби в Государственную Думу был внесен (М.Л. Шаккум, председатель Комитета Госдумы по промышленности, строительству и наукоемким технологиям, партия «Единая Россия»), а в декабре 2006 принят Федеральный закон № 232-ФЗ [18] которым были внесены изменения в природоохранное законодательство. В том числе существенные изменения внесены в № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» [10].

В частности, было дано новое определение понятия экологической экспертизы, действующее с 1 января 2007 года, существенно изменяющих границы правого применения экологических оценок (таблица 1).

Таблица 1. Сравнение понятия «экологическая экспертиза» до и после внесения изменений в Градостроительный кодекс РФ и другие законодательные акты

В редакции № 174-ФЗ до 2007 г:	После 2007 г.
Экологическая экспертиза –	Экологическая экспертиза – установление
установление соответствия	соответствия документов и (или)
намечаемой хозяйственной и иной	документации, обосновывающих
деятельности экологическим	намечаемую в связи с реализацией
требованиям и определение	объекта экологической экспертизы
допустимости реализации объекта	хозяйственную и иную деятельность,
экологической экспертизы в целях	экологическим требованиям,
предупреждения возможных	установленным техническими
неблагоприятных воздействий этой	регламентами и законодательством в
деятельности на окружающую	области охраны окружающей среды, в
природную среду и связанных с ними	целях предотвращения негативного
социальных, экономических и иных	воздействия такой деятельности на
последствий реализации объекта	окружающую среду.
экологической экспертизы.	

Из перечня объектов экспертизы были исключены проекты нормативно-правовых актов – законов, указов, постановлений и т.п. В условиях субъектов РФ, когда многие процессы, и политика в области охраны окружающей среды устанавливаются именно законодательно, отказ от экологической экспертизы проектов нормативно-правовых актов может привести к долгосрочным негативным экологическим и социально-экономическим последствиям на региональном уровне.

В действующем законе №174-ФЗ (2007) предметом экспертизы остались лишь проекты нормативно-технических и инструктивно-методических документов, но только тех, которые связаны с охраной окружающей среды, а также проекты некоторых целевых программ.

Строительство и реконструкция особо опасных и технически сложных объектов оказывает максимальное воздействие на окружающую среду и здоровье населения. Однако при принятии Федерального закона № 232-ФЗ [18] проектная документация на эти объекты была исключена из перечня объектов экологической экспертизы.

Предметом государственной экспертизы, проводимой в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации [19], является «оценка соответствия проектной документации требованиям технических регламентов, в том числе санитарно-эпидемиологическим, экологическим требованиям, требованиям государственной охраны объектов культурного наследия, требованиям пожарной, промышленной, ядерной, радиационной и иной безопасности, а также результатам инженерных изысканий, и оценка соответствия результатов инженерных изысканий требованиям технических регламентов».

При этом Федеральным законом «О техническом регулировании» не предполагается охватывать техническими регламентами все виды хозяйственной деятельности, к которым относятся проекты строительства. Более того, до настоящего времени не принят ни один технический регламент, в котором были бы отражены требования экологической безопасности. Напомним также, что технические регламенты содержат минимальные требования к безопасности, что не дает должным образом учесть при проведении государственной экспертизы все особенности природных и географических условиях региона предполагаемой реализации проекта.

Поправки в статью 49 Градостроительного Кодекса Российской Федерации фактически отменили проведение экологической экспертизы объектов капитального строительства, т.е. по существу любых экологически опасных объектов. В этом пункте, буквально сказано: «Не допускается проведение государственных экспертиз проектной документации, за исключением таких экспертиз, предусмотренных настоящей статьей».

Статья 49, во-первых, предусматривает проведение государственных экспертиз проектной документации при строительстве и реконструкции даже не всех объектов капитального строительства (поименовано множество исключений, касающихся жилищного строительства), во-вторых, провозглашает его приоритет в градостроительных отношениях.

К этому нужно добавить, что согласно ст.2 этого же Кодекса, главным принципом осуществления градостроительной деятельности провозглашено «обеспечение устойчивого развития территорий», а вторым «обеспечение сбалансированного учета экологических и... факторов».

В 2007 г. из более чем двух десятков законов («Об экологической экспертизе», «Об охране окружающей среды», «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», «Об особых экономических зонах в Российской Федерации», «Об отходах производства и потребления», «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», «О мелиорации земель» и др.), исключаются нормы, устанавливающие необходимость проведения государственной экологической экспертизы. Фактически экологическая экспертиза заменяется строительной экспертизой проектной документации.

Из объектов экспертизы исключена вся плановая, предпроектная и проектная документация на любые виды деятельности, за исключением трансграничных объектов и некоторых объектов, связанных с использованием природных ресурсов.

Между тем, законодательство большинства развитых стран мира (в первую очередь — стран Евросоюза) совершенствуется путем модернизации норм по расширению перечня объектов, для которых проведение OBOC обязательно.

Отказ от данного механизма в российском законодательстве является отказом от общепринятых мировых норм в этой сфере. Отдельного анализа заслуживают не менее негативные изменения в блоке природоресурсного земельного законодательства: Земельный кодекс РФ и Федеральные законы «О государственном земельном кадастре», «О землеустройстве», «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую», «О мелиорации земель», «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» и т.д., но это выходит за рамки настоящей монографии.

Что же осталось среди объектов государственной экологической экспертизы?

Закон «Об экологической экспертизе» [10] содержит следующие перечни объектов.

Объектами государственной экологической экспертизы федерального уровня являются:

 проекты нормативно-технических и инструктивно-методических документов в области охраны окружающей среды, утверждаемых органами государственной власти Российской Федерации;

- 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;
- проекты соглашений о разделе продукции;
- материалы обоснования лицензий на осуществление отдельных видов деятельности, которые оказывают негативное воздействие на окружающую среду и лицензирование которых осуществляется в соответствии с ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» [20] (за исключением материалов обоснования лицензий на осуществление деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортированию, размещению отходов) и законодательством в области использования атомной энергии федеральными органами исполнительной власти;
- 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;
- 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;
- объекты государственной экологической экспертизы, указанные в ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации» [21], ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» [22], ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации» [23];
- проектная документация объектов, строительство, реконструкцию, капитальный ремонт которых предполагается осуществлять на землях особо охраняемых территорий федерального природных 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;
- проектная документация объектов, связанных с размещением и обезвреживанием отходов I-V класса опасности.

Кроме того, к объектам государственной экологической экспертизы федерального уровня относятся объекты перечисленные выше и ранее получившие 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;
- истечения срока действия положительного заключения государственной экологической экспертизы;
- внесения изменений в документацию, получившую положительное заключение государственной экологической экспертизы.

Объектами государственной экологической экспертизы регионального уровня являются:

- проекты нормативно-технических и инструктивно-методических документов в области охраны окружающей среды, утверждаемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации;
- 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;
- материалы обоснования лицензий на осуществление отдельных видов деятельности, лицензирование которых осуществляется в соответствии с ФЗ [20] органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (за исключением материалов обоснования лицензий на осуществление деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортированию, размещению отходов);
- материалы комплексного экологического обследования участков территорий, обосновывающие придание этим территориям правового статуса особо охраняемых природных территорий регионального значения;
- проектная документация объектов, строительство, реконструкцию, капитальный ремонт которых предполагается осуществлять на землях особо охраняемых природных территорий регионального и местного значения, за исключением проектной документации особо опасных, технически сложных и уникальных объектов, объектов обороны и безопасности, для которых проводится ГЭЭ федерального уровня.

Кроме того, к объектам государственной экологической экспертизы регионального уровня относятся объекты перечисленные выше и ранее получившие 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;
- истечения срока действия положительного заключения государственной экологической экспертизы;
- внесения изменений в документацию, на которую имеется положительное заключение государственной экологической экспертизы.

Государственная экологическая экспертиза федерального уровня организуется и проводится федеральным органом исполнительной власти в области экологической экспертизы, а экспертиза регионального уровня — органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

На настоящее время полномочия по проведению государственной экологической экспертизы федерального уровня целиком переданы Ростехнадзору. В связи с этим Минприроды РФ принят Административный регламент, определяющий порядок исполнения Ростехнадзором данной функции [24].

С 1 января 2007 года органам государственной власти субъектов РФ переданы права по осуществлению отдельных полномочий Российской Федерации в области экологической экспертизы:

- принятие нормативных правовых актов в области экологической экспертизы объектов регионального уровня с учетом специфики экологических, социальных и экономических условий соответствующего субъекта Российской Федерации;
- организация и проведение государственной экологической экспертизы объектов регионального уровня;

- осуществление контроля за соблюдением законодательства об экологической экспертизе при осуществлении хозяйственной и иной деятельности на объектах, подлежащих государственному экологическому контролю, осуществляемому органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации;
- информирование населения о намечаемых и проводимых экологических экспертизах и об их результатах.

Цели такого рода изменений в системе отношений понятны — снижение административных барьеров — но при этом фактически нарушается основной принцип экологической экспертизы — принцип независимости экспертов при осуществлении ими своих полномочий в области экологической экспертизы.

Федерация оставляет за собой право регулирования в сфере переданных полномочий, контроль и надзор за их исполнением. В случае необходимости федеральный орган исполнительной власти в сфере экологической экспертизы вносит в правительство РФ предложения об изъятии соответствующих полномочий у органов государственной власти субъектов РФ.

Правовым последствием отрицательного заключения государственной экологической экспертизы является запрет реализации объекта государственной экологической экспертизы.

Финансирование государственной экологической экспертизы осуществляется за счет заказчика документации, подлежащей государственной экологической экспертизе.

Анализ практики применения Федерального закона «Об экологической экспертизе» показывает, что для полноценного использования экологической экспертизы как инструмента обеспечения экологической безопасности необходимы следующие условия:

- введение в действие полного перечня нормативов допустимого воздействия на окружающую среду, для соблюдения которых и должна, собственно, проводиться экологическая экспертиза;
- включение в нормативно-правовые акты специальных (с учетом отраслевой специфики) экологических требований, отсутствие которых зачастую превращает действующую процедуру экологической экспертизы в формальность и (или) дополнительный административный барьер.

В настоящее время большинство (92%) заключений государственной экологической экспертизы (ГЭЭ) являются положительными, поскольку отрицательное заключение можно легко оспорить из-за отсутствия специальных экологических требований.

В настоящее время наблюдается ситуация несоразмерной загруженности ГЭЭ. Ежегодно ГЭЭ проводится в отношении сотен объектов федерального уровня и нескольких десятков тысяч объектов регионального уровня. Штатная численность управлений государственной экологической экспертизы Ростехнадзора не превышает нескольких сотен специалистов, а экспертизы исчисляются тысячами (таблица 2).

Таблица 2. Итоги деятельности управлений (отделов) государственной экологической экспертизы Ростехнадзора в 2006 году

Название органа	Штат отдела ЭЭ	Общее количест во ГЭЭ	Полож ительн ая ГЭЭ	Отрица тельна я ГЭЭ	В процес се ГЭЭ	Число отказов в провед ении ГЭЭ	Экспер тов, внесен ных в Реестр	Объект ов ГЭЭ, внесен ных в Реестр	К оплате за ГЭЭ, млн. руб.
Итого по территориальн ым органам Ростехнадзора	330	9766	6174	451	655	1522	5561	6864	73,8
Итого по Ростехнадзору (2006)	339	9914	6242	456	684	1541	5761	6993	75,8

При подобной нагрузке на специалистов, проводящих экологическую экспертизу, естественно, возникают проблемы с обеспечением независимости экспертов и качества ГЭЭ. Существующая схема и расценки труда экспертов приводят к прямой заинтересованности их в выдаче как можно большего количества формально положительных экспертиз. Ситуация усугубляется наметившимся экономическим ростом и неполным охватом всех объектов экологической экспертизы, упомянутых в № 174-ФЗ. Отсутствие или (и) нечеткость требований в основных подзаконных актах, регламентирующих порядок проведения экологической экспертизы, негативно сказывается и на потребном количестве экологических экспертиз, и на их качестве.

Анализ современного состояния нормативно-правового обеспечения экологической экспертизы в Российской Федерации позволил составить следующий перечень открытых вопросов в действующей процедуре экологической экспертизы:

- 1. Необходимость разработки классификатора объектов экологической экспертизы с полным охватом всех объектов, указанных в статье 11 № 174-ФЗ. В основу классификации может быть положен отраслевой признак (по источнику опасности) или характерный (преимущественный) признак негативного воздействия на компоненты природной среды (по потенциальным потерям).
- 2. Отсутствие устоявшейся практики проведения общественной экологической экспертизы (ОЭЭ), установленной статьей 20 № 174-ФЗ (заключение общественной экологической экспертизы приобретает юридическую силу после утверждения его Ростехнадзором статья 25 № 174-ФЗ).
- 3. Нечеткость нормативных требований к содержанию и оформлению материалов оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) в соответствии с принципами достоверности и полноты информации, комплексности оценки воздействия (статья 3 № 174-Ф3), а также отсутствие требований к квалификации и компетентности разработчиков ОВОС.
- 4. Отсутствие обязательных требований к экспертам ГЭЭ (статья 73 № 7-ФЗ, статья 16 № 174-ФЗ). Необходимость их официальной аттестации, как это принято в других областях экспертизы.

- 5. Необходимость создания и развития системы добровольной аккредитации организаций, осуществляющих оценку соответствия выполнения установленных требований в области охраны окружающей среды и экологической безопасности.
- 6. Необходимость реализации принципа «загрязнитель платит» при оценке оплаты работ по проведению ГЭЭ, включая расходы на научно-техническую поддержку данной процедуры.
- 7. Необходимость разработки общих и специальных технических регламентов и национальных стандартов в области экологической безопасности в соответствии с Федеральным законом «О техническом регулировании». При этом следует учитывать коренное различие в причинах возникновения экологических требований, например, требований промышленной безопасности, правил дорожного движения и др.

1.5. Общественная экологическая экспертиза

Общественная экологическая экспертиза (ОЭЭ) организуется и проводится по инициативе граждан и общественных организаций, а также по инициативе органов местного самоуправления общественными организациями, основным направлением деятельности которых в соответствии с их уставами является охрана окружающей среды.

Наибольший интерес общественности к экологическим проблемам был отмечен в период 80-90 гг. Во многом это было связанно с тем, что экологические движения были своеобразной формой реализации политической активности общества.

Во второй половине 90-х годов интерес общественности и, как следствие, внимание правительства к экологическим вопросам резко снизились.

современных условиях общественные движения во МНОГОМ стали полупрофессиональными организациями с различными целями и возможностями. обозначилась группа хорошо структурированных И занимающихся специализированными экологическими тематиками общефедеральных НКО в крупных городских центрах, основном инициаторами значимых общественных экспертиз являются именно они.

Общественная экологическая экспертиза осуществляется при условии регистрации заявления общественных организаций (объединений) о ее проведении. Регистрация, в соответствии с ФЗ «Об экологической экспертизе» осуществляется органами местного самоуправления. В законе установлен срок регистрации заявления (7 дней) и дан исчерпывающий перечень оснований, по которым заявление о проведении ОЭЭ не может быть зарегистрировано. Среди этих оснований, например, отсутствие в уставах организаций природоохранного направления деятельности как основного, соображения секретности, если документация по объекту является закрытой, неправильное оформление заявления.

Авторы закона называют регистрацию в органах местного самоуправления «государственной», хотя местное самоуправление не относится к системе органов государственной власти. Ни слова не сказано о передаче муниципалитетам подобной государственной функции в ФЗ «Об основных принципах организации местного самоуправления в РФ» [25]. Тем не менее, общественные экологические экспертизы регистрируются и проводятся повсеместно.

1.6. Критерии отнесения объектов намечаемой деятельности к объектам государственной экологической экспертизы

ФЗ «Об экологической экспертизе» определяет только базовый перечень объектов государственной экологической экспертизы. Практика применения указанного федерального закона показала, что разнообразие объектов, требующих экспертного рассмотрения в системе государственной экологической экспертизы значительно больше, чем указано в базовом перечне.

Слабость российской схемы экологической оценки в разрыве между ОВОС и ГЭЭ. Уполномоченные органы, проводящие государственную экологическую экспертизу, практически не определяют перечень тех вопросов, которые должны быть освещены в рамках ОВОС.

Отсутствует механизм отбора проектов для проведения ГЭЭ. Процедура ОВОС узкоотраслевая, а, значит, прорабатываемые альтернативы очень ограничены. Процедуры консультаций с общественностью плохо налажены и, как правило, неэффективны. Процедура ГЭЭ все более сводится исключительно к контролю соответствия предлагаемого проекта существующим техническим требованиям, вместо анализа проекта.

В существующей системе экологической экспертизы классификация ее объектов основана на типизации документации, обосновывающей намечаемую деятельность, а так же на различиях в уровнях ее проведения (федеральном и территориальном) специально уполномоченным государственным органом в области государственной экологической экспертизы.

Дифференциация объектов государственной экологической экспертизы по сложности отчасти дается в Административном Регламенте Ростехнадзора [24], но четкие критерии там даются только по числу привлекаемых к проведению экспертизы экспертов и по масштабу воздействия объекта. Остальные критерии, описывающие геологические и экологические условия в месте расположения объекта являются достаточно размытыми.

Выделение четких критериев разделения собственности и компетенции по природным объектам было ускорено реформой природоресурсного права, однако практически все они касались прав собственности, но не состава экологически значимости.

Например, «критерием отнесения объектов к объектам, подлежащим государственному региональному контролю за использованием и охраной водных объектов», является использование водных объектов, полностью расположенных в пределах территории соответствующего субъекта Российской Федерации и не относящихся к объектам, подлежащим государственному федеральному контролю за использованием и охраной водных объектов» [26]. Т.е. фактически весь водный фонд за исключением прудов и ручьев — федеральная собственность. Не обсуждая, сам факт, отметим огромный объем возможных ОВОС в рамках федеральных уполномоченных органов.

Возникают проблемы по определению принадлежности документации по намечаемой деятельности к объектам государственной экологической экспертизы и государственной вневедомственной экспертизы (строительный надзор).

Таким образом, выявлены явные противоречия:

- несовершенство норм законодательства, определяющих, критерии объекта экологического контроля и надзора, подлежащих учету и разделению;
- правовые коллизии в части, полномочий и компетенции региональных властей в сфере установления лимитов на размещение отходов;
- несовершенство критериев разделения объектов государственного экологического контроля между федеральными и региональными властями;
- отсутствие действенной системы государственного учета, объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду.

Отсюда следует, что разделение полномочий в сфере экспертной и контрольной деятельности с субъектами Российской Федерации [27] является преждевременным решением, в первую очередь в связи с отсутствием в настоящее время действенной системы учета поднадзорных объектов и их классификации по степени экологической опасности, позволяющих однозначно определить объект контроля и его статус: федеральный или региональный.

Таким образом, действующие законодательство и нормативно-правовая база в области экологической экспертизы имеют обширные пробелы и требуют конкретизации (главным образом с помощью подзаконных актов Ростехнадзора) в соответствии с основным принципом проводимой административной реформы: «избыточные госуслуги – на рынок» [28].

Ограничивают практическую применимость подобного подхода существенные недостатки:

- снижение качества ГЭЭ;
- недостаточная полнота выполнения требований действующего законодательства в угоду своевременности;
- в долгосрочной перспективе рост числа исков третьих лиц о вредном экологическом воздействии.

1.7. Система экологической оценки в Российской Федерации и две ее основные подсистемы

В настоящее время в области экологической экспертизы в Российской Федерации действуют законодательные акты прямого действия: федеральные законы «Об охране окружающей среды» [1] и «Об экологической экспертизе» [10]. Внутри правовых дефиниций этих документов под экологической оценкой обычно понимают процесс систематического анализа и оценки потенциальных воздействий намечаемой деятельности на окружающую среду.

Система ЭО является частью более общей системы инструментов экологического регулирования (охраны окружающей среды) и функционирует в ее составе наряду с такими важными подсистемами как экологический контроль и экологический мониторинг. Процесс включает: оценку воздействия на окружающую среду и государственную экологическую экспертизу.

Согласно данному определению:

- экологическая оценка должна рассматриваться как процесс, а не как отчеты или документы, которые получаются в результате этого процесса;
- экологическая оценка должна рассматриваться как процесс систематический, то есть следующий определенным правилам;

- экологическая оценка не ограничивается этапом планирования, но охватывает и этап осуществления намечаемой деятельности (с привлечением других инструментов экологического регулирования).
- Процесс экологической оценки включает следующие основные составляющие:
- анализ (прогноз) потенциальных воздействий намечаемой деятельности на окружающую среду и оценка их значимости;
- консультации с заинтересованными сторонами с целью поиска взаимоприемлемых решений;
- использование результатов прогноза воздействий и консультаций в процессе принятия решений, относящихся к намечаемой деятельности.

В процессе оценки воздействия на окружающую среду заказчик определяет виды возможного воздействия намечаемой деятельности на окружающую среду, оценивает их последствия, предлагает меры смягчения вредного воздействия, обеспечивает участие общественности в данном процессе. Материалы ОВОС в составе обосновывающей документации в дальнейшем направляются на государственную экологическую экспертизу, представляющую собой процесс, в ходе которого специально уполномоченный органы — Ростехнадзор или исполнительные органы власти субъекта Федерации — определяет соответствие предлагаемых решений экологическим требованиям и определяет допустимость реализации намечаемой деятельности.

Основными участниками процесса ЭО являются:

- Инициатор/Заказчик намечаемой деятельности, который поручает разработчику проекта и разработчику ОВОС подготовить требуемую проектную документацию, включая материалы оценки воздействия на окружающую среду.
- Специально уполномоченный орган в области экологической экспертизы (в настоящее время это – Ростехнадзор и органы исполнительной власти субъектов РФ).
- Специальные органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, которые определяют и согласовывают технические условия реализации проекта, осуществляют отвод земельного участка, дают разрешение на строительство, организуют проведение общественных слушаний (Росземкадастр, Роспотребнадзор, администрации муниципальных образований).
- Общественносты население, которые могут принимать участие в проведении оценки воздействия на окружающую среду и экологической экспертизы.

Процесс экологической оценки включает в себя следующие три ключевые составляющие:

- (а) проведение инициатором деятельности оценки воздействия на окружающую среду и подготовку обосновывающей документации;
- (б) проведение специально уполномоченным органом государственной экологической экспертизы обосновывающей документации, включающей материалы ОВОС. Помимо этого, по требованию общественности, может быть проведена общественная экологическая экспертиза; и
- (в) утверждение заключения ГЭЭ органом ГЭЭ, после чего оно приобретает юридическую силу.

В принципе, такая вертикально интегрированная система федеральных органов имеет ряд преимуществ. Она обеспечивает единство процесса на всей территории страны, применение сопоставимых норм и предсказуемость. Кроме того, создаются равные условия для разных субъектов Федерации. Федеральные правовые нормы позволяют системе ГЭЭ формально сохранять свои позиции на фоне масштабной реорганизации системы охраны окружающей среды в России в целом.

Отдельно стоит отметить подсистему экологической экспертизы разрешений на хозяйственную деятельность, подлежащую лицензированию, и выдачу нормирующих лимитов на воздействия.

В настоящее время федеральным законодательством предусматривается предоставление субъектами хозяйственной и иной деятельности проектных материалов отдельно для каждого компонента природной среды (атмосферный воздух, водные объекты, размещение отходов производства и потребления) и установление нормативов предельно допустимых выбросов, предельно допустимых сбросов, нормативов образования и лимитов размещения отходов. Сроки представления указанных материалов не синхронизированы, что не позволяет при их отдельном рассмотрении проводить оценку комплексного воздействия на окружающую среду при функционировании объекта. Единственный разумный выход – это широкая реализация подхода, предусматривающего нормирование комплексного воздействия на окружающую среду.

1.8. ОВОС. Правовые особенности и методология

В соответствии с Положением [11], проведение ОВОС является обязательным только для тех объектов и видов деятельности, которые представляются на государственную экологическую экспертизу.

Сам процесс оценки может быть разбит на пять этапов, последовательность выполнения и требования к которым изложены в цитированном Положении.

В ходе первого (информационно-уведомительного) этапа заказчик (инициатор деятельности):

- подготавливает и представляет в органы власти обосновывающую документацию, содержащую общее описание намечаемой деятельности; цели ее реализации; возможные альтернативы; описание условий ее реализации; другую информацию, предусмотренную действующими нормативными документами;
- информирует общественность;
- проводит предварительную оценку и документирует ее результаты;
- проводит предварительные консультации с целью определения участников процесса ОВОС, в том числе заинтересованной общественности.

В ходе предварительной оценки воздействия на окружающую среду заказчик собирает и документирует информацию:

- о намечаемой деятельности, включая цель ее реализации, возможные альтернативы, сроки осуществления и предполагаемое место деятельности, затрагиваемые административные территории, возможность трансграничного воздействия, соответствие территориальным и отраслевым планам и программам;
- о состоянии окружающей среды, которая может подвергнуться воздействию, и ее наиболее уязвимых компонентах;
- о возможных значимых воздействиях на окружающую среду (потребностях в земельных ресурсах, образование отходов, нагрузках на транспортную и другие инфраструктуры, источниках выбросов и сбросов) и мерах по уменьшению или предотвращению этих воздействий.

После проведения предварительной оценки и на основании ее результатов заказчик переходит ко второму этапу – составлению технического задания на проведение оценки воздействия на окружающую среду. В техническом задании содержится:

- наименование и адрес заказчика (исполнителя);
- сроки проведения ОВОС;
- основные методы проведения ОВОС, в том числе план проведения консультации с общественностью;
- основные задачи при проведении OBOC;
- предполагаемый состав и содержание материалов OBOC.

Главной задачей при составлении технического задания является максимально полный учет мнений и требований всех участников ОВОС. С этой целью техническое задание рассылается участникам процесса ОВОС по их запросам, доступно для общественности в течение всего времени проведения ОВОС и включается в материалы ОВОС как их неотъемлемая часть.

Третий этап OBOC состоит в собственно проведении исследований в соответствии с техническим заданием и в подготовке предварительного варианта материалов по оценке воздействия на окружающую среду.

Эти исследования включают:

- определение характеристик намечаемой хозяйственной и иной деятельности и возможных альтернатив (в том числе отказа от деятельности);
- анализ состояния территории, на которую может оказать влияние намечаемая хозяйственная и иная деятельность (состояние природной среды, наличие и характер антропогенной нагрузки и т.п.);
- выявление возможных воздействий намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду с учетом альтернатив;
- оценку воздействий на окружающую среду намечаемой хозяйственной и иной деятельности (вероятности возникновения риска, степени, характера, масштаба, зоны распространения, а также прогнозирование экологических и связанных с ними социальных и экономических последствий);
- определение мероприятий, уменьшающих, смягчающих или предотвращающих негативные воздействия, оценка их эффективности и возможности реализации;
- оценка значимости остаточных воздействий на окружающую среду и их последствий;
- сравнение по ожидаемым экологическим и связанным с ними социальноэкономическим последствиям рассматриваемых альтернатив, в том числе варианта отказа от деятельности, и обоснование варианта предлагаемого для реализации;
- разработку предложений по программе экологического мониторинга и контроля на всех этапах реализации намечаемой хозяйственной и иной деятельности;
- разработку рекомендаций по проведению послепроектного анализа реализации намечаемой хозяйственной и иной деятельности;
- подготовку предварительного варианта материалов по оценке воздействия на окружающую среду намечаемой хозяйственной и иной деятельности (включая краткое изложение для неспециалистов);

На четвертом этапе выполнения OBOC заказчик предоставляет возможность общественности ознакомиться с предварительным вариантом материалов по оценке воздействия на окружающую среду намечаемой хозяйственной и иной деятельности и представить свои замечания.

Подготовка окончательного варианта материалов по оценке воздействия на окружающую среду с учетом замечаний, предложений и информации поступившей от

участников процесса OBOC составляют пятый, заключительный, этап проведения OBOC. В окончательный вариант материалов OBOC должна включаться информация об учете поступивших замечаний и предложений, а также протоколы общественных слушаний (если таковые проводились). Окончательный вариант материалов по OBOC утверждается заказчиком, передается для использования при подготовке обосновывающей документации и в ее составе представляется на государственную экологическую экспертизу, а также на общественную экологическую экспертизу (если таковая проводится).

Процесс проведения оценки воздействия на окружающую среду для отдельных видов (категорий) деятельности, не имеющих значимых экологических последствий и являющихся объектом государственной экологической экспертизы уровня субъектов Российской Федерации, может быть упрощен.

Минимальные требования к содержанию материалов OBOC также содержатся в Положении [11]. Кроме формальных сведений о заказчике (инициаторе деятельности) материалы OBOC включают:

- Пояснительную записку по обосновывающей документации.
- Описание цели и потребностей реализации намечаемой деятельности.
- Описание альтернативных вариантов достижения цели намечаемой деятельности (различные расположения объекта, технологии и иные альтернативы в пределах полномочий заказчика), включая предлагаемый и «нулевой вариант» (отказ от деятельности).
- Описание возможных видов воздействия на окружающую среду намечаемой деятельности по альтернативным вариантам.
- Описание окружающей среды, которая может быть затронута намечаемой деятельностью в результате ее реализации (по альтернативным вариантам).
- Оценку воздействия на окружающую среду намечаемой деятельности по альтернативным вариантам, в том числе оценку достоверности прогнозируемых последствий намечаемой инвестиционной деятельности.
- Меры по предотвращению и/или снижению возможного негативного воздействия намечаемой деятельности.
- Выявленные при проведении оценки неопределенности в определении воздействий намечаемой деятельности на окружающую среду.
- Краткое содержание программ мониторинга и послепроектного анализа.
- Обоснование выбора варианта намечаемой деятельности из всех рассмотренных альтернативных вариантов.
- Материалы общественных обсуждений, проводимых при проведении исследований и подготовке материалов ОВОС.

При предложениях по гармонизации законодательства в области ОВОС-ГЭЭ следует четко представлять существенные различиях в подходах к проведению экологических экспертиз проектных материалов по международным и российским нормам.

Различия характеризуются тем, что российские нормы противоречат принципам «минимально необходимых требований, обеспечивающих экологическую безопасность» и «препятствий предпринимательской деятельности в большей степени, чем это необходимо». В своей основе количественные и качественные параметры воздействия и методические приемы их определения установлены специальным сводом нормативных документов санитарного, строительного, горностроительного, ресурсного законодательство. Собственно доля специальных нормативных и инструктивных руководств для ОВОС не превышает 5%.

На каждой стадии инвестиционного проекта требуется проведение исследований и подготовка проектных материалов по вопросам воздействия намечаемого объекта на окружающую среду (Таблица 3).

Таблица. 3. Этапы инвестиционного проекта

В соответстви	и с международными нормами	В соответствии с нормами РФ
	Прединвестиционная стадия	Прединвестиционная стадия.
Feasibility	Анализ экономической	Акт выбора земельного участка. Согласование
study	целесообразности	местного самоуправления
-		«Инвестиционный замысел»
Terms of		«Техническое задание»
reference		
		«Декларация о намерениях» Ходатайство
	Инвестиционная стадия:	Инвестиционная стадия:
Preliminary	Предварительное	«Обоснование инвестиций» Предпроектные проработки
engineering	проектирование	
Basic	Базовое проектирование	«Технико-экономическое обоснование» (Утверждаемый
engineering		проект)
Detailed	Детальное проектирование	«Рабочая документация»
engineering		
Feasibility	Технико-экономический доклад	«Бизнес-план» Экономическое обоснование
report		

Экологическая оценка обосновывающей документации, представляемой для принятия финансового решения, позволяет исключить неопределенности относительно экологических аспектов инвестиционного проекта. Главной задачей инвестора при проведении ЭО является выявление проблем, связанных с качеством окружающей среды на территории реализации проекта, возможностью возникновения экологических рисков, включением в инвестиционные программы мероприятий, направленных на предотвращение или компенсацию экологического ущерба.

По результатам ЭО инвестор может подготовить предложения о включении в финансовые соглашения по проекту специальных статей, касающихся вопросов охраны окружающей среды (перечень экологических условий реализации проекта). Выполнение экологических условий проверяется инвестором в ходе контроля за использованием заемных средств.

В РФ прямых требований к экологической оценке проекта нет, хотя для экологоэкономических расчетов требуется использование специальных показателей эффективности природоохранных инвестиций. Такой подход в основе представляет собой расчет чистой текущей стоимости, не учитывает долгосрочные экологические последствия и не аналогичен международным методикам.

1.9. Инженерно-экологические изыскания

Инженерно-экологические изыскания выполняются для экологического обоснования строительства и иной хозяйственной деятельности с целью предотвращения, снижения или ликвидации неблагоприятных последствий и связанных с ними социальных, экономических и других последствий и сохранения оптимальных условий жизни населения. Эта стадия по существу является объективной основой ОВОС.

Задачи инженерно-экологических изысканий:

- комплексное изучение природных и техногенных условий территории, ее хозяйственного использования и социальной сферы;
- оценка современного экологического состояния отдельных компонентов природной среды и экосистем в целом, их устойчивости к техногенным воздействиям и способности к восстановлению;
- разработка прогноза возможных изменений природных (природно-технических) систем при строительстве, эксплуатации и ликвидации объекта;
- оценка экологической опасности и риска;
- разработка рекомендаций по предотвращению вредных и нежелательных экологических последствий инженерно-хозяйственной деятельности и обоснование природоохранных и компенсационных мероприятий по сохранению, восстановлению и оздоровлению экологической обстановки;
- разработка мероприятий по сохранению социально-экономических, исторических, культурных, этнических и других интересов местного населения;
- разработка рекомендаций и (или) программы организации и проведения локального мониторинга, отвечающего этапам (стадиям) предпроектных и проектных работ.

Уровни инженерно-экологических изысканий:

- прединвестиционный концепций, программ, схем отраслевого и территориального развития, комплексного использования и охраны природных ресурсов, схем и проектов инженерной защиты и т. п.;
- градостроительный схем и проектов районной планировки, генпланов городов (поселений), проектов и схем детальной планировки, проектов застройки функциональных зон, жилых районов, кварталов и участков города;
- обоснования инвестиций в строительство предприятий, зданий и сооружений;
- проектный проектов строительства, рабочей документации предприятий, зданий и сооружений.

Инженерно-экологические изыскания следует выполнять для предпроектной документации (градостроительной, обоснований инвестиций). Материалы инженерно-экологических изысканий должны обеспечивать разработку разделов «Оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС)» в обоснованиях инвестиций и «Охрана окружающей среды» в проекте строительства.

При разработке прединвестиционной документации осуществляется:

- оценка экологического состояния территории с позиции возможности размещения новых производств, организации производительных сил, схем расселения, отраслевых схем и программ развития;
- предварительный прогноз возможных изменений окружающей среды и ее компонентов при реализации намечаемой деятельности, а также возможных негативных последствий (экологического риска) с учетом рационального природопользования, охраны природных богатств, сохранения уникальности природных экосистем региона, его демографических особенностей и историкокультурного наследия.

Инженерно-экологические изыскания для экологического обоснования градостроительной документации проводятся с целью обеспечения экологической безопасности проживания населения и оптимальности градостроительных и иных проектных решений с учетом мероприятий по охране природы и сохранению историко-культурного наследия в районе размещения города (поселения).

Они включают:

 оценку существующего экологического состояния городской среды (в жилых, промышленных и ландшафтно-рекреационных зонах), включая оценку химического загрязнения атмосферного воздуха, почв, грунтов, подземных и поверхностных вод промышленными объектами, транспортными средствами, бытовыми отходами, наличие особо охраняемых территорий;

- оценку физических воздействий (шума, вибрации, электрических и магнитных полей, ионизирующих излучений от природных и техногенных источников);
- прогноз возможных изменений функциональной значимости и экологических условий территории при реализации намечаемых решений по ее структурной организации;
- предложения и рекомендации по организации природоохранных мероприятий и экологического мониторинга городской среды.

При инженерно-экологических изысканиях для обоснования инвестиций проводятся изучение природных и техногенных условий всех намечаемых конкурентоспособных вариантов размещения площадок с учетом существующих и проектируемых источников воздействия.

В результате инженерно-экологических изысканий для обоснования проектной документации должны быть осуществлены:

- корректировка выводов по оценке воздействия объекта на окружающую среду при его строительстве и эксплуатации;
- оценка воздействия на окружающую среду возможных залповых и аварийных выбросах (сбросах) загрязняющих веществ;
- сбор исходных данных для проектирования, а также дополнительной информации, необходимой для разработки раздела «Охрана окружающей среды» в проектах строительства объектов;
- оценка состояния компонентов природной среды до начала строительства объекта;
- оценка состояния экосистем, их устойчивости к воздействиям и способности к восстановлению;
- уточнение границ зоны воздействия по основным компонентам природных комплексов, индикаторам воздействия;
- определение параметров для прогноза изменения природной среды в сфере влияния;
- разработка рекомендаций по охране природы, восстановлению и оздоровлению природной сферы;
- предложения к программе локального и специального экологического мониторинга в период строительства, эксплуатации и ликвидации объекта.

При инженерно-экологических изысканиях для реконструкции и расширения предприятий устанавливаются изменения природной среды за период эксплуатации. При ликвидации объекта проводят оценку деградации природной среды в результате деятельности объекта, оценку деградации природной среды в результате действия объекта, оценку последствий ухудшения экологической ситуации и их влияния на здоровье населения.

Инженерно-экологические изыскания проводятся по разработанному заказчиком техническому заданию на их выполнение.

Техническое задание на выполнение инженерно-экологических изысканий должно содержать техническую характеристику проектируемого или расширяемого (реконструируемого) объекта (источника воздействия), в том числе:

 сведения по расположению конкурентных вариантов размещения объекта (или расположение выбранной площадки);

- объемы изъятия природных ресурсов (водных, лесных, минеральных), площади изъятия земель (во временное и постоянное пользование), плодородных почв и др.;
- сведения о существующих и проектируемых источниках и показателях воздействий (расположение источников, состав и содержание загрязняющих веществ, интенсивность и частота выбросов и т.п.);
- важнейшие технические решения и параметры проектируемых технологических процессов (вид и количество используемого сырья и топлива, высота дымовых труб, объемы оборотного водоснабжения, сточных вод, газоаэрозольных выбросов, систем очистки и др.);
- данные о видах, количестве, токсичности, системе сбора, складирования и утилизации отходов
- сведения о возможных аварийных ситуациях и их типах, возможных зонах и объектах воздействия, планируемые мероприятия по предупреждению аварий и ликвидации их последствий.

1.10. Инженерно-правовая информация об объекте представляемая в рамках ОВОС инвестиционной стадии

В рамках ОВОС инвестиционной стадии предоставляется следующая информация об объекте:

- Ситуационный план места расположения объекта (М 1:10000, 1:2000 актуализированный Трестом ГРИИ).
- Предварительное согласование планируемой деятельности с Администрацией муниципального образования. (Решение органов местного самоуправления – «О согласовании места размещения объекта», акт выбора земельного участка под проектирование объекта).
- Правоустанавливающие документы на собственность земельного участка (для получения разрешения на изыскательские работы)
- Свидетельство о государственной регистрации права на аренду земельного участка для проектирования объекта (Договор аренды земельного участка).
- Согласование технического задания на проектирование от органов исполнительной власти, ответственных за архитектуру и градостроительство.
- Заключение Роспотребнадзора по отводу земельного участка (санитарноэкологическая экспертиза)
- Справка об отсутствии полезных ископаемых. (Роснедра)
- Справка ГИОП (города, района) об отсутствии памятников культуры на участке.
- Материалы по опросу общественного мнения граждан и общественных организаций по размещению объекта, согласованные с Администрацией муниципального образования
- При наличии зеленых насаждений на участке: Пересчетная ведомость зеленых насаждений, произрастающих на отводимом участке (дендроплан).
- При размещении объекта в 1-м поясе зоны санитарной охраны источников питьевого водоснабжения (3CO) – заключение Роспотребнадзора, технические условия муниципальных служб на водоотведение.
- При размещении объекта в Государственном лесном фонде: Акт технического обследования лесных площадей. Выписка лесоустроительных материалов.
- При размещении объекта на территории земель сельскохозяйственного назначения: заключение Россельхознадзора. Расчет потерь с/х, оформление перевода категории земель, Гарантийное письмо или договор о возмещении потерь с/х.

1.11. Регламент проведения экологической экспертизы

Основная задача регламента – установление четких процедур, сроков и правил проведения государственной экологической экспертизы федерального уровня, исключающих возможность их различного толкования и применения.

В разработанном административном регламенте [24] по исполнению Ростехнадзором государственной государственной функции ПО организации И проведению экологической экспертизы федерального уровня подробно прописана заказчика ГЭЭ, требования последовательность действий К документам, предъявляемым на экспертизу.

Срок проведения государственной экологической экспертизы определяется в Регламенте в зависимости от трудоемкости экспертных работ с учетом объема представленных на экспертизу материалов, природных особенностей территории и экологической ситуации в районе намечаемой деятельности и особенностей воздействия намечаемой деятельности на окружающую среду и составляет:

- для простых объектов государственной экологической экспертизы до 30 дней;
- для объектов государственной экологической экспертизы средней сложности до 60 дней;
- для сложных объектов государственной экологической экспертизы от 60 до 120 дней.

Критерии сложности объектов приведены в приложении к регламенту и включают трудоемкость экспертных работ (количество привлекаемых экспертов), природные особенности территории, экологическую ситуацию в районе намечаемой деятельности и масштаб воздействия намечаемой деятельности на окружающую среду. Отметим, что данные сроки, по-видимому, не предполагают никакого общественного участия, поскольку оно не может быть реализовано за столь короткие периоды.

Финансирование государственной экологической экспертизы объектов государственной экологической экспертизы, в том числе ее повторное проведение. осуществляется документации, подлежащей счет средств заказчика государственной экологической экспертизе, в полном соответствии со сметой расходов проведение государственной экологической экспертизы, определяемой Ростехнадзором (территориальным органом Ростехнадзора). В приложении к Регламенту приводится примерная смета расходов.

Ростехнадзор и его территориальные органы образуют экспертные комиссии государственной экологической экспертизы по каждому конкретному объекту государственной экологической экспертизы как из внештатных экспертов, так и штатных сотрудников Ростехнадзора (территориального органа Ростехнадзора). Состав экспертной комиссии (руководитель, ответственный секретарь и члены экспертной комиссии), сроки и задание на проведение государственной экологической экспертизы утверждаются приказом Ростехнадзора (территориального органа Ростехнадзора).

Результатом работы экспертной комиссии является сводное экспертное заключение, которое должно быть одобрено квалифицированным большинством (не менее двух третей) списочного состава экспертной комиссии. При несогласии отдельных членов экспертной комиссии с заключением, подготовленным экспертной комиссией, они подписывают заключение с пометкой «особое мнение». Особое мнение оформляется экспертом в виде документа, содержащего обоснование причин несогласия эксперта с

выводами заключения и указание конкретных фактов несоответствия представленных на экспертизу материалов экологическим требованиям и нормам.

Заключение может быть положительным и отрицательным.

Положительное заключение должно содержать выводы:

- о соответствии документов и (или) документации, обосновывающих намечаемую в связи с реализацией объекта экологической экспертизы 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;
- о допустимости намечаемого воздействия на окружающую природную среду;
- о возможности реализации объекта экспертизы.

Отрицательное заключение может содержать выводы двух видов:

- о необходимости доработки представленных материалов по замечаниям и предложениям, изложенным в заключении, подготовленном экспертной комиссией;
- о недопустимости реализации объекта экспертизы ввиду необеспеченности соблюдения требований экологической безопасности намечаемой деятельности.

Срок действия положительного заключения государственной экологической экспертизы устанавливается приказом Ростехнадзора (территориального органа Ростехнадзора). Свой «государственный» статус заключение приобретает после утверждения руководством Ростехнадзора или его территориального органа.

В случае отрицательного заключения государственной экологической экспертизы заказчик вправе представить материалы на повторную государственную экологическую экспертизу при условии их доработки с учетом замечаний, изложенных в этом заключении.

Положительное заключение государственной экологической экспертизы теряет юридическую силу в случае:

- доработки объекта государственной экологической экспертизы по замечаниям проведенной ранее государственной экологической экспертизы;
- изменения условий природопользования федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей природной среды;
- реализации объекта государственной экологической экспертизы с отступлениями от документации, получившей положительное заключение государственной экологической экспертизы, и (или) в случае внесения изменений в указанную документацию;
- истечения срока действия положительного заключения государственной экологической экспертизы;
- внесения изменений в проектную и иную документацию после получения положительного заключения государственной экологической экспертизы.

Правовым последствием отрицательного заключения государственной экологической экспертизы является запрет реализации объекта государственной экологической экспертизы.

1.12. Основные недостатки существующей системы экологической оценки в РФ

В процессе гармонизации законодательства и институциональной базы экологической оценки первоочередной задачей является ликвидация разрыва между двумя подсистемами оценки:

- ОВОС, проводимой разработчиком (инициатором) проекта, и
- государственной экологической экспертизой, проводимой специально уполномоченным органом.

К критическим недостаткам существующей системы экологической оценки в РФ относятся:

- отсутствие специализированной системы инструктивно-методической документации о порядке проведения ОВОС и ГЭЭ;
- неопределенность взаимоотношений между специально уполномоченным органом и разработчиком: специально уполномоченный орган не определяет ТЗ и объем работ по оценке воздействия, а разработчик (инициатор деятельности) не имеет четких требований к конкретной ГЭЭ;
- объем и характер работ по ОВОС определяется целями получения положительного заключения, а не выявлением значимых воздействий;
- недостаточное качество данных и низкая аналитическая обеспеченность изысканий;
- кадровый и технический потенциалы недостаточны для реализации сложных ОВОС в регионах;
- неоправданно малое внимание к процедурным вопросам, консультациям с заинтересованными сторонами, к возможности использования для выявления и прогноза воздействий нетехнических методов;
- резкий рост стоимости работ по специализированным типам ОВОС в последний период.

2. Развитие процедуры оценки воздействия на окружающую среду в Европейском Союзе

2.1. Концепция и правовой контекст

Оценка воздействия на окружающую среду (Environment Impact Assessment – EIA) в рамках EC является постоянно совершенствующимся процессом, имеющим весьма глубокие корни.

Директива по оценке воздействия на окружающую среду (Directive EIA 85/337/EEC, с поправками, внесенными Directive 97/11/EC и Directive 2003/35/EC) [29] предшествует многим важнейшим документам, принятым в рамках EC. Первый из них — Закон о единой Европе 1986 года, — который, наряду с Маастрихтским соглашением 1992 года, объединил основные принципы Европейской политики в области охраны окружающей среды и сделал охрану окружающей среды одной из основных задач всех сфер политики EC.

Непосредственное отношение к процедуре EIA имеют следующие Директивы:

- Директива 79/409/ЕЕС по охране диких птиц [30] и Директива 92/43/ЕЕС по охране естественной среды обитания и дикой фауны и флоры [31], которые представляют свои собственные методы оценки, в частности, для областей Natura 2000¹;
- Директива 90/313/ЕЕС о свободе доступа к информации по окружающей среде [32], которая обеспечивает участие общественности и проведение консультаций в рамках процесса EIA;
- Директива 96/61/ЕС о комплексном предотвращении и контроле загрязнений [33], предложившая новый подход к выдаче промышленным предприятиям разрешений на выбросы, сбросы, размещение отходов.
- Директива 2003/35/EC [34], упомянутая выше, приведшая в соответствие процедуру общественных слушаний в рамках EIA положениям Орхусской конвенции [35].

Целью Директивы EIA является защита окружающей среды и качества жизни населения EC. Ключевым ее положением является требование о проведении превентивной экологической оценки всех проектов, которые могут в силу своей природы, размера (мощности, производительности) или расположения оказать значимое влияние на окружающую среду. Директива гармонизирует принципы экологической оценки, вводя минимальные требования в отношении типов проектов, являющихся предметами оценки, основных обязательств разработчиков, содержания самой оценки и участия в этом процессе компетентных органов и общественности.

В соответствии со статьей 3 Директивы экологическая оценка должна обозначить, описать и оценить прямые и непрямые воздействия проекта на:

- человека, флору и фауну;
- почву, воду, воздух, климат и ландшафт;
- материальные ценности и культурное наследие;
- взаимодействие между всеми перечисленными выше факторами.

¹ Natura 2000 – это европейская сеть особо охраняемых территорий, представляющих высокую ценность как места обитания животных и растений, которые являются в ЕС редкими, находящимися под угрозой исчезновения или чувствительными к изменениям среды обитания. Сам термин пришел из Директивы 92/43/ЕЕС 1992 года. Он символизирует сохранение ценных природных ресурсов к 2000 году и далее в 21 веке.

Директива впервые в практике общеевропейского законодательства в сфере промышленной экологии вводит принцип «списков и порогов», который будет затем успешно применяться в других законодательных актах. В Дополнениях к Директиве таких списков два: один, где перечислены объекты и виды деятельности для которых экологическая оценка является обязательной для всех стран ЕС и другой, где также перечислены объекты и виды деятельности для которых страны-члены могут установить обязательную оценку выборочно, руководствуясь либо видом деятельности как таковым, либо устанавливая определенные пороги по мощности, размеру, производительности.

Пороги присутствуют также и в первом списке. Так, например, обязательной процедуре EIA подлежат тепловые электростанции и другие установки для сжигания топлива с выходной тепловой мощностью более 300 МВт.

Принимать решение о необходимости процедуры оценки странам-членам поможет процедура скрининга проектов, при которой следует руководствоваться критериями, приведенными в третьем Дополнении к Директиве. Эти критерии включают как характеристики самого проекта (размер, использование ресурсов и пр.), так и местоположение и характеристики воздействия проекта. Подробнее процедура описывается в разделе о скрининге.

Подробнейшим образом Директива описывает процедуры и предписывает ознакомление и участие общественности на всех стадиях процесса экологической оценки. В Директиве введено понятие «общественности» и «заинтересованной общественности». К последней отнесена общественность, которая прямо или косвенно может оказаться в зоне влияния проекта, а также все негосударственные общественные организации, работающие в области охраны окружающей среды.

Для проектов и объектов, обеспечивающих национальную оборону, Директива оставляет определенную свободу странам-членам. Они могут или не применять экологической оценки к таким объектам совсем, либо рассматривать каждый случай в отдельности и принимать решение. В таких странах как Австрия, Нидерланды, Бельгия, Швеция, Эстония, Мальта, Румыния, Словения и Словакия к объектам национальной обороны применяются те же требования по экологической оценке как е «гражданским» объектам. Остальные страны-члены ЕС делают для объектов национальной обороны те или иные исключения. В Германии, Финляндии и Люксембурге право принятия решения о проведении ЕІА передано Министерствам обороны. При этом германское Министерство вправе принять решение о полном или частичном освобождении объекта от проведения процедуры.

Государства-члены ЕС транспонировали Директиву в свое национальное законодательство. Некоторые государства расширили перечень минимальных требований к проектам подлежащим оценке, ужесточив тем самым требования Директивы. В дальнейшем эти отклонения будут отмечены.

2.2. Основные этапы процесса оценки воздействия на окружающую среду (EIA) в Европейском Союзе

Основные этапы процесса оценки воздействия на окружающую среду в ЕС представлены на рис. 1, взятом из «Руководства по проведению скрининга» [36].

В этих разделах и далее, чтобы подчеркнуть различие между процедурами, оценка воздействия на окружающую среду в странах-членах ЕС будет обозначаться аббревиатурой EIA (Environment Impact Assessment), в отличие от ОВОС в Российской Федерации.

Основные этапы	Примечания
Подготовка к выполнению проекта	Разработчик подготавливает предложения к проекту
Уведомление уполномоченного органа (УО)	В некоторых странах-членах ЕС законодательство содержит требование к разработчику о предварительном уведомлении УО относительно своего намерения о разработке проекта. Разработчик может также уведомить УО добровольно или неформально.
Скрининг	УО принимает решение о необходимости проведения EIA. Это может произойти после получения УО уведомления о намерении разработчика по реализации проекта или разработчик может обратиться с просьбой о проведении скрининга. Решение о проведении скрининга должно быть представлено в письменной форме и доведено до сведения общественности.
Предварительное определение масштаба проведения EIA	В соответствии с Директивой разработчик может ходатайствовать перед УО о включении в процедуру EIA этапа предварительного определения масштаба проведения EIA. Определение масштаба должно выяснить, какие экологические аспекты будут затронуты проектом, а также круг заинтересованных лиц и другие вопросы. В процессе определения масштаба УО должен консультироваться с природоохранными органами. В некоторых странах ЕС процесс определения масштаба проведения EIA является обязательным.
Экологические исследования	Разработчик выполняет исследования для того, чтобы собрать и подготовить информацию о состоянии окружающей среды в соответствии со статьей 5 Директивы EIA
Предоставление экологической информации уполномоченному органу	Разработчик предоставляет УО экологическую информацию вместе с заявкой на получение разрешения на проект. Если заявка для проекта, попадающего в списки Приложения I или II Директивы, подается без экологической информации, УО обязан провести скрининг проекта и определить необходимость проведения ЕІА. В большинстве стран-членов ЕС экологическая информация предоставляется в виде Заявления о воздействии на окружающую среду.
Проверка адекватности экологической информации	В некоторых странах-членах ЕС существует формальное требование о проведении независимой экспертизы экологической информации, до того как она будет представлена на рассмотрение УО. В других странах ответственность за адекватность экологической информации несет сам УО. Для оказания помощи на данном этапе разработаны Руководства по экспертизе EIA. От разработчика потребуют предоставить дополнительную информацию, если возникнет сомнение в адекватности уже представленной.
Консультации с природоохранными органами, другими заинтересованными сторонами, представителями	Экологическая информация должна быть доступна для экспертизы природоохранным органам, другим заинтересованным сторонам и общественности. Им должна быть предоставлена возможность высказать свое мнение по поводу проекта и его экологическим последствиям до того, как решение будет принято. Если существует вероятность серьезных трансграничных эффектов, то должны быть проведены консультации с другими государствамичленами ЕС.

общественности	
Анализ экологической информации УО перед принятием решения по проекту	Экологическая информация и результаты консультаций должны быть рассмотрены УО в процессе принятия решения о возможности реализации проекта (статья 8 Директивы EIA)
Объявление решения	Решение должно быть доступным общественности, включая причины его принятия и описание мер, которые потребуются для уменьшения отрицательного воздействия на окружающую среду (статья 9 Директивы EIA)
Мониторинг выполнения проекта	Анализ воздействия проекта на окружающую среду в процессе строительства и эксплуатации (послепроектный мониторинг) может быть обязательным условием

Рис. 1. Основные этапы выполнения оценки воздействия на окружающую среду в ЕС

Выполнение выделенных более темной заливкой этапов обязательно для всех стран EC в соответствии с Директивами 85/337/EC и 97/11/EC. Определение масштаба проведения EIA не является обязательным, но страны EC должны обеспечить процедуру, в соответствии с которой разработчики, при желании, могут потребовать заключение об определении масштаба проведения EIA от уполномоченного органа. Те этапы, которые на рисунке не выделены, представляют собой рекомендуемые элементы EIA. Законодательное оформление эти этапы получили только в некоторых государствах EC. В некоторых странах для реализации этих этапов могут потребоваться консультации с контролирующими органами и другими заинтересованными сторонами.

Европейская Комиссия регулярно публикует обзоры применения Директивы ЕІА в странах-членах ЕС, где отмечается, насколько положения Директивы оказались транспонированы в национальное законодательство, и как развивается система экологической оценки в различных странах. Последний такой обзор был опубликован в 2009 году [37]. Интересный и полезный отчет был выполнен по заданию Европейской Комиссии фирмой COWI [38]. Работа выполнялась с декабря 2007 года по ноябрь 2008 года и была опубликована в июне 2009 года. Для российского читателя представляют особый интерес материалы о применении и развитии экологической оценки на основе Директивы ЕІА в «новых» странах-членах, куда вошли и бывшие страны-сателлиты СССР по Варшавскому договору и бывшие советские республики Прибалтики.

В обзорах отмечается, в частности, что к настоящему времени во всех странах-членах ЕС разработаны и действуют эффективные системы экологической оценки. Многие страны пошли дальше системы минимальных обязательных требований директивы. В частности, это касается процедур скрининга и оценки масштаба проведения оценки. Во многих странах процедура оценки масштаба принята в качестве обязательной.

Существенные изменения претерпела процедура общественного участия. Практически все страны (кроме Ирландии) транспонировали в свое законодательство Директиву 2003/35/ЕС [34]. В большинстве стран-членов ЕС введены понятия «общественности» и «заинтересованной общественности», а ряд стран (Дания, Финляндия и Ирландия) сделала эти понятия эквивалентными с точки зрения общественного участия. Участие общественности в форме консультаций в примерно половине стран-членов ЕС (Бельгия (Брюссель, Фландрия, Валлония) Дания, Эстония, Финляндия, Германия, Италия, Люксембург, Мальта, Нидерланды, Португалия, Испания, Швеция и Соединенное Королевство) проводится на стадии предварительного определения масштаба проведения экологической оценки. В Болгарии, Чехии, Венгрии, Италии, Латвии, Литве и Словении такие консультации проходят на стадии скрининга.

В 2009 отчете отмечены основных достоинства, года два присущих консолидированной Директиве EIA и разработанному на ее основе законодательству Во-первых, процедура экологической оценки гарантирует, экологические соображения будут приняты во внимание на самой ранней стадии процесса принятия решения (принцип превентивности). Во-вторых, подключение общественности к процедурам ЕІА гарантирует прозрачность принятия решений, которые могут оказать воздействие на окружающую среду и, следовательно, служат снижению социальной напряженности в обществе (принцип транспарентности). В отчете специально отмечается, что, хотя экономический эффект от применения этих принципов затруднительно выразить в монетарной форме, но он наверняка превышает непосредственные затраты на выполнение экологической оценки. Последние. по данным отчета составляют от 0,1% (для больших проектов) до 1% (для малых проектов) стоимости реализации проекта.

2.2.1. Скрининг

«Скрининг» – это этап в процессе проведения EIA, который определяет необходимость экологической оценки для определенного проекта.

Наряду со многими процедурами проведения экологических оценок, применяющимися во всем мире, Директива EIA требует, чтобы оценка осуществлялась для проектов «способных оказать существенное воздействие на окружающую среду» (Статья 2). Как уже отмечалось выше, Директива предоставляет два списка проектов, перечисленных в Дополнении I и Дополнении II. Статья 4 (1) требует, чтобы для всех проектов, перечисленных в Дополнении I, EIA был обязательным. Страна-член не может рассматривать планируемую деятельность, упомянутую в Дополнении I, как не подлежащую обязательной процедуре EIA. Но для страны существует возможность, включить некоторые другие проекты в Дополнение I при разработке своего собственного законодательства.

В силу изменений, требуемых Директивой 97/11/ЕС и возникающих в результате соответствующих решений Европейского Суда, все проекты, перечисленные в Дополнении II, должны оцениваться исходя из принятых Директивой условий скрининга. Это означает, что для проектов Дополнения II страны-члены должны в первую очередь определить, имеется ли существенное воздействие на окружающую среду. Если это подтверждается, то применяются все методы и алгоритм действий Директивы EIA. Решение о проведении скрининга требует изучения проекта и состояния окружающей среды для того, чтобы определить вероятность «существенного воздействия на окружающую среду».

Страны ЕС ведут между собой диалог о том, какие проекты должны быть перемещены из списка I в список II или наоборот. Некоторые страны (Бельгия-Фландрия, Бельгия-Валлония и Италия), действительно видят возможности для дальнейшей корректировки и предложили, объединить два Дополнения с введением обязательных порогов ЕІА для каждой категории проекта. Австрия, Франция и Греция уже используют данный подход и в настоящий момент не делают разграничения между проектами Дополнения I и II в своем законодательстве по ЕІА. [39]

Многие страны-члены ЕС ввели в свое законодательство требования по ЕІА для других проектных категорий отличающихся от указанных в Дополнениях I и II. Так, например, Австрия и Франция добавили в списки производство древесноволокнистых плит и установили пороги по мощности установок. Дания перевела в список Дополнения I (ЕІА обязателен) установки для производства цемента. В Испании оценка воздействия должна проводиться для:

- вышек сотовой связи;
- полей для гольфа;
- установок для работы с генетически модифицированными или патогенными организмами;
- установок для производства сжиженного газа и ряда других.

Во Франции, кроме приведенного выше перечня оценка воздействия должна проводиться для установок по производству извести.

В Литве в списки включены:

- крематории и кладбища;
- перемещение или извлечение почвы;
- изготовление гальванических элементов;
- очистка озер и регулирование уровня воды;
- извлечение донных отложений в реках, каналах или морях;
- радарные установки;
- изготовление взрывчатки и боеприпасов;
- хлебопечение:
- изготовление крахмала и дрожжей;
- изготовление бумаги и картона.

Существуют также предложения Европейской Комиссии исключить ряд проектов из первого списка. Так Мальта, Румыния и Венгрия предложили исключить из списка установок подлежащих обязательной оценке установки для добычи и переработки асбеста, а также изготовления изделий, содержащих асбест, поскольку в ЕС использование асбеста должно быть запрещено.

Придерживаясь Директивы 97/11/EC, страны-члены разработали следующие типы порогов при проведении скрининга для проектов Дополнения II:

- включение или обязательных порогов или критериев проекты определенного размера или местоположения или других характеристик, которые требуют обязательной EIA;
- характерные пороги или критерии пороги предоставляются только в качестве справочного руководства проекты свыше данного размера или других порогов/критериев в большей степени требуют EIA, в то время как считается, что проекты ниже данных порогов в наименьшей степени требуют исполнения EIA, однако все-таки нуждаются в скрининге в каждом конкретном случае для определения вероятности существенного воздействия на окружающую среду; и
- пороги или критерии исключения проекты меньшего масштаба или определенного местоположения или других характеристик, которые не требуют EIA.

Все из упомянутых порогов и критериев должны исходить из критериев скрининга, установленных в Дополнении III Директивы. Критерии скрининга основываются на следующем:

- характеристики проекта например, размер, использование природных ресурсов и т.д.;
- факторы расположения проекта например, расположение вблизи экологически уязвимых районов, таких как: заболоченные земли, охраняемые места обитания, густонаселенная местность и т.д.; и
- характеристики потенциального влияния например, пределы и величина воздействия, трансграничная природа воздействия и т.д.

Оказывается, что большинство стран использует сочетание как порогов, так и индивидуального подхода. Пороги для исключения проектов из процедуры EIA

установлены в Австрии, Бельгии-Брюсселе, Франции, Германии, Италии, Нидерландах, Португалии, Испании и Великобритании. В некоторых из данных случаев уполномоченный орган может потребовать у разработчика выполнить EIA даже в том случае, если проект ниже порога. В части случаев выполняется упрощенная процедура EIA.

Семь «новых» стран-членов ЕС (Кипр, Эстония, Латвия, Мальта, Польша, Словакия и Словения) используют пороги исключения для ряда проектных категорий, а три страны (Латвия, Мальта и Словакия) используют комбинированный подход (пороги исключения и включения).

Для стран, не принимающих полностью подход индивидуальной оценки для скрининга проектов Дополнения II, объединенное использование параметров и индивидуального подхода представляет собой метод «светофора» для скрининга (рис. 2а). Там, где не существует порогов исключения, создается преобразованный метод «светофора» (рис 2b).



Рис. 2. Метод «Светофора» для скрининга [40]

Европейский суд (European Court of Justice) склоняется к тому, что видоизмененный метод «светофора» является более подходящим для целей Директивы. Страны ЕС не могут пользоваться порогами для исключения целых классов проектов, но пороги могут быть использованы, чтобы исключить очень малые или незначительные проекты. Европейский Суд вынес определение, что пороги не могут основываться только на размере или иных физических характеристиках отдельного проекта, а они должны исходить также из местоположения и иных факторов окружающей среды. Директива 97/11/ЕС реализовала данный принцип за счет включения Статьи 4(3): «когда проведено исследование каждого конкретного случая или установлены пороговые величины и критерии в целях параграфа 2, принимаются во внимание соответствующие отобранные критерии, установленные в Дополнении III».

Этапы проведения скрининга, приведенные в упомянутом выше Руководстве по проведению скрининга [36], представлены на рис. 3.

Исследование [38] в связи с процедурой скрининга отмечает возможность уловки со стороны разработчика проекта т.н. «нарезки салями». При этом крупный проект дробится на несколько мелких, каждый из которых «проскакивает» в ячейку скрининга. Таким образом, эта уловка дает возможность избежать проведения процедуры экологической оценки.

Так, например, [38] в Италии подобные попытки отмечались при рассмотрении проектов шоссейных и железных дорог. Эти проекты предлагалось рассматривать в отрыве от общей схемы территориального планирования. В Австрии была попытка превратить проект большого торгового центра в набор небольших магазинов. Странычлены ЕС предпринимают различные попытки законодательно пресечь подобную практику, но общих подходов пока не выработано.

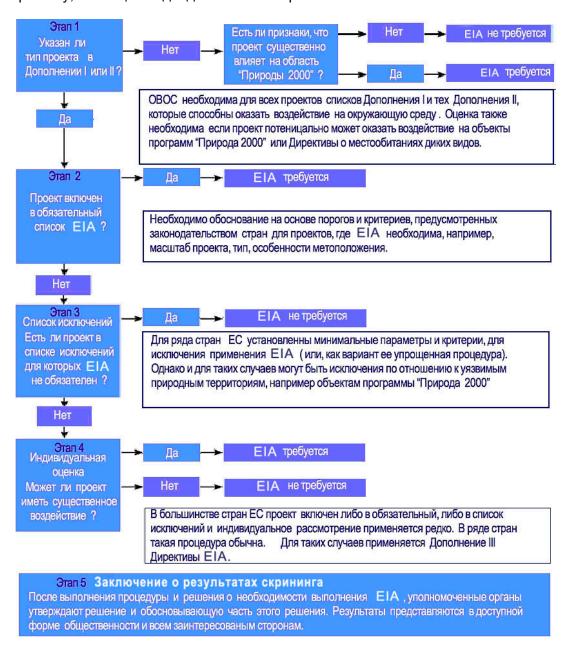


Рис. 3 Этапы проведения скрининга [36]

Если в отчете 2003 года [39] проблемам, связанным с проведением скрининга было уделено достаточно большое внимание, то в период 2002-2006 года большинство «старых» стран-членов ЕС ввели в свое законодательство и практику проведения экологической оценки различные приемы и методы, позволяющие детально отработать эту важную процедуру и, в некоторых случаях, перевести ее в электронную, машинную форму. Большинство стран использовало комбинированные подходы с применением таких механизмов как:

- упрощенные процедуры оценки для маломасштабных проектов;
- совершенствование критериев скрининга принятием порогов, учитывающих размер, природу и расположение планируемой деятельности;
- законодательные инициативы, предотвращающие разделение крупного проекта на ряд мелких;
- совершенствование национальных руководящих документов по процедуре скрининга;
- публикации и обсуждение «сложных случаев» и методов их разрешения.

Но нельзя сказать, что странам-членам ЕС удалось решить все проблемы, связанные с процедурой скрининга. Пока не найден простой механизм для скрининга «малых проектов». Процесс здесь развивается в двух направлениях [39]:

- исследуется возможность введения низких порогов отсечения для некоторых видов деятельности;
- исследуется также возможность применения порогов для ряда видов деятельности в списке Дополнения II.

В некоторых странах разработаны электронные модели проведения скрининга. Например, в Дании подобная электронная модель была разработана для проектов интенсивного животноводства. Заполняя электронную таблицу данными по планируемому количеству голов на ферме, ее местоположению и другим характеристикам разработчик получает ответ о необходимости проведения процедуры оценки.

2.2.2. Предварительное определение масштаба проведения ЕІА

Разработанный Европейской комиссией документ, содержащий руководящие указания по предварительному определению масштаба проведения EIA [40] дает следующее определение данной фазе проведения экологической оценки: «процедура определения содержания и масштаба экологической информации, подлежащей представлению в уполномоченный орган при выполнении EIA».

Информация должна содержать, по меньшей мере, следующее:

- возможное воздействие вследствие выполнения проекта, в частности, выделение наиболее значимых воздействий;
- альтернативы проекту;
- прочие вопросы, которые необходимо включить в процедуру EIA.

В конечном счете, именно процедура предварительного определения масштаба формирует содержание заключения по экологической оценке.

Необходимость процедуры предварительного определения масштаба состоит в том, чтобы сосредоточить экологическую оценку на главных или имеющих значение воздействиях. Результаты процедуры, относящиеся к экологической информации, должны быть представлены уполномоченному органу. Также должно быть разработано Техническое задание на проведение дальнейших экологических исследований. Данные

действия направлены на то, чтобы исключить в дальнейшем возможность возникновения задержек в ходе проведения процедуры, а также, чтобы обеспечить качество и достоверность предоставляемой информации.

Таким образом, процесс определения масштаба проведения EIA требует детального описания проекта и окружающей среды для того, чтобы определить все возможные воздействия и выявить, какие именно из них могут иметь наибольшее значение. Так как определить степень воздействия и определить масштаб воздействия непросто, разработчику придется во многих случаях консультироваться с уполномоченным органом или другими организациями. Большая часть литературы, посвященной наилучшим методам определения масштабов проведения EIA, рекомендует обращаться и к общественности.

Формальная процедура предварительного определения масштабов проведения ЕІА содержится в статье 5(2) Директивы ЕІА. Предусмотрено два подхода. С одной стороны, согласно данной Директиве, уполномоченный орган по требованию разработчика предоставляет предварительный список, содержащий информацию, которую необходимо позже предоставить в виде «заявления о воздействии на окружающую среду». С другой стороны, Директива позволяет странам-членам сделать данную процедуру обязательной, в ходе которой уполномоченные органы должны будут представлять заключение относительно определения масштаба проведения ЕІА независимо от того, потребует этого разработчик или нет. В ходе определения масштаба Директива предусматривает необходимость обращения к соответствующим организациям, занимающимся вопросами охраны окружающей среды, которые могут предоставить любую информацию, которая может быть полезной для процедуры ЕІА.

Процесс предварительного определения масштаба проведения EIA среди стран Европейского Союза проходил по-разному [39]. В большинстве стран, где данная процедура была установлена, было принято ее проведение процедуры в добровольном порядке. В данной ситуации было необходимо, чтобы уполномоченные органы представили Заключение по предварительному определению масштаба проведения EIA только по запросу разработчика. Положения Заключения в отношении масштаба проведения EIA не мешают уполномоченному органу впоследствии потребовать от разработчика предоставить дополнительную информацию, выходящую за рамки Заключения, если уполномоченный орган сочтет ее необходимой.

Семь «старых» стран-членов ЕС приняли решения об обязательности процедуры предварительного определения масштаба проведения ЕІА, как указано в статье 5(2). Среди «новых» стран-членов необязательной данная процедура является только на Кипре и в Словении. В Польше проведение оценки масштаба обязательно для всех проектов, входящих в Дополнение ІІ Директивы ЕІА. В случае проектов, входящих в Дополнение I, предварительное определение масштаба является обязательным для проектов, которые могут оказать существенное трансграничное воздействие.

Были приняты обязательные системы двух типов:

- а) Процедура определения масштаба проведения EIA выполняется разработчиком или командой разработчика, которая выполняет EIA. Перед тем, как принять и опубликовать Заключение о масштабах проведения EIA оно изучается консультантами. В число консультантов могут входить только имеющие отношение к вопросам окружающей среды уполномоченные органы или любые другие заинтересованные стороны и представители общественности.
- b) Процедура определения масштаба проведения EIA выполняется уполномоченным органом или независимой стороной, как например, Комиссия

по проведению EIA или группой экспертов EIA от имени уполномоченного органа. После этого уполномоченный орган составляет Заключение относительно масштаба проведения EIA и передает его разработчику, который далее оформляет Техническое задание на проведение EIA. Перед тем, как окончательно оформить Заключение относительно масштаба проведения EIA, уполномоченный орган обязан проконсультироваться с организациями, имеющими отношение к вопросам охраны окружающей среды, или другими заинтересованными сторонами или представителями общественности.

Когда определением масштабов проведения ЕІА занимается уполномоченный орган, обычно данный процесс включает следующие шаги:

- Разработчик должен предоставить уполномоченному органу информацию относительно проекта и места его выполнения.
- Уполномоченный орган консультируется с организациями, занимающимися вопросами окружающей среды, и, если возможно, с другими заинтересованными сторонами или представителями общественности для определения предмета озабоченности.
- Уполномоченный орган составляет Заключение относительно определения масштабов проведения EIA и передает его разработчику.

Когда определением масштабов проведения ЕІА занимается разработчик, данный процесс обычно включает в себя следующие шаги.

- Разработчик готовит проект Заключения по предварительному определению масштаба проведения ЕІА и представляет его на рассмотрение и/или одобрение в уполномоченный орган. В течение подготовки проекта разработчик (или уполномоченный орган) может консультироваться с организациями, занимающимися вопросами окружающей среды, другими заинтересованными сторонами и/или представителями общественности.
- Уполномоченный орган консультируется с другими природоохранными органами и по возможности с негосударственными организациями, а также представителями общественности по вопросу предложенного проекта.
- Принимается окончательная форма Заключения по предварительному определению масштабов проведения EIA.

В некоторых странах-членах разработчик имеет право потребовать Заключение по предварительному определению масштабов проведения EIA от уполномоченного лица одновременно с решением по результатам скрининга. Такой подход может помочь ускорить процесс проведения EIA, вследствие устранения необходимости повторного обращения к органам за консультацией.

Консультация с представителем общественности в процессе определения масштабов проведения EIA имеет место примерно в половине стран-членов EC. В некоторых случаях выполнение данных действий обязывает закон (Бельгия – районы Брюсселя и Валлонии, Дания, Финляндия, Нидерланды, Испания, Швеция). В Австрии, Германии, Ирландии и Великобритании консультации с природоохранительными органами или организациями имеют место, но обращаться ли к представителю общественности по поводу начала проекта решает уполномоченное лицо. В Финляндии проведение консультации с представителем общественности основано на проекте процедуры предварительного определения масштаба проведения EIA. Данный документ является рабочей программой с описанием того, как будет происходить оценка, и каких вопросов она будет касаться. Представители общественности имеют возможность высказать мнение относительно данного документа и сделать предложения по поводу включения в него или исключения отдельных вопросов, затронутых EIA.

Имеется множество методик предварительного определения масштаба проведения EIA, включая использование вопросников, матриц, цепочек воздействия и моделирования, которые одобряются надежным мнением эксперта. Во многих случаях не предусмотрено использование какой-либо конкретной методики частично в силу того факта, что в различных обстоятельствах можно использовать разные методы (например, Франция, Дания, Великобритания, Бельгия-Валлония).

Около 50% стран четко заявляют об использовании руководящих документов Комиссии. Некоторые страны сами составляют подобные пособия как независимо (в Нидерландах), так и путем адаптации руководящих документов Комиссии (в Австрии). В Греции составленные документы устанавливают требования к необходимой информации по разным категориям проектов, но для каждого конкретного случая такие правила необходимо расширять. Трудности, связанные с обменом информацией, признаются всеми странами с учетом погрешностей используемых методов и необходимости проведения эффективного согласования действий и организации связи между различными экспертами по оценке воздействия.

«Новые» страны-члены ЕС все используют руководство ЕС по предварительному определению масштаба оценки. В 10 из 12 стран существуют четко определенные процедуры определения масштаба. Обычно они включают первоначальное составление заключения по предварительному определению масштаба оценки разработчиком, экспертизу этого документа независимым и сертифицированным консультантом и окончательное утверждение заключения уполномоченным органом.

2.2.3 Альтернативы и минимизирующие мероприятия

В соответствии с требованием статьи 5(3) Директивы EIA разработчик должен включить в экологическую информацию «...описание основных альтернатив, изученных разработчиком и указание на основные причины его выбора, с учетом влияния на окружающую среду» и «описание мер, предусмотренных для избегания, уменьшения и, если возможно, устранения значительного неблагоприятного воздействия».

Некоторые страны-члены ЕС сделали рассмотрение альтернатив обязательным требованием для EIA, в то время как другие позволяют разработчику решать самостоятельно, имеют ли отношение альтернативы к его проекту. Однако повсеместно считается хорошей практикой рассматривать альтернативы в процессе планирования проекта, проверять их влияние на окружающую среду при выборе альтернативы и вносить в EIA информацию об оценке альтернатив.

Альтернативы по существу являются различными способами, с помощью которых разработчик может достичь цели проекта, например, путем выполнения другого типа деятельности, выбора альтернативного местоположения или применения другой технологии или конструкции проекта. На более детализированном уровне альтернативы соединяются вместе в минимизирующие мероприятия, при которых вносятся особые изменения в конструкцию проекта или в методы строительства или деятельности для того, чтобы избежать, уменьшить или устранить воздействие на окружающую среду.

Все системы EIA также требуют, чтобы разработчики рассматривали меры по исключению, сокращению и устранению значительных негативных эффектов (минимизация). Альтернативы и минимизация, таким образом, включают в себя целый спектр от мероприятий высокого уровня до детализированных аспектов конструкции проекта. В качестве примера, они могут варьироваться от:

- различных стратегий, например, по управлению спросом или сокращению расходов, а не по развитию нового ресурса;
- различных мест или маршрутов для всего или части проекта;
- различных технологий и сырья, например, строительство ТЭЦ с газотурбинной установкой вместо электростанции, работающей на угле;
- измененные планы или проекты, например, размещение шумного производства вдали от чувствительных реципиентов или замена одной большой трубы для выброса отходящих газов двумя меньшими;
- меры по охране окружающей среды, включенные в план по проекту, например, сооружение экологического коридора для обеспечения безопасного пересечения дикими животными автомагистрали вместо создания компенсаторного местообитания.

Альтернатива «Без проекта» также должна быть рассмотрена в одном ряду с теми, где воздействия на окружающую среду необходимо учитывать. Это может включать в себя изменения ситуации, существующей на сегодняшний день, в результате другой деятельности, ведущейся поблизости и изменения в условиях окружающей среды.

В большинстве стран-членов в настоящее время существует установленное законом обязательство по рассмотрению альтернатив с учетом намеченных целей проекта. То, какие альтернативы подвергаются оценке, зависит в основном от характера проекта — не может быть альтернатив по месту проведения для таких проектов как дороги или трубопроводы, в таких случаях изучаются альтернативы выравнивания или проектирования, включая альтернативы технологий и планировки. В некоторых странах (например, во Франции) рассматриваемые альтернативы включают в себя не только изменения в рамках проекта, но также различные типы проектов, используемые для достижения одинаковых целей.

В Испании и Нидерландах должна быть оценена альтернатива, которая причиняет наименьший вред окружающей среде. Уполномоченный орган, общество (и в Нидерландах – независимая Комиссия по EIA) могут участвовать в определении того, какие альтернативы должны быть оценены. В Нидерландах также может быть затребована у разработчиков дополнительная информация, если информация, представленная по альтернативам будет сочтена не отвечающей требованиям. Этот подход к определению и оценке альтернатив – схожий с оценкой Наилучшего Практически Осуществимого Экологического Варианта – был принят некоторыми разработчиками проектов в Великобритании.

Германский закон о планировании требовал рассмотрения альтернатив и, в особенности в том случае, когда решение принято по процедуре одобрения планирования. Например, в транспортных проектах, альтернативы оцениваются на предшествующих уровнях планирования, основанных на соответствующем законе (сейчас стратегическая экологическая оценка в соответствии с Директивой 2001/42/ЕС проводится на этих предшествующих уровнях планирования).

В Австрии оценка альтернатив является обязательной. Оценивается воздействие альтернативных проектов на окружающую среду и существует нормативное требование об отклонении предлагаемого проекта в том случае, если его воздействие на окружающую среду является существенно более значительным, чем у наиболее «дружественного окружающей среде» альтернативного варианта.

Существует несколько способов сравнения альтернатив, основанных на одинаковой методологической модели:

- Определить критерий для сравнения альтернатив (возникающих из различных типов влияния различного по объему, размерам и т.д.); важно отметить, что критерии должны быть независимыми друг от друга.
- Выбрать масштаб оценки (например, по шкале от 0 до 10, где 0 это наихудший случай; или система +/-, где количество символов определяет размер позитивного или негативного влияния, и т.д.); разработать шкалу для оценки каждого критерия.
- Оценить каждую альтернативу в соответствии с каждым критерием и сравнить результаты. В некоторых случаях уместно использовать нормализованный подход, т.к. некоторые критерии имеют более важную роль в расчете общего количества баллов, чем другие.

В законодательстве по проведению экологической оценки «новых» стран-членов ЕС обязательность рассмотрения альтернатив закреплена в Болгарии, Кипре, Чехии, Венгрии, Польше, Латвии, Литве, Мальте, Румынии, Словакии и Словении. На практике обычно «нулевая» альтернатива рассматривается в Эстонии. Также в Эстонии очень часто рассматриваются альтернативы по расположению объекта.

В Румынии «нулевая» альтернатива обязательно присутствует в Заключении по ЕІА. Она обычно относится к исходным параметрам окружающей среды в случае отсутствия проекта. Другие представляемые альтернативы относятся к выбору места, транспорта, технических и технологических решений, использованию природных ресурсов, энергоснабжению (ТЭЦ на газе вместо ископаемого топлива).

Руководящего указания Евросоюза по сравнениям альтернатив не существует, но есть некоторые региональные руководства (например, в Эстонии). Обычно выбор метода сравнения совершается по решению эксперта с учетом характера проекта. В странах, где документирование и утверждение фазы оценки масштаба обязательно, обычно требуется описать метод сравнения в отчете по оценке.

2.2.3. Оценка состава и качества экологической информации

Разработанный Европейской комиссией документ, содержащий руководящие указания по экспертизе Заключения по экологической оценке [41] определяет экспертизу как «процесс установления адекватности экологической информации, предоставляемой разработчиком уполномоченному лицу в виде части процедуры ЕІА, необходимой для принятия решения о предоставлении согласия на начало реализации проекта».

Контроль качества не является обязательным, исходя из требований Директивы EIA, право введения такого контроля предоставлено странам-членам. Однако процедура контроля является хорошей практикой EIA, особенно если проект софинансируется Европейской Комиссией.

Проконтролировать качество Заключения по ЕІА можно разными путями. Возможным вариантом является аккредитация уполномоченных органов или консультантов, которые выполняют работу, кроме того, возможен путь формальной экспертизы Заключения.

В большинстве стран за проверку предоставленной информации на адекватность и правовое соответствие отвечает исключительно уполномоченный орган. У большинства стран нет систематической процедуры экспертизы EIA, вследствие чего наблюдается большое разнообразие практик проверки информации на ее соответствие требованиям Директивы.

Система экспертизы основана на работе уполномоченного органа и также широкого круга других заинтересованных сторон. Некоторые страны практикуют серьезный контроль процедуры, а именно оценку ЕІА независимым экспертом. Однако большинство стран предпочитают, чтобы проверкой экологической информации на ее адекватность и полноту занимался уполномоченный орган, без любых других контролеров. Большинство стран четко заявляют, что если информация является недостаточной, уполномоченный орган может потребовать дополнительную информацию, и если она также окажется неадекватной, в заявке может быть отказано. Часто одобрение EIA является главным этапом в получении согласия на реализацию проекта. В Великобритании, например, принятие решение о заявке на реализацию проекта откладывается на время рассмотрения такой информации. В Италии в согласии на реализацию проекта отказывается на время, пока не будет представлена адекватная информация. В Испании проект не будет одобрен до тех пор, пока информация не является полной.

В Нидерландах уполномоченный орган должен официально принять отчет об EIA, который сначала проверяется на предмет соответствия конкретным правилам проекта. Если проверка не дала удовлетворительные результаты, отчет об EIA не принимается и требуется предоставить дополнительные данные. После принятия уполномоченный орган должен проконсультироваться с Комиссией по поводу качества и адекватности информации. В течение последних лет независимая Комиссия EIA обнаружила, что от 30% до 40% результатов EIA являются неадекватными, и посоветовала уполномоченному органу представить дополнительную информацию.

Во Франции условия для разрешения/отказа были установлены на базе работы административных судов, которые определили вопросы в отношении представления и содержания информации; хотя для реализации проектов секретных объектов используются более серьезные процедуры.

В Бельгии-Брюсселе информацию предоставляет не разработчик, а независимый квалифицированный консультант из группы экспертов соответствующих административных органов. Такая группа занимается оценкой качества и адекватности предоставленной информации.

В Финляндии в согласии на реализацию проекта не может быть отказано под предлогом несоответствующего качества или неполноты экологической информации.

Процедура оценки качества и полноты информации в Испании заключается в анализе содержания исследования воздействий на окружающую среду в соответствии с условиями определения масштабов проведения EIA, с учетом результатов общественного обсуждения и общественной экспертизы.

Некоторые исследования проводились на предмет качества информации, которая содержится в Заявлении о воздействии на окружающую среду, а также всего качества оценки воздействия. В странах, в которых было проведено данное исследование, было установлено, что до 50% проведенных отчетов об EIA не соответствуют полностью требованиям Директивы. [39]

Существует большое количество инструментов, разработанных для анализа отчетов об EIA на территории Европы и других стран. Все они используют формы вопросников (например, инструкции по применению содержатся в упомянутых выше Руководящих указаниях). Однако важно отметить, что главная цель EIA состоит в предоставлении правильной информации двум получателям: лицам, ответственным за принятие решений и людям, которые могут пострадать вследствие воздействия на окружающую

среду в ходе реализации проекта. Поэтому самым важным моментом является эффективное общение с данными получателями.

Чтобы достичь указанной цели, материалы EIA должны отвечать следующим основным требованиям [41]:

- Отчет должен иметь четкую структуру с последовательным изложением, например, описание, существующее положение, ожидаемое воздействие (природа, степень воздействия и масштаб), размер отрицательного воздействия, согласованные меры по устранению отрицательного воздействия, значимость неизбежного/остаточного воздействия для каждого экологического вопроса
- Таблица с содержанием должна быть помещена в начале документа.
- Должна быть описана процедура принятия решения о реализации проекта и место EIA в этой процедуре.
- Документ должен читаться как единый с соответствующими перекрестными ссылками.
- Текст должен быть лаконичным, понятным и предметным.
- Манера изложения должна быть беспристрастной.
- Отчет должен содержать полное описание предложений, связанных с проектом.
- В тексте отчета должны быть эффективно использованы диаграммы, иллюстрации, фотографии и другие графические объекты.
- В тексте отчета должна быть использована единая терминология (соответствующая описанным в глоссарии понятиям).
- Текст отчета должен сопровождаться ссылками на все использованные источники.
- Сложные вопросы должны быть разъяснены в доступной форме.
- Отчет должен содержать подробное описание методов исследования каждого экологического вопроса.
- Каждый экологический вопрос должен быть рассмотрен в степени, соответствующей его значимости.
- Отчет должен содержать доказательства того, что к работе были привлечены квалифицированные консультанты.
- В отчете об EIA должно содержаться четкое описание рассмотрения вариантов (альтернатив).
- Отчет должен содержать обязательства по сокращению и смягчению отрицательных воздействий (в соответствии с программой) и контролю.
- Отчет должен содержать общие выводы, составленные без избыточного использования технической терминологии.

Отметим, что в Директиве ЕІА (в отличие от российского законодательства) не содержится утверждения о том, что «уполномоченные органы» являются государственными органами. В соответствии с Директивой это те органы, которые страны-члены EC VПОЛНОМОЧИЛИ выполнять обязанности ПО обязанностей, прописанных в Директиве. Уполномоченные органы могут приглашать различные компетентные учреждения и экспертов для оказания различных услуг. Одной из таких услуг является анализ отчетов по ЕІА. Среди таких учреждений такие Экологического Менеджмента И Оценки в Великобритании (http://www.iem.org.uk) и Научно-исследовательские институты по EIA (список центров по EIA см. на сайте http://europa.eu.int/comm/environment/eia/contacts2.htm).

Также консультируемые лица и органы, которые заинтересованы в отдельных проектах, также могут проводить собственные исследования для обеспечения уверенности в том, что их интересы были адекватно учтены в ходе проведения ЕІА, и что в результаты ЕІА создают прочную основу для принятия решений. Это относится и к участию представителей общественности.

Во всех «новых» странах членах ЕС в законодательство о проведении экологической оценки включено требование об обязательной экспертизе качества заключения по экологической оценке. В некоторых странах за экспертизу отвечает уполномоченный орган, в некоторых – специальный орган по экспертизе документации по ЕІА. [38]

В Болгарии, например, экспертизу проводит уполномоченный орган, который, при обнаружении в Заключении пропусков, неточностей или недостоверной информации, отправляет заключение разработчику для исправления недочетов.

В законодательстве Венгрии и практике его применения разработан ряд инструментов для оценки полноты и качества Заключения ЕІА. Среди этих инструментов и приемов:

- детальное описание содержания документации;
- обязательная предварительная оценка масштаба экологической оценки и обязательность оформления Заключения по оценке масштаба;
- консультации между разработчиком и уполномоченным органом перед и после представления документации по EIA;
- в спорных ситуациях проведение переговоров между представителями уполномоченного органа, разработчика, привлеченными разработчиком экспертами, консультантами органов власти и другими заинтересованными лицами;
- общественное участие как на стадии предварительного определения масштаба оценки, так и в течение всей процедуры EIA;
- принятие промежуточного решения с целью получения дальнейшей информации и разъяснений;
- в случае обнаружения серьезных неточностей в Заключении письменное предупреждение разработчика и штраф. Возможен также письменный отказ от рассмотрения Заключения по существу до приведения его в соответствие с требованиями по документации EIA;
- обучение официальных лиц уполномоченного органа методам оценки документации EIA.

В Польше качество Заключения по результатам экологической оценки проверяется специальными комиссиями. Одна комиссия имеется на центральном уровне и 16 – в воеводствах. Основные обязанности комиссий включают:

- консультации разработчиков как по проблемам инвестирования, так и по вопросам экологической оценки инвестиционных проектов;
- оценка качества документации EIA на всех стадиях экологической оценки;
- предоставление разработчику экологической информации, а также информации о предполагаемых проектах;
- мониторинг выполнения процедур экологической оценки с представлением мнений и предложений уполномоченному органу по вопросам совершенствования методологии, проведения тренингов по EIA и пр.

В Латвии разработаны специальные методические рекомендации по проведению процедур экологической оценки и составлению Заключения. Дополнительно Министерством экологии разработаны Рекомендации по проведению оценки качества Заключения ЕІА. Рекомендации включают вопросники, позволяющие определить достаточность представляемой информации для лиц, принимающих решения. Структуры, заинтересованные в результатах экологической оценки (по крайней мере, государственные органы, отвечающие за охрану здоровья, пожарную безопасность, культурное наследие), а также муниципальные власти и администрации краев и республиканских городов проверяют Заключения с позиций своих ведомств и делают выводы о возможности реализации данного проекта или экономической деятельности.

Тем не менее, несмотря на предпринимаемые усилия по повышению качества экспертизы Заключений, результаты недавнего опроса [38] показали, что во многих странах-членах EC имеется озабоченность относительно достаточности предпринимаемых Большинство мер. стран видит выход в аккредитации консультантов, выполняющих работы по экологической оценке и проведению независимых экспертиз Заключений.

2.2.4 Участие общественности

Консультации с общественностью могут проводиться на различных этапах процесса EIA. Некоторые страны-члены EC проводят мероприятия по участию общественности, как на стадии определения необходимости проведения EIA, так и на стадии определения масштабов EIA, тогда как в других странах консультации с общественностью проводятся только на стадии определения масштабов. Во всех случаях страны-члены EC должны обеспечить проведение консультаций с общественностью по поводу информации, полученной в соответствии со статьей 5 Директивы EIA (в форме Заявления о Воздействии на Окружающую Среду, ЗВОС).

Принципы Орхусской конвенции, касающиеся общественного участия в принятии решений по поводу окружающей среды, включены в законодательство Евросоюза принятием Директивы 2003/35/EC. Важнейшие определения, Конвенции и Директивы следующие:

- «общественность» означает одно или несколько физических или юридических лиц, а также, в соответствии с национальным законодательством или практикой, их объединения, организации и группы;
- «заинтересованная общественность» означает общественность, на которую намечаемая деятельность повлияла или может повлиять или которая заинтересована в процедурах по принятию решений по экологическим вопросам; для целей этого определения предполагается, что неправительственные организации, содействующие охране окружающей среды и соответствующие требованиям национального законодательства, имеют такой интерес.

Страны-члены ЕС ввели эти понятия в свое законодательство. Если понятие «общественность» во всех странах практически одинаково и означает как физических, так и юридических лиц, то в понятии «заинтересованная общественность» имеются вариации. Большинство стран-членов (Австрия, Бельгия, Болгария, Германия, Греция, Венгрия, Италия, Литва, Мальта, Нидерланды, Польша, Португалия, Румыния, Словения, Словакия и Испания) приняли это определение близко к тому, как оно звучит в Директиве и Конвенции. Несколько стран (Дания, Финляндия и Ирландия) не стали делать различий между определениями, посчитав «заинтересованной» всю общественность.

Статья 6 Директивы EIA устанавливает, что страны-участницы должны обеспечить доведение до сведения общественности информации о запросе на согласие на проведение работ и любой информации, полученной в соответствии со статьей 5, в течение «разумного времени» для того, чтобы дать заинтересованной общественности возможность выразить мнение до выдачи согласия на проведение работ. Если EIA проводится по существующим планам, то страны-члены сами определяют следующие детали: кто относится к «заинтересованной общественности»; где могут проводиться консультации по информации; методы информирования и проведения консультаций с общественностью, а также временные пределы этапов процедуры. В статье 9 содержатся меры по информированию общества о решениях по предоставлению или отказе в согласии на проведение работ.

Во многих странах-членах ЕС отсутствуют географические пределы для определения «заинтересованной общественности» (например, в Австрии, Бельгии-Валлонии, Ирландии, Италии, Испании). В каких-то странах пределы сведены к затронутым сообществам. В таких странах, где существует некоторое географическое ограничение для консультаций, иногда существует гибкость по принятию во внимание точки зрения людей, находящихся за пределами этой области.

Директива ЕІА содержит требование о том, что «общественность» должна быть уведомлена, а с «заинтересованной общественностью» должны быть проведены консультации (т.е. к ним активно обратятся за комментариями) до предоставления согласия на проведение работ. То, насколько широко информация о запросе на согласие на проведение работ по проекту или заявлении о воздействии на окружающую среду доводится до публики, обычно определяет круг тех, кто имеет доступ к этой информации и может прокомментировать ее. Обычно используемые методы включают расклейку афиш, уведомления на местности, почтовые уведомления владельцев прилегающих территорий и сообщения в газетах. Выбранные газеты могут быть местными, региональными или может быть их комбинация. Например, в Германии в зависимости от возможных последствий объявление может быть сделано в межрегиональной газете; в Ирландии выбирается газета с достаточно большим тиражом в зоне действия планирующего органа, тогда как в Италии будут выбраны две газеты: одна региональная и одна национальная ежедневная газета с большим тиражом. [39]

Любой недостаток четкого определения того, кто составляет «заинтересованную общественность» может повлиять на желание комментировать и делать заключения. Во Франции существуют нормы, определяющие «территорию, на которую оказывается воздействие» и это, например, могут быть от двух до пяти километров от промышленного проекта, если оказывается влияние на реку, более широкая зона может быть определена в каждом конкретном случае. Желание/возможность предоставить письменные комментарии в книге, доступной на специальных объектах (например, в городской администрации) также определяет круг «заинтересованной общественности».

Директива EIA дает возможность странам-членам устанавливать определенные требования к участию общественных организаций. Ряд стран (Испания, Словения) в качестве критерия установили время существования организации. Существование в уставе организации природоохранных целей требует законодательство Венгрии, Португалии, Кипра, Литвы, Словении, Испании, Греции. Ограничения по минимальному количеству членов вводят Швеция, Австрия и Словения.

На степень участия влияют различные факторы, включая характер, размер и расположение проекта, а также уровень возникающих противоречий — часто инициируемых средствами массовой информации и неправительственными организациями. В большей степени пробуждают высокий уровень общественного участия по всему Евросоюзу следующие типы проектов: автострады, дороги и трубопроводы, средства для утилизации отходов, аэропорты, электростанции, городские проекты высокого профиля, карьеры и большие дамбы, а также проекты, оказывающие влияние на особо охраняемые объекты, как, например, области Natura 2000. Определенные типы проектов упомянуты исключительно отдельными странами (ветровые турбины — Швецией; офисные здания — Бельгией-Брюсселем), но проекты с возможным влиянием на здоровье населения считаются способными вызвать общественные дебаты. В Нидерландах было проведено исследование с целью определить, какие проекты являются наиболее противоречивыми как на этапе определения масштаба проведения EIA, так и на этапе экспертизы. Проекты, по

которым было наибольшее количество писем/доводов, относились к строительству аэропортов, автострад, железных дорог, обустройству территорий для военных учений и для захоронения отходов и добычи полезных ископаемых, а также проекты создания производственных парков, объектов переработки радиоактивных отходов, рекреационных зон.

Несколько стран-членов установили детализированные требования к формам общественного участия, включая: открытые слушания и публичные встречи, специальные выставки, обеспечение информацией средств массовой информации для ее распространения. Меры, используемые в Евросоюзе для облегчения и способствования общественному участию в вопросах, по которым могут возникнуть противоречия, включают: начало дебатов на ранних стадиях для способствования вовлечения общества, увеличение срока публичного изучения ситуации, создание местной комиссии и назначение нескольких уполномоченных по изучению ситуации, а также созыв нескольких встреч с общественностью.

Отчеты по анализу качества материалов EIA не описывают подробно действия, которые предпринимаются в случае негативной реакции общества.

Акт по EIA, принятый в Эстонии, требует, чтобы все предложения и протесты со стороны общества были должным образом рассмотрены в рамках процесса EIA. Если предложение или протест вызвали изменения в EIA, существует необходимость оправдывающих обстоятельств. Уполномоченный орган оценивает вопросы общественного участия в процессе проверки и доводит свое мнение до органа, принимающего решение.

По общему правилу принятые решения могут быть обжалованы. Статья 9 Орхусской конвенции требует, чтобы каждая страна обеспечила доступ членам общества к административным или юридическим процедурам для обжалования действий или решений частных лиц и государственных органов, которые противоречат положениям национального законодательства, регулирующего вопросы окружающей среды. Поскольку Орхусская конвенция инкорпорирована в законодательство Евросоюза, страны должны обеспечить доступ заинтересованной общественности (при определенных условиях) к суду общей юрисдикции или другому независимому и беспристрастному органу, установленному законом, для обжалования законности решений, действий или бездействий, где предусмотрено публичное участие в соответствии с Директивой ЕІА (статья 10а). Статья содержит требование, чтобы страны обеспечили справедливость и отсутствие чрезмерных расходов на такие процедуры.

Участие общественности в форме консультаций в примерно половине стран-членов ЕС (Бельгия (Брюссель, Фландрия, Валлония) Дания, Эстония, Финляндия, Германия, Италия, Люксембург, Мальта, Нидерланды, Португалия, Испания, Швеция и Соединенное Королевство) проводится на стадии определения масштаба проведения экологической оценки. В Болгарии, Чехии, Венгрии, Италии, Латвии, Литве и Словении такие консультации проходят на стадии скрининга. В Германии представители общественности вовлекаются в процесс экологической оценки при определении масштаба, но они должны также быть информированы о результатах скрининга, если он имел место.

В некоторых странах-членах (Дания, Швеция, Финляндия) детали общественного участия и консультаций определяются уполномоченным органом. Практическое участие общественности в данном случае зависит от природы и степени сложности объекта и определяется в каждом таком случае. В Финляндии установлено, что кроме официальных консультаций с общественностью, которые производятся в течение

процедуры EIA дважды (на стадии предварительного определения масштаба экологической оценки и при завершении Заключения по EIA), возможны и вполне обычны иные формы участия (собрания, семинары, интервью и т.п). Обычно это организуется разработчиком на добровольной основе.

В Болгарии закон обязывает разработчика информировать и консультироваться с общественностью на протяжении всей процедуры EIA, начиная от объявления о проведении экологической оценки объекта. Общественность может обращаться с письменными предложениями, запросами на получение информации, посещать общественные слушания. В том случае, если проект будет иметь трансграничное влияние, проводятся консультации с общественностью других стран-членов. Это, как правило, происходит на стадии скрининга.

В соответствии с законом об охране окружающей среды Болгарии разработчик обязан консультироваться с «заинтересованной общественностью» на стадии предварительного определения масштаба экологической оценки по следующим вопросам:

- характерным особенностям предполагаемого строительства, деятельности и технологий, степени проработки конструкторских решений, взаимодействии с другими проектами в этом регионе;
- характеристикам окружающей среды в регионе и всех ее компонентов;
- величинам ожидаемых воздействий;
- техническому заданию на проведение предварительного определения масштаба экологической оценки и содержанию самой оценки;
- ограничениям по проведению исследований по экологической оценке;
- альтернативным инвестиционным предложениям;
- источникам информации;
- методам прогноза и оценки воздействия на окружающую среду;
- мерам по снижению ожидаемых негативных воздействий на окружающую среду.

Временной интервал, отводимый для консультаций с общественностью, в большинстве стран составляет не менее 30 дней. Так, в Финляндии консультациям на стадии предварительного определения масштаба EIA отводится 30-60 дней. Столько же времени могут продолжаться консультации перед принятием окончательного решения. Не менее 30 дней составляют консультации во Франции. Но для сложных случаев общественные дебаты могут быть продлены на срок до полугода. В Италии на консультации с общественностью во время проведения скрининга отводится 45 дней и 30-60 дней – перед принятием окончательного решения. В Литве отводится по 10 дней на каждый этап консультаций (скрининг, предварительное определение масштаба оценки, общественные слушания по проекту окончательного решения — 10 дней до слушаний, 10 –после и 3 дня на составление протокола). [38]

В этом разделе следует также отметить, как реализуются в странах-членах ЕС положения статьи 10а Директивы ЕІА о доступе заинтересованной общественности на стадии экспертизы Заключения по экологической оценке и о доступе к административным и судебным процедурам в случае несогласия (полного или частичного) с результатами оценки. Этот вопрос тесно связан с тем, кто признается «заинтересованной общественностью» в стране-члене ЕС, ведь положения статьи 10а касаются лишь этой категории общественности.

В большинстве стран-членов ЕС заинтересованной общественности доступны как административные, так и судебные процедуры. Шесть стран (Бельгия, Ирландия, Мальта, Португалия, Швеция и Соединенное Королевство) для апелляций используют только судебные процедуры. В некоторых странах-членах (Австрия, Чехия, Германия,

Венгрия, Латвия, Польша Румыния и Словакия) до обращения в суд требуется исчерпать все возможности, предоставляемые административными процедурами.

Большое значение имеет статус представителей заинтересованной общественности. Как правило, иски от физических лиц принимаются только в случае, если будет доказано нарушение их прав (собственности, здоровья и пр.) В ряде случаев преимущество при подаче исков имеют негосударственные организации, удовлетворяющие определенным критериям. Так обстоит дело в Люксембурге, Франции, Греции и Испании. В Швеции правом апеллировать в суд обладают общественные организации, работающие в Швеции не менее трех лет и насчитывающие не менее 2000 членов.

2.2.5. Послепроектный мониторинг

Послепроектный мониторинг представляет собой наблюдение за тем, какими в действительности являются воздействия проекта на окружающую соответствуют ли они тем, которые были определены в отчете по оценке воздействия или в других материалах ЕІА. Задача послепроектного мониторинга состоит не только в том, чтобы оценить квалификацию специалистов, выполнявших оценку (хотя и это немаловажно), но и в том, чтобы приобрести опыт использования методов экологической оценки и определить те из них, которые дают хорошие результаты и смогут быть использованы для проведения оценок в будущем.

Необходимым и, возможно, самым важным элементом мониторинга является правильно составленная программа, поскольку только грамотно поставленные вопросы могут дать содержательные ответы. В руководстве [42] приведены некоторые требования к эффективной программе мониторинга:

- определить масштаб и объекты мониторинга для каждого вида воздействия;
- определить точки наблюдения, измерений и отбора проб;
- выбрать основные индикаторы для прямых измерений или наблюдений;
- определить степень необходимой точности данных;
- обдумать методологию анализа полученных данных по отношению к базовым значениям и другим данным;
- определить систему записи и систематизации данных, а также предоставление отчетности;
- определить пороги приемлемости воздействий и
- определить необходимые управляющие воздействия в том случае, если значения индикаторов мониторинга превысят заданные пределы.

Проведение послепроектного мониторинга не является императивным требованием Директивы EIA, но при определении качества экологической оценки учитывается наличие в отчете о проведении экологической оценки (Заключения по результатам проведения экологической оценки) предложений по проведению мониторинга. [41].

В исследовании фирмы COWI [38] в котором проводилось анкетирование уполномоченных органов, специалистов в области проведения EIA, общественных организаций отмечается, что требования по проведению послепроектного мониторинга необходимо включить в поправки к Директиве ЕІА. Как альтернативную возможность респонденты отмечают установление более тесной связи между Директивой ЕІА и Директивой о комплексном предупреждении и контроле загрязнений, служащей основой для выдачи предприятиям комплексных экологических разрешений, устанавливающих допустимые пределы воздействия на окружающую среду.

55

2.3. Соотношение Директивы EIA и других Директив и Конвенций Евросоюза

Директива EIA является ключевым инструментом в проведении в жизнь политики Евросоюза по окружающей среде. Во многих случаях проекты, которые подпадают под действие Директивы EIA, также регулируются положениями других Директив, касающихся окружающей среды. Понимание соотношения между Директивой EIA и другими Директивами важно для координации действий на ключевых этапах, таких как, например, участие общественности. Где это возможно, следует избегать дублирования документации в процессе оценки. Кроме того, ряд Директив и Конвенций налагают определенные условия на процесс экологической оценки.

2.3.1. Директива о стратегической экологической оценке

Директива 2001/42/ЕС [43] (Strategic Environmental Assessment – SEA) требует проведения экологической оценки планов и программ. Эти планы и программы должны быть оценены во время их подготовки и до их принятия. Оценка включает составление заключения, в котором отмечаются ожидаемые существенные воздействия на окружающую среду и оцениваются возможные альтернативы. Также стратегическая оценка включает консультации с уполномоченными органами и с общественностью, а также с другими странами-членами в случае трансграничных воздействий.

Главное отличие директив SEA и EIA состоит именно в объектах оценки. Если стратегическая оценка применяется исключительно к «верхним этажам» системы принятия решений – планам и программам, то Директива EIA имеет в качестве объекта оценки конкретный проект. Но отличие одновременно определяет и сходство обеих инструментов: обе директивы служат предотвращению негативных воздействий на окружающую среду в процессе принятия управленческих решений.

Объектами стратегической экологической оценки являются:

- Планы и программы, подготовленные для ряда секторов и видов деятельности (сельское хозяйство, лесное хозяйство, рыбный промысел, энергетика, промышленность, транспорт, обращение с отходами, управление водными ресурсами, телекоммуникации, туризм, планирование городских и сельских поселений, землепользование). Эти планы и программы в дальнейшем создают основу для более детального рассмотрения уже в рамках Директивы ЕІА для конкретных проектов.
- Планы и программы, которые могут повлиять на объекты, находящиеся под защитой Директивы 92/43/ЕЕС по охране естественной среды обитания и дикой фауны и флоры [31].

Под действие директивы о стратегической оценке не попадают планы и программы, связанные с интересами национальной безопасности, гражданской обороны и защиты от чрезвычайных ситуаций, финансовые планы и бюджет.

Отмечается, [44] что в ряде случаев области применения директив SEA и EIA могут пересекаться. Это, например, те случаи, когда проекты требуют внесения изменений в планы территориального планирования (подлежащие SEA), или в случае крупных проектов, влияние которых не ограничивается местностью, где они реализуются.

В Российской Федерации стратегическая экологическая оценка как установленная законом процедура отсутствует. Но используемое в РФ территориальное планирование, где производится оценка любых вероятных последствий для

окружающей среды, в том числе для отдельных природных объектов, а также для здоровья населения, близко по своей сути к SEA. Кроме того, российское законодательство предусматривает экологическую экспертизу проектов целевых программ федерального и регионального уровней, где подходы стратегической экологической оценки стран-членов ЕС могут быть с успехом использованы.

2.3.2. Биологическое разнообразие и оценка объектов Natura 2000

В то время как Директива EIA устанавливает, что прямое и непрямое воздействие проекта на фауну и флору должно быть определено, описано и оценено при EIA, она не делает явную ссылку на концепцию биологического разнообразия. Однако статья 14 Конвенции о биологическом разнообразии [45] требует, чтобы сторона Конвенции «внедряла соответствующие процедуры, требующие проведения оценки воздействия на окружающую среду² своих предлагаемых проектов, которые могут оказывать существенное неблагоприятное воздействие на биологическое разнообразие, в целях предупреждения или сведения к минимуму таких последствий, и, когда это целесообразно, обеспечивала возможности для участия общественности в таких процедурах».

Конвенция определяет биологическое разнообразие в статье 2 как «вариабельность живых организмов из всех источников, включая, среди прочего, наземные, морские и иные водные экосистемы и экологические комплексы, частью которых они являются; это понятие включает в себя разнообразие в рамках вида, между видами и разнообразие экосистем».

Европейский Союз в 2001 году принял «План действий по сохранению биоразнообразия» [46]. План содержит, в частности указание о необходимости проведения стратегической экологической оценки для всех планов и программ, а также оценки воздействия на окружающую среду для всех проектов, которые финансируются Евросоюзом и могут оказать негативное воздействие на биоразнообразие. Практически все страны-члены ЕС учитывают План действий в своих планах и программах. Некоторые из них (Франция, 2004 год) приняли свои собственные Планы действий по сохранению биоразнообразия. Однако, в исследовании [38] указывается, на недостаточную проработку процедур ЕІА в части сохранения биоразнообразия в проектах, связанных с сельским и лесным хозяйствами, а также вне объектов сети Natura 2000.

Кроме Конвенции о биологическом разнообразии и Плана действий по сохранению биоразнообразия важными документами в области сохранения мест обитания являются Директивы 79/409/ЕЕС по охране диких птиц [30] и Директива 92/43/ЕЕС по охране естественной среды обитания и дикой фауны и флоры [31]. В этих директивах представлены свои собственные методы экологической оценки, в частности, для областей Natura 2000.

Статья 6 Директивы о среде обитания 92/43/ЕЕС требует проведения процедуры оценки проекта или плана, который не связан напрямую с управлением объекта Natura 2000, но может значительно повлиять на этот объект. Эта процедура, так же как и в случае с EIA. является поэтапной оценкой проекта или плана. его влияния на объект

EĊ.

² Отметим, что в русском переводе Конвенции в статье 14 «environment impact assessment» - оценка воздействия на окружающую среду - переведено как «экологическая экспертиза». Это лишний раз говорит о путанице понятий, связанной с двухступенчатой системой экологической оценки в РФ (OBOC + государственная экологическая экспертиза) и одноступенчатой (EIA) в

Natura 2000, поиска альтернатив проекта или плана, которые позволят избежать неблагоприятного воздействия на объект, а также минимизирующие и компенсаторные мероприятия, которые сохранят общую целостность сети Natura 2000.

Директива EIA предусматривает, исходя из принципа «списков и порогов» или по результатам скрининга, возможность не проводить оценку воздействия проекта, если его воздействие на окружающую среду является незначительным. Директива о среде обитания такую возможность исключает и требует проводить экологическую оценку воздействия проекта на окружающую среду в том случае, если «проект, возможно, будет иметь значительное влияние» на объект сети Natura 2000.

В 2000 году Европейская комиссия выпустила руководство «Управление объектами Natura 2000: положения статьи 6 Директивы о среде обитания 92/43/ЕЕС» [47], которое устанавливает взаимосвязь между Директивой ЕІА и статьей 6 Директивы 92/43/ЕЕС. Он также определяет, что проект, способный оказать существенное влияние на объект Natura 2000, требует оценки в соответствии со статьей 6 Директивы о среде обитания и ЕІА в соответствии с Директивой ЕІА.

В руководстве по управлению объектами Natura 2000 термин «оценка» используется так же, как и в EIA, то есть он описывает весь процесс, с помощью которого информация собирается и предоставляется уполномоченному органу для рассмотрения и оценки. Уполномоченный орган затем определяет итоги оценки и выносит решение. Требования оценки, указанные в статье 6, устанавливают поэтапный подход. Этапы, предложенные руководящим документом, следующие:

- Этап первый. Скрининг процесс, определяющий возможное влияние плана или проекта на объект Natura 2000 как в отдельности, так и в комбинации с другими проектами или планами, а также рассматривающий, может ли это влияние быть значительным;
- Этап второй: Надлежащая оценка рассмотрение влияния проекта на целостность объекта Natura 2000 как в отдельности, так и в комбинации с другими проектами или планами, в отношении структуры и функции объекта, а также целей его сохранения. В дополнение к этому, там, где есть негативное влияние, оценка потенциальной минимизации этого влияния;
- Этап третий: Оценка альтернативных решений процесс, который рассматривает альтернативные пути достижения целей проекта или плана, которые позволяют избежать негативного воздействия на целостность объекта Natura 2000;
- Этап четвертый: Оценка в том случае, когда не существует альтернативных решений и негативное воздействие остается оценка компенсаторных мероприятий, когда, в свете оценки императивных причин превалирующего публичного интереса, предполагается, что проект или план должны реализовываться (необходимо отметить, что это руководство не касается оценки императивных причин, превалирующего публичного интереса).

По завершении каждого этапа определяется необходимость следующего. Если, например, в конце первого этапа делается вывод, что значительного воздействия на объект Natura 2000 не будет, далее продолжать оценку не требуется. Блок-схема этих процедур показана на рис 4.

РАСМОТРЕНИЕ ПЛАНА ИЛИ ПРОЕКТА (ПП), ОКАЗЫВАЮЩЕГО ВЛИЯНИЕ НА ОБЪЕКТ NATURA 2000

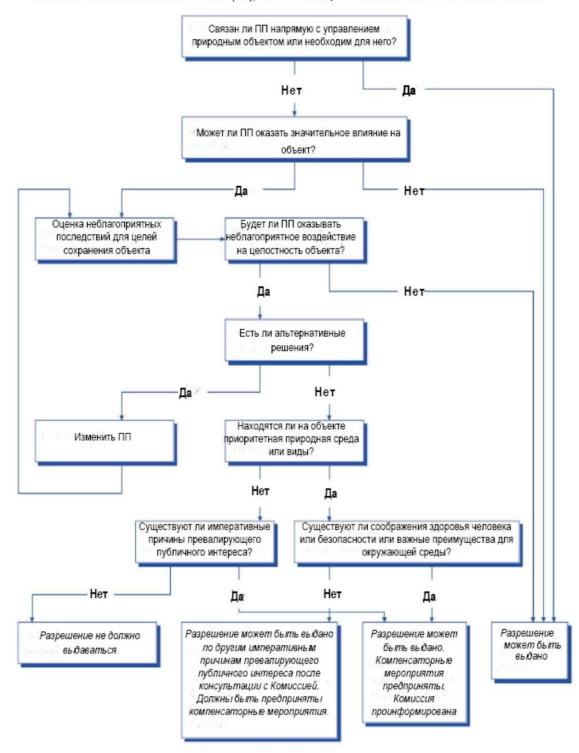


Рис. 4 Блок-схема проведения процедур в соответствии со статьями 6(3) и (4) в отношении этапов руководящего документа [47]

2.3.3. Директива о комплексном предотвращении и контроле загрязнений

Директива о комплексном предотвращении и контроле загрязнений (Директива IPPC) [33], принятая в 1996 году была затем дополнена и в кодифицированном виде была принята 15 января 2008 года как Директива 2008/1/ЕС. Директива IPPC создала основу для выдачи комплексных экологических разрешений предприятиям на осуществление своей деятельности. Она ввела понятие «наилучших доступных технологий» (НДТ), где критерием оценки служит воздействие технологии на окружающую среду. Чем это воздействие меньше, тем больше шансов у технологии попасть в разряд «наилучшей». Доступность здесь понимается как возможность достичь высокой степени защиты окружающей среды не прибегая к чрезмерным затратам. Для того чтобы технология была признана «доступной» она должна быть уже где-то успешно реализована. Наконец под технологией понимается не только процесс производства какого-либо продукта, но и процесс проектирования установки, где используется данная технология, ее эксплуатации и утилизации по окончании жизненного цикла установки.

Обе Директивы построены по одному принципу: и в одной, и в другой имеются списки видов деятельности и пороги по производительности установок или их мощности. Эти списки не всегда совпадают. Так, например, оценке воздействия, в соответствии с Директивой EIA подлежат установки для сжигания топлива с выходной тепловой мощностью более 300 МВт, а необходимость получения комплексных экологических разрешений наступает для установок с выходной тепловой мощностью более 50 МВт.

Кроме того, Директива IPPC, в отличие от Директивы EIA не рассматривает инфраструктурные проекты. Но, все-таки, большинство проектов попадают под действие обеих директив.

Статья 2 (2a) Директивы EIA (включенная Директивой 97/11/EC) разрешает странамчленам обеспечивать единую процедуру для выполнения требований обеих Директив – EIA и IPPC.

Согласно данным, приведенным в исследовании [38], только четыре страны-члена (Австрия, Германия, Италия и Польша) указали, что они установили единую процедуру EIA – IPPC. Сложности у этих стран возникали в случаях несовпадения порогов. Для того, чтобы эти сложности обойти, в Австрии была установлена иерархическая структура, установившая определенные правила в тех случаях, когда пороги связаны с размер или мощностью проекта. Например, теплоэлектростанция с тепловой мощностью равной или более 200 МВт требует проведения EIA и разрешительной процедуры IPPC, между 100 и 200 МВт – проведение EIA необходимо только в некоторых районах, где качество воздуха находится под угрозой, а для станций с выходной мощностью от 50 до 100 МВт – обязательным является только получение комплексного экологического разрешения.

В Венгрии и Словении единая процедура экологической оценки и получения комплексного экологического разрешения может быть проведена по желанию разработчика.

В тех странах-членах ЕС, где единая процедура ЕІА-ІРРС не введена, существуют, тем не менее различные формы координации и совместного использования процедур [38]:

 Отчет по EIA используется как часть документации, подаваемой в составе заявки на комплексное экологическое разрешение, влияющей на принятие решения по заявке. Такая практика существует во Франции, в Ирландии, Нидерландах, Испании и Швеции.

- Выдача разрешения обуславливается позитивным результатом ЕІА. Такая практика существует в Бельгии (Фландрия), Испании, Эстонии и Португалии. Так, например, в Эстонии поданная заявка на комплексное экологическое разрешение рассматривается уполномоченным органом, который может принять решение о необходимости проведения процедуры ЕІА, если результаты последней не представлены в материалах заявки. В этом случае выдача разрешения задерживается на срок, необходимый для проведения экологической оценки.
- Информация, полученная в процессе проведения экологической оценки, активно используется в процессе выдачи комплексного экологического разрешения (Болгария, Литва, Латвия и Румыния). Так, например, в Румынии уполномоченный орган рассматривает всю информацию, полученную в процессе EIA, включая результаты анализа отчета по оценке, поступившие замечания, мнения, высказанные заинтересованной общественностью.
- Во Франции, Мальте и Испании используются единые процедуры общественного участия, в частности, общественные слушания.
- В Польше Румынии и Словакии, в том случае если экологическая оценка проводится для установки, попадающей под действие Директивы IPPC, в материалах оценки требуется уделить внимание технологическим аспектам, в частности, использованию НДТ.

2.3.4. EIA и вопросы глобального изменения климата

Директива EIA в статьях 3 и 5 обращает внимание на необходимость учитывать при проведении оценки вопросы изменения климата. В практическом плане это означает учет энергоэффективности рассматриваемого проекта и эмиссий парниковых газов. Кроме того, процедура экологической оценки позволяет учесть возможные последствия глобального изменения климата: засухи, наводнения, повышение частоты неблагоприятных метеорологических условий.

Анкетирование стран-членов ЕС, проведенное авторами исследования [38], позволило выявить ряд проектных категорий для которых вопросы глобального изменения климата учитываются (или должны учитываться). Перечень охватывает проекты с потенциально значительными выбросами парниковых газов, в первую очередь углекислого газа и метана, а также проекты, для которых ключевым моментом является энергоэффективность. Упомянуты были следующие проектные категории:

- проекты по добыче полезных ископаемых и промышленные проекты (Эстония);
- тепловые электростанции и проекты связанные с минимизацией энергопотребления и перехода на энергоснабжение из возобновляемых источников (Кипр);
- крупные животноводческие фермы и скоростные дороги (Венгрия);
- проекты энергетики (Литва, Эстония);
- теплоэлектростанции, устройства для обжига или агломерации металлических руд, устройства для плавки цветных металлов и их сплавов, устройства для производства цементного клинкера, производство кокса, установки для производства бумаги и картона, устройства для крекинга нефти (Польша);
- промышленное производство электричества, пара и горячей воды, включая производство пара и горячей воды для удаленного теплоснабжения (Словения):
- офисные здания в плане энергоэффективности (Болгария)

3. Рекомендации по гармонизации законодательства Российской Федерации и Европейского Союза в области ОВОС и экологической экспертизы

3.1. Некоторые процедурные вопросы гармонизации EIA-OBOC

Следует отметить, что различие в применение практики EIA в EC и ОВОС в РФ заложено в неодинаковом содержании ее состава в Директивах Европейского Союза и законодательстве Российской Федерации.

В РФ ОВОС — это *«процедура учета»* экологических требований при подготовке оптимального решения (в ходе проектирования), а экологическая экспертиза — *«установление соответствия»* этим требованиям уже готового проекта или *«определение допустимости»* принятия решения об его реализации. Таким образом, цепочка ОВОС — ГЭЭ представляют собой комбинацию информационных и административных мер, а также научных исследований.

Между тем экологическая оценка в ЕС это единый процесс, обеспеченный соответствующим нормативно-административным механизмом.

Несоответствие представлений возникло исторически из-за того, что соответствующий термин — «environmental impact assessment (EIA)», прямой перевод — OBOC, был принят в РФ в период начальных стадий реформы советского права, как касающийся только исследований воздействия проектной стадии. Эта терминологическое несоответствие было в дальнейшем перенесено и в нормативно-правовые документы.

В результате процедуры OBOC и экологической экспертизы закрепились в нормативном регламенте как две последовательные, разделенные по механизмам исполнения стадии предпроектного и проектного анализа, не затрагивающие стадию анализа намерений и послепроектного мониторинга.

Природоохранные законодательство ЕС рассматривают цель ЕІА несколько шире. ЕІА является «воплощением предупредительной экологической политики» [29], подразумевающей оценку экологического воздействия проектов хозяйственного развития на окружающую среду, активное участие общественности на всех стадиях оценки и принятия решения об окончательной реализации этих проектов, широкое информирование о результатах оценки, проведение консультаций между заинтересованными ведомствами и другими юридическими лицами, а также публикацию конечных результатов переговоров и консультаций.

При этом EIA, в отличие от ГЭЭ, проверяющей соответствие уже подготовленного решения экологическим требованиям нацелена, прежде всего, на выявление недостатков проекта и принятие необходимых мер по улучшению его экологических показателей, до, и в процессе проведения оценки воздействия. Следует отметить, что практическая реализация такого механизма в ЕС далека от идеального, но сам методологический принцип, несомненно, более гибко адаптирован к условиям рыночной экономики. Как показывает более чем двадцатилетний опыт европейских стран, эта методология имеет существенный потенциал развития.

Российская нормативно-правовая база экологической оценки достаточно развита, но страдает недостатком специально разработанной методологии дифференциации проектов по значимости воздействий на окружающую среду. Для гармонизации законодательных норм Российской Федерации с действующими принципами европейского и

международного права, прежде всего, необходимо классифицировать объекты ОВОС и ГЭЭ по степени их вероятного воздействия на окружающую среду и ввести новые определения процедур.

Направления гармонизации должны быть следующими:

- классификация типов ОВОС и ограничение списка объектов обязательной экологической экспертизы;
- введение в практику ОВОС процедур скрининга и предварительного определения масштаба ОВОС;
- введение нормативных требований OBOC по составу представляемой на экспертизу документации;
- обеспечение участия общественности в процедурах ОВОС на всех стадиях ее проведения.

3.2. Классификация типов объектов ОВОС

Для классификации объектов ОВОС — ГЭЭ целесообразно разделить проекты по категориям, В целом такие классификации достаточно разработаны и является основой проведения процедур ЕІА в ЕС и в существенной степени применяются в РФ в области промышленной безопасности. Так, в приложениях к ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» [48] содержатся признаки, по которым производственные объекты считаются опасными и пороги в виде предельных количеств опасных веществ, наличие которых на опасном производственном объекте является основанием для обязательной разработки декларации промышленной безопасности.

Порядок определения категории экологической значимости планируемой хозяйственной и иной деятельности устанавливается нормативными документами принимаемые Правительством Российской Федерации.

Для планируемой хозяйственной и иной деятельности устанавливаются 4 категории экологической значимости (таблица 4). Полномочия по определению категорий объектов «**Б**, **Б**» могут делегироваться на уровень субъекта Федерации РФ.

К категории «**A**» относятся проекты (деятельность) удовлетворяющие хотя бы одному из следующих критериев:

- априори имеющие негативное и масштабное опасное воздействие на окружающую среду или санитарно-гигиеническое благополучие населения;
- воздействие проектируемых объектов распространяется за пределы государственных границ (трансграничное воздействие на окружающую среду);
- проектируемые объекты оказывают прямое воздействие на объекты, имеющие международный статус, охраняемые ЮНЕСКО, Конвенциями ООН и иными международными соглашениями, расположенные на континентальном шельфе или имеющие иной международный статус (например, ключевые орнитологические территории).

Таблица 4. Группы объектов (деятельности) по типам ОВОС и ГЭЭ

Категория А,	Экологическая оценка необходима в полном объеме, поскольку виды	
включая	воздействия на окружающую среду могут быть чрезвычайно	
подкатегории	разнообразны, а воздействие весьма серьезным.	
А1 и А2		
Категория Б	Достаточно проведение экологической оценки в более узких рамках,	
	поскольку виды воздействия могут носить локальный характер.	
Категория В	Особой необходимости в экологической оценке нет, поскольку	
	воздействие проекта на окружающую среду вряд ли окажется	
	значительным.	
Категория Г	Типовые проекты, имеющие инженерно-технические решения по	
	снижению до требуемых уровней воздействия на окружающую среду	
	Объекты и намечаемая деятельность по жилищному и	
	общегражданскому строительству, промышленные предприятия 4-5	
	классов опасности в соответствии с функциональным	
	градостроительным зонированием Генпланов и территориальных схем	
	развития производительных сил без изменения статуса.	

Опишем состав объектов по категориям.

3.2.1. Категория «А» – Объекты (деятельность), подлежащие экологической экспертизе в бесспорном порядке

Особо опасные, технически сложные и уникальные объекты деятельность которых, очевидно воздействует на окружающую среду включенные в соответствующий список, утверждаемый постановлением Правительства РФ, и подлежащие экологической экспертизе в бесспорном порядке. Список **А** является закрытым. Изменения, дополнения вносятся на основании постановлений Правительства РФ. В качестве основы для составления списка может быть использован список Дополнения 1 Директивы EIA.

Подкатегория «А1»

Особо опасные, технически сложные и уникальные промышленные объекты или масштабная деятельность, очевидно воздействующая на окружающую среду. Закрытый список, не имеющий исключений, включающий опасные производства – уровень федеральной государственной экологической экспертизы.

Подкатегория «A2»

Закрытый список, не имеющий исключений. Полномочия государственной экологической экспертизы делегированы субъекту Федерации.

Примечание. Объекты, специфический состав опасных технологических процессов в которых обязателен для специальных экспертиз, например, скотобойни, хранилища биологических отходов и т.д., в данный список включать не целесообразно т.к. их санитарно-экологическая безопасность обеспечивается процедурами санитарных экспертиз Роспотребнадзора РФ.

Техническое регулирование в сфере экологической безопасности промышленных объектов категории **A** следует осуществлять в соответствии с принципами:

- обязательности оценки воздействия на окружающую среду при принятии решений об осуществлении хозяйственной деятельности, включая нулевой вариант, т.е. вариант отказа от намечаемой деятельности;
- допустимости воздействия хозяйственной деятельности на окружающую среду, исходя из требований экологической безопасности, установленных техническими регламентами;
- обеспечения снижения негативного воздействия хозяйственной деятельности на окружающую среду в соответствии с нормативами допустимого воздействия, которого можно достигнуть на основе использования наилучших доступных технологий с учетом экономической целесообразности их внедрения, рационального использования природных ресурсов, а также с учетом мировых стандартов и норм.

При проектировании объектов строительства промышленных предприятий с опасными производственными процессами и иных экологически опасных объектов государственные экспертизы, осуществляются при выборе места размещения этих объектов.

На основании анализа действующих нормативных документов и требований Директив EC список рекомендуемых объектов категории **A** может быть представлен в следующем виде.

- 1. Тепловые электростанции и другие установки для сжигания, тепловой мощностью 300 МВт и более.
- 2. Тепловые электростанции (ТЭС) использующие в качестве топлива уголь и мазут.
- 3. Атомные электростанции и другие сооружения с ядерными реакторами.
- 4. Установки по производству, обогащению, регенерации ядерного топлива, объекты и/или полигоны по удалению и переработке радиоактивных отходов, боеприпасов и реакторных установок.
- 5. Производство, хранение, транспортировка и уничтожение боеприпасов, взрывчатых веществ и ракетного топлива.
- 6. Гидроэлектростанции, предполагающие строительство плотины и /или создание водохранилищ (за исключением мощностей категории микро-ГЭС).
- 7. Гидротехнические сооружения первого и второго классов.
- 8. Установки для газификации и сжижения угля или битуминозных сланцев производительностью 100/сутки и более.
- 9. Комбинаты черной металлургии с полным металлургическим циклом более 1 млн. т/год чугуна и стали.
- 10. Производство по вторичной переработке цветных металлов (меди, свинца, цинка и др.) в количестве более 3000 т/год.
- 11. Производство по выплавке чугуна непосредственно из руд и концентратов при общем объеме доменных печей до 1500 м³.
- 12. Спекание, обжиг и прокаливание железной руды в установках мощностью 300 тыс.т/год и более.
- 13. Установки для производства стали из металлических руд мощностью 50 тыс. т/год и более.
- 14. Установки для плавки, включая легирование, цветных металлов, включая регенерированные продукты (очистку, отливку и т.д.) с производительностью свыше 4 тонн в день для свинца и кадмия или 20 тонн в день для всех прочих металлов.
- 15. Установки для производства, извлечения или обработки цветных металлов (в т.ч. тяжелых), их соединений или других сплавов термическими, химическими или электролитическими методами мощностью 20 тыс. т/год и более.
- 16. Установки для обжига или спекания руд металлов (включая сульфидную руду).
- 17. Установки для поверхностной обработки металлов и пластичных материалов на основе электролитического или химического процессов.

- 18. Промышленные объекты по добыче нефти при выбросе сероводорода от 0,5 до 1 т/сутки.
- 19. Промышленные объекты по добыче полиметаллических (свинцовых, ртутных, мышьяковых, бериллиевых, марганцевых) руд и горных пород VIII—XI категории открытой разработкой.
- 20. Промышленные объекты по добыче природного газа.
- 21. Нефте- и газоперерабатывающие заводы.
- 22. Нефте- и газопроводы высокого давления (магистральные и межпромысловые трубопроводы), а также газопроводы, при водных переходах рек и озер с водоохранной зоной шириной 100 м и более.
- 23. Угольные разрезы.
- 24. Отвалы и шламонакопители при добыче цветных металлов.
- 25. Химические комбинаты полного цикла.
- 26. Предприятия химической промышленности с объемом производства продукции 50 т/год и более всех видов продукции для производства химических веществ.
- 27. Производство продуктов и полупродуктов анилинокрасочной промышленности бензольного и эфирного ряда анилина, нитробензола, нитроанилина, алкилбензола, нитрохлорбензола, фенола, ацетона, хлорбензола и др.
- 28. Производство полупродуктов нафталенового и антраценового рядов бетанафтола, аш-кислоты, фенилперикислоты, перикислоты, антрахинона, фталиевого ангидрида и др.
- 29. Производство синильной кислоты, органических полупродуктов и продуктов на ее основе (ацетонциангидрина, этиленциангидрина, эфиров метакриловой и акриловой кислот, диизоцианатов и пр.); производство цианистых солей (калия, натрия, меди и др.), цианплава, дицианамида, цианамида кальция.
- 30. Лесохимические комплексы (производство по химической переработке дерева и получение древесного угля).
- 31. Микробиологические производства.
- 32. Производство цемента с объемом выпускаемой продукции 50 т в сутки и более.
- 33. Производство извести в объеме 100 000 т/год и более.
- 34. Производство асфальта в объеме более 10 т в сутки.
- 35. Установки для изготовления стекла, включая стекловолокно, с производительностью свыше 20 тонн в сутки.
- 36. Асбестоцементных продуктов 20 тыс. т ежегодно и более.
- 37. Огнеупоров, изразцов, глиняных или фарфоровых изделий, с производительностью свыше 75 тонн в день и/или емкостью печей свыше 4 м³ и плотностью садки на одну печь свыше 300 кг/м³.
- 38. Обработка и плавка минеральных веществ, включая производство минерального волокна, с производительностью свыше 20 тонн в день.
- 39. Переработка отработанных масел с производительностью свыше 10 тонн в день.
- 40. Установки по удалению отходов для сжигания, химической переработки или захоронения токсичных и опасных отходов мощностью более 40 тыс./т/год.
- 41. Усовершенствованные свалки твердых бытовых отходов мощностью более 40 тыс. тонн год.
- 42. Канализационные очистные сооружения производительностью более 50 тыс.м³ в сутки.
- 43. Промышленные объекты по переработке павших животных, рыбы, их частей и других животных отходов и отбросов (превращение в жиры, корм для животных, удобрения и т. д.).
- 44. Мясокомбинаты и мясохладобойни, включая базы предубойного содержания скота в пределах до трехсуточного запаса скотсырья.
- 45. Свиноводческие комплексы с содержанием поголовья более 4000 голов.
- 46. Птицефабрики с содержанием более 400 тыс. кур-несушек и более 3 млн. бройлеров в год.
- 47. Комплексы крупного рогатого скота с поголовьем более 2000 голов.

- 48. Открытые хранилища навоза и помета.
- 49. Производства, использующие в технологии микроорганизмы 1-2 группы патогенности.
- 50. Судостроительные и судоремонтные предприятия (за исключением предприятий ремонта маломерных судов водоизмещением до 100 т).
- 51. Добыча нефти, природного газа и иных видов стратегических полезных ископаемых.
- 52. Добыча песчано-гравийной смеси более 200 тыс. м³/год или на территории более 10 га.
- 53. Добыча известняка более 100 тыс. м³/год или на территории более 10 га.
- 54. Добыча полезных ископаемых на акваториях морей и озерных геосистем первого порядка;
- 55. Разработка торфяных месторождений на общей площади более 500 га.
- 56. Строительство высоковольтных линий электропередач.
- 57. Строительство автомобильных дорог I и II эксплуатационных категорий, а также III эксплуатационной категории с осложненными геолого-гидрогеологическими условиями.
- 58. Строительство трасс для железных дорог длиной 20 и более км, а также иных линейных транспортных сооружений, если они пересекают реки с минимальной водоохранной зоной шириной 100 м и более.
- 59. Линейно-кабельные сооружения связи и сооружения связи, определяемые в соответствии с законодательством Российской Федерации.
- 60. Линии электропередачи и иные объекты электросетевого хозяйства напряжением 330 киловольт и более.
- 61. Гидротехнические проекты по переброске водных ресурсов между речными бассейнами первого и второго порядка.
- 62. Водохозяйственные проекты на поверхностных водных объектах, расположенных на территориях двух и более субъектов Российской Федерации.
- 63. Проекты и установки на водных объектах, производящих забор воды или сброс сточных вод в объеме более 15 млн. м³ /год.
- 64. Открытые склады и места разгрузки апатитового концентрата, фосфоритной муки, цементов и других пылящих грузов при грузообороте более 150 тыс. т/год
- 65. Строительство метрополитенов.
- 66. Морские порты и речные порты, за исключением специализированных портов, предназначенных для обслуживания спортивных и прогулочных судов.
- 67. Строительство аэродромов и аэропортов, космодромов.
- 68. Строительство плотин высотой 5 м и более, водохранилищ с площадью поверхности 3 га и более, магистральных каналов, гидромелиоративных систем, противопаводковых дамб и иных сооружений, предназначенных для хранения воды длительное время.
- 69. Рубки главного пользования на лесосеках с общей площадью вырубки более 100 га или вырубка древесины на площади более 50 га в защитных лесах, за исключением санитарных рубок и рубок ухода.
- 70. Проекты производства работ на водных объектах высшей рыбохозяйственной категории и в их водоохранных зонах, прибрежных защитных полосах (за исключением обособленных водоемов).
- 71. Промышленные объекты по гидрометаллургии вольфрама, молибдена, кобальта.
- 72. Производство целлюлозы и полуцеллюлозы по кислому сульфитному и бисульфитному или моносульфитному способам на основе сжигания серы или других серосодержащих материалов, а также производство целлюлозы по сульфатному способу (сульфат-целлюлозы).
- 73. Производство по переработке нефти, попутного нефтяного и природного газа.
- 74. Установки для поверхностной обработки веществ, предметов или продуктов с использованием органических растворителей, для шлифовки, печати, нанесения покрытий, обезжиривания, влагоизоляции, проклеивания, покраски, смывки или

- пропитки, с объемом потребления органических растворителей свыше 200 тонн в год.
- 75. Заводы для первичной обработки (включая промывку, беление, мерсеризацию) или крашения волокон или тканей с производительностью свыше 10 тонн в день.
- 76. Фабрики по очистке, промывке и отбеливанию шерсти, кожевенные заводы, красильные фабрики и другие предприятия за исключением производств пряжи и тканей из хлопка, льна и шерсти при отсутствии красильных и отбельных цехов, обуви, шелков, трикотажа и кружев, швейных фабрик.
- 77. Заводы для дубления кожевенного сырья с производительностью свыше 12 тонн готовой продукции в день;
- 78. Обработка сырья животного происхождения (кроме молодняка) с производительностью свыше 75 тонн готовой продукции в день.
- 79. 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 и объекты по строительству на территории ООПТ.
- 80. Проектные материалы на деятельность на территориях имеющих статус водно-болотных угодий в соответствие с критериями Конвенции о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение главным образом в качестве местообитаний водоплавающих птиц (Рамсарской Конвенции) [49].
- 81. Проекты и деятельность, обосновывающие объемы (лимиты, квоты) изъятия объектов животного мира и проведение работ по акклиматизации.
- 82. Проекты в зонах с особыми условиями использования территорий (санитарнозащитные, водоохранные зоны, зоны охраны источников питьевого водоснабжения, округа санитарной охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов).
- 83. Лесохозяйственные регламенты, лесные планы на территориях лесов защитных категорий.
- 84. 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».
- 85. Техническая документация на новые вещества, которые могут поступать в окружающую среду.

Кроме того к категории **A** относятся объекты, для которых выполняется **стратегическая экологическая оценка**, а именно:

- 1. Проекты нормативно-технических и инструктивно-методических документов в области охраны окружающей среды, утверждаемые 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.
- 3. Схемы и проекты планировки административно-территориальных образований.
- 4. Генеральные планы территорий, подведомственных муниципальным образованиям, а также селитебных, промышленных, рекреационных и других функциональных зон.

3.2.2. Категория «Б» – Объекты (деятельность), подлежащие экологической экспертизе в сокращенном объеме

К этой группе могут быть отнесены проекты объектов, очевидно воздействующих на окружающую среду, но реализация которых не содержат указаний на непредсказуемые последствия, что подтверждено ранее проведенными экспертизами или действующими аналогами. Для данной группы объектов ключевым будет определение уровней воздействия при реализации деятельности для конкретных природнотерриториальных условий.

В зависимости от конкретной природно-техногенной ситуации, экологическая оценка в полной или сокращенной форме может потребоваться для проектов и их элементов, которые, вероятно, будут вызывать отрицательные эффекты воздействия на окружающую среду.

При оценке воздействия следует учитывать технологические нормативы и принципы наилучших доступных технологий. В Руководстве по проведению ОВОС новых и реконструируемых объектов должно содержаться императивное требование сравнения используемой технологии и воздействий на окружающую среду с НДТ данной отрасли и присущими НДТ нормативами воздействий.

Список является закрытым. Изменения вносятся постановлением Правительства РФ.

При планировании деятельности, относящейся к категории **Б**, проводится сокращенная экологическая оценка на стадии Декларации, после которой выносится одно из решений:

- разрешить проведение экологической оценки по сокращенной программе,
- запретить проект и/или;
- выполнить полномасштабную экологическую оценку.

Сокращенная программа экологической оценки может предусматривать, например, анализ воздействия объекта только на одну из сред (воздух, воду или почву).

Подкатегория «Б1»

Для проекта или намечаемой деятельности, ОВОС проводится по сокращенной программе на основании технического задания адаптированного к конкретным параметрам, природного, природно-хозяйственного или градостроительного участка.

Подкатегория «Б2»

Объекты (деятельность) подлежащая оценке воздействия на окружающую среду в сокращенном объеме, определяемом целевыми показателями качества территории реализации планируемой деятельности. Ориентировочный список объектов категории Б представлен ниже

Подлежат государственной экологической экспертизе в сокращенных объемах утверждаемого технического задания или скринингу на состав ОВОС следующие объекты:

1. ТЭЦ и районные котельные тепловой мощностью 200 Гкал (800 ГДж) и выше работающие на газовом топливе.

- 2. Оборудованные склады для хранения пестицидов и токсичных агрохимикатов малых объемов.
- 3. Строительство воздушных линий электропередачи напряжением 220 киловольт и более протяженностью менее 15 км.
- 4. Ветряные энергоблоки (парки ветрогенераторов).
- 5. Установки для плавления минеральных веществ, включая производство минеральных волокон не включенные в категорию **A**.
- 6. Производство керамических продуктов путем обжига, в частности кровельной черепицы, кирпича, огнеупорного кирпича, керамической плитки, каменной керамики или фарфоровых изделий.
- 7. Производство растительных и животных масел и жиров.
- 8. Фабрики для производства рыбной муки и рыбьего жира.
- 9. Сахарные заводы.
- 10. Промышленные установки для производства целлюлозы, бумаги и картона, не включенные в категорию **A**.
- 11. Продуктопроводы для транспортировки химикатов диаметром более 720 мм и протяженностью менее 40 км.
- 12. Строительство трамвайных путей, надземных и подземных железнодорожных путей, подвесных или аналогичных линий особого типа, используемых исключительно или в основном для пассажирских перевозок.
- 13. Строительство автодорог, включая реконструкцию и/или расширение существующих дорог, не включенных в категорию **A**.
- 14. Строительство гаваней и портовых сооружений, включая рыбные порто-пункты, не включенных в категорию **A**.
- 15. Стоянки для яхт и маломерного флота.
- 16. Системы коллекторной канализации и сооружения для ливневого стока.
- 17. Строительство аэропортов и аэродромов с ВПП менее 1 км.
- 18. Оборудованные объекты по утилизации отходов (включая полигоны ТБО мощностью до 40 тыс./т/год).
- 19. Шламоотстойники с инженерным оборудованием
- 20. Производство целлюлозы и бумаги с получением в день 200 или более метрических тонн продукции, прошедшей воздушную сушку.
- 21. Эксплуатация подземных вод или системы искусственного пополнения подземных вод.
- 22. Канализационные очистные сооружениям мощностью менее 50 тыс.м³.сутки без иловых площадок.
- 23. Производство по химической переработке торфа.
- 24. Аквакультура и рыборазведение в природных водоемах.
- 25. Проекты на строительство водохранилищ, прудов и других водных объектов, а также сооружений, ограждающих пойменные массивы;
- 26. Проекты на строительство водозаборов промышленных, коммунальных, энергетических, сельскохозяйственных организаций и объектов другого назначения, в том числе оборудование их рыбозащитными устройствами.
- 27. Проекты в границах зон, округов санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения
- 28. Проекты строительства, реконструкции, ввода в эксплуатацию, эксплуатации и вывода из эксплуатации объектов по переработке, транспортировке и хранению нефти и нефтепродуктов, а также по рекультивации земель, нарушенных и загрязненных в процессе строительства и эксплуатации указанных объектов.
- 29. Выполнение работ по геологическому изучению недр, разработке месторождений полезных ископаемых (за исключением общераспространенных полезных ископаемых).
- 30. Проведение строительных, дноуглубительных, взрывных и иных работ, связанных с изменением дна и берегов водных объектов.

- 31. Малые плотины и водохранилища на водотоках со средним расходом менее 50 м³/сек.
- 32. Оросительные и осушительные системы, а также противопаводковые сооружения.
- 33. Окультуривание ландшафтов инженерными методами и планировка земель;
- 34. Мелиорация и освоение новых земель площадью менее 100 га.
- 35. Пункты очистки, промывки и пропарки цистерн (при перевозке нефти и нефтепродуктов).
- 36. Производство кормовых дрожжей и фурфурола из древесины и сельскохозяйственных отходов методом гидролиза.
- 37. Производство никотина.
- 38. Производство искусственных минеральных красок.
- 39. Предприятия по регенерации резины и каучука.
- 40. Производство по вулканизации резины.
- 41. Производство бумаги из макулатуры.
- 42. Лесохозяйственные проекты, лесничества.
- 43. Производство по изготовлению шин, резинотехнических изделий, эбонита, клееной обуви, а также резиновых смесей для них.
- 44. Химическая переработка руд редких металлов для получения солей сурьмы, висмута, лития и др.
- 45. Производство угольных изделий для электропромышленности (щетки, электроугли и пр.).
- 46. Производство по переработке нефтепродуктов на установках с паровым испарением и производительностью не более 0,5 т/час по перерабатываемому сырью.
- 47. Заводы полиграфических красок.
- 48. Производство товаров бытовой химии из готовых исходных продуктов и склады их хранения.
- 49. Производство олифы.
- 50. Предприятия по вторичной переработке цветных металлов (меди, свинца, цинка и др.) в количестве от 2 до 3 тыс.т/год.
- 51. Производство цветных металлов в количестве от 100 до 2000 т/год.
- 52. Производство щелочных аккумуляторов.
- 53. Производство по ремонту дорожных машин, автомобилей, кузовов, подвижного состава железнодорожного транспорта и метрополитена.
- 54. Карьеры нерудных стройматериалов менее 10 га.
- 55. Объекты по добыче гипса.
- 56. Промышленные объекты по добыче фосфоритов, апатитов, колчеданов (без химической обработки), железной руды.
- 57. Промышленные объекты (карьеры) по добыче мрамора, песка, глины с отгрузкой сырья транспортерной лентой и площадью менее 10 га.
- 58. Производство художественного литья и хрусталя.
- 59. Стеклодувное, зеркальное производство, шлифовка и травка стекол.
- 60. Производства по консервированию дерева (пропиткой).
- 61. Производство искусственных заполнителей (керамзита и др.).
- 62. Производство древесностружечных плит, древесноволокнистых плит, с использованием в качестве связующих синтетических смол.
- 63. Производство поливинилхлоридных односторонне армированных пленок, пленок из совмещенных полимеров, резин для низа обуви, регенерата с применением растворителей.
- 64. Битумные установки.
- 65. Производства салотопенные (производство технического сала).
- 66. Комбикормовые заводы (производство кормов для животных из пищевых отходов).
- 67. Производство пива, кваса и безалкогольных напитков.
- 68. Производства табачно-махорочные (табачно-ферментационные, табачные и сигаретно-махорочные фабрики).

- 69. Производство средств защиты растений методом микробиологического синтеза.
- 70. Проекты промышленного водопользования в сельскохозяйственных целях, включая мелиоративное освоение.
- 71. Объекты интенсивного ведения животноводства (включая птицеводство).
- 72. Фермы овцеводческие на 5-30 тыс. голов.
- 73. Фермы птицеводческие до 100 тыс. кур-несушек и до 1млн. бройлеров
- 74. Фермы свиноводческие с поголовьем менее 4000 голов и с инженерно оборудованными навозохранилищами.
- 75. Фермы крупного рогатого скота с поголовьем менее 2000 тыс. голов
- 76. Закрытые хранилища навоза и помета.
- 77. Мелиоративные объекты с использованием животноводческих стоков.
- 78. Проекты мелиоративного и иного освоения, ранее не использовавшихся в хозяйственном обороте земель.
- 79. Участки компостирования твердых бытовых отходов.
- 80. Речные причалы (включая пристани для маломерного флота).

При анализе объектов списка учитываются:

- Масштаб намечаемой деятельности (Объемы выше средних, присутствие долгосрочных кумулятивных эффектов, использование природных ресурсов, производство отходов, загрязнения и риски).
- Местоположение проекта (уровни уязвимости территории к намечаемой деятельности: категория экологического состояния территории, уязвимые прибрежные зоны, наличие защитных категорий ландшафта и лесов, природных заповедников и других охраняемых территорий; зон, зоны с высокой плотностью населения, объектов культурного наследия, территории с международным статусом).
- Значимость экологического воздействия, вид вероятного экологического воздействия, географическое распространение, трансграничный эффект, продолжительность и частота, обратимость воздействия.

3.2.3. Категория «В» – Объекты (деятельность), подлежащие экологической экспертизе в упрощенной форме

В этот список входят объекты планируемая хозяйственная и иная деятельность которых, подлежит оценке воздействия на окружающую среду, осуществляемой в упрощенной форме на стадии подготовки Декларации, в соответствии с приоритетным параметром воздействия (выбросы, сбросы, отходы и т.п.). Список является открытым и дополняется в утвержденном порядке региональными уполномоченными органами по охране окружающей среды по согласованию с федеральными уполномоченными надзорными органами с учетом региональной специфики.

Проведение полной экологической экспертизы возможно только в том случае, если объект (деятельность) не соответствует целевому назначению градостроительного (земельного) участка.

Объекты списка получают необходимые разрешения без общественных (публичных) слушаний.

Подкатегория «В1»

Решение принимается на стадии Ходатайства (Декларации) и относится к региональному уровню экологической экспертизы.

К такой категории, например, относится магазин, владелец которого декларирует уровень воздействия на окружающую среду и предлагает меры по смягчению воздействия. Допустим, владелец декларирует, что в результате деятельности магазина будет образовываться определенное количество твердых отходов, которые будут вывозиться и утилизироваться специализированной организацией, с которой заключен договор. Он получает разрешение на эту деятельность от регионального уполномоченного органа. Но, если в дальнейшем владелец задумает открыть при магазине коптильное производство, то ему придется пройти более сложную процедуру ОВОС, связанную с определением допустимости выбросов в атмосферу.

В отношении планируемой хозяйственной и иной деятельности, категории В устанавливается упрощенная процедура ОВОС.

Для видов хозяйственной деятельности, не вошедших в перечень **А, Б**, обязательным является разработка «Декларации (Заявления) о воздействии на окружающую среду (ЗВОС)» и декларирование инициатором деятельности правовых обязательств по выполнению всех установленных и необходимых мер по охране окружающей среды, или представления Декларации о том, что планируемая деятельность не оказывает воздействия на окружающую среду.

Порядок проведения упрощенной процедуры OBOC, требования к материалам OBOC, устанавливается уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды.

Перечисленные ниже типы проектов могут иметь такие эффекты воздействия на окружающую среду, для которых уместен ограниченный экологический анализ и которые могут быть отнесены к категории **B**:

- 1. Производство готовых лекарственных форм (без изготовления составляющих).
- 2. Производство изделий из пластмасс и синтетических смол (механическая обработка).
- 3. Производство углекислоты и «сухого льда».
- 4. Типографии без применения свинца (офсетный, компьютерный набор).
- 5. Производства лесопильное, фанерное и деталей деревянных изделий.
- 6. Сборка мебели с лакировкой и окраской.
- 7. Швейное производство.
- 8. Производство пряжи и тканей из хлопка, льна, шерсти при отсутствии красильных и отбельных цехов.
- 9. Производство обоев.
- 10. Производства по мелкосерийному выпуску обуви из готовых материалов с использованием водорастворимых клеев.
- 11. Производство кофеобжарочное.
- 12. Производство олеомаргарина и маргарина
- 13. Производство пищевого спирта.
- 14. Кукурузно-крахмальные, кукурузно-паточные производства.
- 15. Производство крахмала.
- 16. Производство первичного вина.
- 17. Производство столового уксуса.
- 18. Молочные и маслобойные производства.
- 19. Сыродельные производства.
- 20. Производство искусственного жемчуга
- 21. Мельницы производительностью от 0,5 до 2 т/час.
- 22. Кондитерские производства производительностью менее 0,5 т/сутки.
- 23. Хлебозаводы и хлебопекарные производства производительностью менее 2,5 т/сутки.

- 24. Промышленные установки для низкотемпературного хранения пищевых продуктов емкостью более 600 тонн.
- 25. Промышленные установки для низкотемпературного хранения пищевых продуктов емкостью до 600 тонн.
- 26. Производство виноградного сока.
- 27. Производство фруктовых и овощных соков.
- 28. Производство безалкогольных напитков на основе концентратов и эссенций.
- 29. Производство майонезов.
- 30. Склады для хранения ядохимикатов и минеральных удобрений менее 50 т.
- 31. Гаражи и парки по ремонту, технологическому обслуживанию и хранению грузовых автомобилей и сельскохозяйственной техники.
- 32. Хранилища фруктов, овощей, картофеля, зерна менее 50 тонн.
- 33. Материальные склады.
- 34. Хозяйства с содержанием животных (свинарники, коровники, питомники, конюшни, зверофермы) до 50 голов.
- 35. Рыбоводные хозяйства в обособленных водоемах
- 36. Автобусные парки до 50 машин.
- 37. Мойка автомобилей с количеством постов от 2 до 5.
- 38. Мусороперегрузочные станции.
- 39. Отдельно стоящие торговые комплексы и центры, предприятия общественного питания с числом посадочных мест менее 25, продовольственные магазины мелкорозничной торговли, мелкооптовые рынки и т.п. предприятия сферы обслуживания.
- 40. Автозаправочные станции для легкового автотранспорта, оборудованные системой закольцовки паров бензина с объектами обслуживания (магазины, кафе).
- 41. Мойка автомобилей до двух постов.
- 42. Химчистки производительностью не более 160 кг/смену.
- 43. Открытые склады и перегрузка увлажненных минерально-строительных материалов (песка, гравия, щебня, камней и др.).
- 44. Участки хранения и перегрузки прессованного жмыха, сена, соломы, табачномахорочных изделий и др.
- 45. Склады, перегрузка пищевых продуктов (мясных, молочных, кондитерских), овощей, фруктов, напитков и др.
- 46. Участки хранения и налива пищевых грузов (вино, масло, соки).
- 47. Участки разгрузки и погрузки рефрижераторных вагонов.
- 48. Склады, перегрузка и хранение утильсырья без переработки.
- 49. Небольшие оросительные и осущительные системы.
- 50. Электрификация муниципальных образований.
- 51. Организации образования.
- 52. Малоэтажное жилищное строительство, вне территорий с особыми регламентами защитности.
- 53. Объекты городской и муниципальной рекреации.
- 54. Ремонт и реконструкция действующей дорожно-транспортной инфраструктуры.
- 55. Проекты зеленого строительства и муниципального благоустройства
- 56. Деятельность по организации туризма, без капитального строительства.
- 57. Проекты согласования территории и строительства муниципальных объектов размещения отходов ТБО мощностью менее 5000 т/год.
- 58. Отдельно стоящие гостиницы с числом мест проживания не более 50.
- 59. Системы водоснабжения и канализации в сельских районах с канализационными очистными сооружениями менее 2500 м³ в сутки.
- 60. Ограниченные по масштабу проекты реконструкции действующих предприятий не входящих в список **A**, **Б** без изменения технологического типа процессов.
- 61. Иные объекты (деятельность) отнесенная к категории **В** соответствующими надзорными органами субъекта Федерации.

3.2.4. Категория «Г» – Объекты (деятельность), подлежащие государственной экспертизе проектной документации.

Объекты, отнесенные к данной категории, **не подлежат проведению экологической экспертизы в уполномоченных органах по охране окружающей среды**. Для этих объектов выполняется государственная экспертиза проектной документации и инженерная оценка мероприятий по охране среды в утверждаемой документации.

Для данной категории сохраняется действующий порядок проведения экспертизы в соответствие со статьей 49 Градостроительного Кодекса РФ и действующий регламент процедуры государственной экспертизы проектной документации.

Обязательным условием для этих объектов является соответствие профиля планируемой деятельности функционального назначения территории согласно Генплану или сценарию территориального развития.

К числу таких объектов следует отнести:

- Типовые проекты с незначительными объемами воздействия на окружающую среду, имеющие инженерно-технические решения по снижению воздействия до требуемых уровней.
- Все объекты и намечаемая деятельность по жилищному и общегражданскому строительству, промпредприятия 4-5 классов опасности в соответствие с функциональным градостроительным зонированием Генпланов и территориальных схем развития производительных сил без изменения статуса функциональной зоны.
- Иные сооружения, градостроительная или иная деятельности, в утвержденных схемах территориального развития, не подпадающая под действие списков категории **A** и **Б**.

Подкатегория «Г1»

Типовые проекты с незначительными объемами воздействия на окружающую среду, имеющие инженерно-технические решения по снижению воздействия до требуемых уровней. Порядок выделения объектов утверждается органами Росгосэкспертизы.

Подкатегория «Г2»

Все объекты и намечаемая деятельность по жилищному и общегражданскому строительству в соответствие с функциональным градостроительным зонированием Генпланов и территориальных схем развития. Объекты (деятельность) данной подкатегории проходят только государственную экспертизу проектной документации.

Глубина и степень сложности экологического анализа проектной документации должны быть соизмеримы с видами и масштабами потенциальных воздействий проекта на окружающую среду.

Публичные слушания следует проводить с обязательным участием общественных объединений, уставная деятельность которых включает охрану окружающей среды на территории намечаемой деятельности.

3.3. Регламент ОВОС и определение категории объекта экологической экспертизы

Процедура экологической экспертизы в РФ не исчерпала своих возможностей и не следует отказываться от положительно зарекомендовавших себя механизмов, обеспечивающих учет долговременных негативных воздействий, однако необходимо предложить новую редакцию регламента ОВОС-ЭЭ, основанную на классификационных списках потенциальной опасности предприятий (видов деятельности) объектов ОВОС.

Новый регламент должен решить задачи:

- определения необходимости применения процедуры проведения государственной экологической экспертизы (альтернативный вариант согласование);
- определение уровня сложности рассмотрения представляемых на экспертизу материалов и степени детализации их рассмотрения; упрощения и ускорения процедуры рассмотрения обосновывающей документации по намечаемой деятельности:
- критерии отнесения к объектам государственной экологической экспертизы;
- методику применения критериев отнесения к объектам государственной экологической экспертизы.

Предлагаемая процедура ОВОС должна включать следующие этапы:

1. Разработка «Декларации о воздействии на окружающую среду».

- 2. Представление Декларации в государственные органы власти, управления и контроля. На данном этапе инициатор планируемой деятельности представляет в уполномоченный орган государственной власти и/или орган местного самоуправления обосновывающую документацию, содержащую общее описание намечаемой деятельности, информирует население муниципального образования о намечаемой деятельности.
- 3. Проведение скрининга объекта специально уполномоченным органом определение категории объекта по категориям **Б-Г**.
- 4. Проведение предварительной оценки масштабов и категории вероятного воздействия (тип OBOC: полная, упрощенная, без проведения экспертизы, стратегическая оценка) определение заинтересованных сторон участников экологической экспертизы (например, представителей муниципальных, региональных властей, международных инвесторов). Определение масштабов осуществляется либо уполномоченным органом или проводится инициатором, по согласованию с уполномоченным органом.
- 5. Разработка и утверждение технического задания на проведение оценки воздействия на окружающую среду, включая задания на проектирование, изыскания и исследования в соответствии с требованиями, выдвинутыми по результатам рассмотрения Декларации в специально уполномоченных органах или государственных органах власти управления и контроля.
- 6. Для объектов списков **В** процедура ограничивается уведомлением и оформлением необходимой разрешительно-правовой документации (землеотводное дело, права собственности, наличие присоединяемых мощностей по инженерной инфраструктуре).

Для объектов отнесенных к категориям требующих проведения ОВОС:

 Выполнение оценки воздействия на окружающую среду, включая изыскания и исследования.

- Организация и проведение общественных обсуждений.
- Принятие заказчиком решения о возможности и целесообразности реализации намечаемой деятельности на данной площадке на представленных и зафиксированных условиях, исходя из сформированного понимания экологических и связанных с ними последствий ее осуществления.
- Подготовка разделов оценки воздействия и разделов охраны окружающей среды утверждаемой документации.

Утвержденный заказчиком материал по оценке воздействия на окружающую среду включается в состав обосновывающей документации и при необходимости направляется на государственную экологическую экспертизу или иную государственную экспертизу, или принимается решение об отсутствие оснований для проведения ГЭЭ.

Положение о порядке и содержании работ, составе документации по оценке воздействия на окружающую среду в соответствии с видами и (или) конкретными характеристиками намечаемой деятельности, категории объекта ГЭЭ устанавливается специально уполномоченным органом РФ.

Определение категории экологической значимости планируемой хозяйственной и иной деятельности проводится уполномоченными органами, осуществляющими государственное управление в области охраны окружающей среды, в целях принятия решения о необходимости проведения оценки воздействия на окружающую среду и объема исследований, выполняемых в составе такой оценки. Регламент ОВОС применяются только к тем проектам, которые с большой вероятностью окажут на окружающую среду значительное влияние. Уполномоченный орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации вправе по согласованию с федеральным специально уполномоченным органом исполнительной власти, вносить изменения в установленный порядок упрощенного процесса оценки воздействия на окружающую среду по списку объектов отнесенных к компетенции региональных экспертиз.

Экологическая экспертиза при этом проходит как единый процесс (таблица 5).

Таблица 5. Схема процедур экологической оценки с использованием скрининга объектов ЭЭ

Этап 1	Заявка (Декларация)	Разработчик направляет заявку в уполномоченный орган с обоснованием: (1) проектного замысла с рассмотрением реальных альтернатив и возможных площадок для ее осуществления; (2) выбора принципиальных инженерных, технологических,планировочных и других проектных решений; (3) полученных условий на проектирование в органах	Разработчик подготовил эскизный проект с консультантом-проектировщиком	Собрана информ принятия решени воздействии и не проведения ОВО	ия о вероятном обходимости
		проектирование в органах государственного управления и контроля.			
Этап 2.1.	Скрининг	Принятие решения о необходимости ОВОС. Оценка категории объекта	Разработчик ожидает решения	Публикация результатов скрининга	Окончание процесса, если ОВОС не требуется.

Этап 2.2.	Определение задач ОВОС Публичные слушания	Уполномоченный орган готовит резюме по проекту и планирует процедуру подготовки технического задания. Консультирует разработчика по вопросам подготовки OBOC	Разработчик предоставляет дополнительную информацию и эскиз проектных решений	Выявленные проблемы вносятся в ТЗ на ОВОС. Программы изысканий и исследований для проектирования Решение представительного органа по заданию на ОВОС. Проект отчета ОВОС вынесен на публичное обсуждение муниципального образования	
Этап 3.1.	ОВОС в рамках проектных работ	Уполномоченный орган проводит экологическую экспертизу	Разработчик обязан представить материалы ОВОС в виде единого утверждаемого документа	Принятие или отклонение проекта представительным органом	
Этап 3.2.	Окончательный вариант ОВОС	Учет замечаний.	От разработчика могут потребовать предоставить дополнительную информацию.	Разработчик вносит коррективы в проектные решения в соответствии с условиями полученных разрешений.	
Этап 4	Выдача разрешений	Уполномоченный орган выдает необходимые разрешения разработчику		Выполнение проекта контролируется другими органами	

В документации, представляемой в Декларации, должны быть обоснованы следующие экологические требования:

- выбор места (площадки) размещения объекта;
- изъятие природных ресурсов;
- уровень экологической опасности производимой продукции и образующихся отходов;
- возможный экологический риск планируемой деятельности, включающий оценку воздействия объекта на окружающую природную среду при нормальном режиме эксплуатации и возникновении аварий;
- природоохранные мероприятия;
- критерии экологического риска намечаемой деятельности, которая оказывает негативное воздействие на окружающую среду.

Субъекты Российской Федерации вправе уточнять единую общероссийскую схему. Для всех типов экспертиз целесообразно постепенно водить принцип единого органа согласования и экспертизы (принцип «одного окна»), аналогичный действующему для государственный экспертизы проектной документации.

3.4. Стратегическая экологическая оценка

Стратегическая экологическая оценка представляет собой оценку последствий для окружающей среды, в том числе для отдельных природных объектов и природнотехногенных комплексов и их компонентов, планируемой долгосрочной деятельности при осуществлении государственного и муниципального планирования. Планирование охватывает, в том числе, градостроительную, территориально-планировочную иную деятельность, связанную с зонированием и территориальным планированием. Стратегическая экологическая оценка подразумевает также оценку социально-экономических последствий для населения территории.

В действующем российском законодательстве понятие стратегической экологической оценки отсутствует.

Одно из требований, предъявляемых к стратегической экологической оценке в странах-членах Евросоюза, заключается в том, что должны быть приняты во внимание все другие проводимые или планируемые работы на территории, охватываемой проектом, а также сопутствующие социально-экономические процессы, возникающие в результате осуществления проекта. Например, миграция населения в зону, освоенную в результате строительства дороги.

Предлагается включить стратегическую экологическую оценку, как разновидность экологической оценки в российское экологическое законодательство.

Объектами стратегической экологической оценки должны являться:

- проекты документов территориального планирования Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, разрабатываемые и принимаемые в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности;
- проекты государственных (федеральных и субъектов Российской Федерации), межмуниципальных и муниципальных целевых программ развития производительных сил;
- проекты федеральных программ и планов, относящиеся к региональному геологическому изучению континентального шельфа Российской Федерации, поиску, разведке и разработке минеральных ресурсов и промыслу водных биоресурсов внутренних морских вод, территориального моря Российской Федерации и исключительной экономической зоны Российской Федерации;
- лесные планы субъектов Федерации;
- иные документы государственного и муниципального планирования, которые являются правовым основанием для осуществления хозяйственной и иной деятельности, способной оказать негативное воздействие на окружающую среду.

Положения о стратегической экологической оценке, включая приведенный выше перечень, должны быть внесены не только в природоохранное законодательство, но и в Градостроительный Кодекс РФ и ресурсное законодательство. Порядок проведения стратегической оценки и положение о ней определяются Постановлением Правительства РФ.

Материалы стратегической экологической оценки разрабатываются и утверждаются в составе материалов, обосновывающих документы градостроительного развития и сценарии территориального развития территорий. Они, в обязательном порядке, включают экологическую оценку планировочных и градостроительных решений в виде отдельного тома, содержащего результаты стратегической экологической оценки; результаты публичных слушаний и иных форм выявления общественного мнения.

Публичные слушания, иные формы выявления и учета общественного мнения по объектам стратегической экологической оценки осуществляются в порядке, установленном законодательством о градостроительной деятельности и об организации местного самоуправления.

3.5. Государственная экологическая экспертиза регионального уровня

Государственная экологическая экспертиза объектов регионального уровня проводится органами государственной власти субъектов Российской Федерации в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Объектами государственной экологической экспертизы регионального уровня являются:

- проекты нормативно-технических и инструктивно-методических документов в области охраны окружающей среды, утверждаемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации;
- 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;
- материалы обоснования лицензий на осуществление деятельности, которая может оказать воздействие на окружающую среду, если их выдача относится в соответствии с законодательством Российской Федерации к компетенции органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;
- материалы комплексного экологического обследования участков территорий, обосновывающие придание этим территориям правового статуса особо охраняемых природных территорий регионального значения;
- документы по правовому режиму экологически неблагополучных территорий регионального значения, принимаемые совместными решениями государственных органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления по согласованию со специально уполномоченными государственными органами РФ в области охраны окружающей среды;
- объекты списков В, при согласовании Декларации о намерениях.

При планировании деятельности, связанной с использованием природных ресурсов, за исключением общераспространенных полезных ископаемых, государственные органы исполнительной власти, осуществляющие выдачу лицензий на использование этих ресурсов, представляют на государственную экологическую экспертизу материалы, обосновывающие допустимые размеры изъятия этих природных ресурсов.

3.6. Полномочия органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов в области экологической оценки

К полномочиям органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов в области экологической оценки на соответствующей территории следует отнести:

делегирование представителей для участия в качестве членов экспертных комиссий государственной экологической экспертизы объектов экологической экспертизы, а также в заседаниях экспертных комиссий иных видов государственной экспертизы при осуществлении экологической оценки объектов такой экспертизы, в случае реализации этих объектов на территории муниципального образования и деятельности, намечаемой другой

- административно-территориальной единицей, затрагивающей муниципальное образование;
- принятие и реализация в пределах своих полномочий решений по вопросам экологической оценки на основании результатов общественных обсуждений,
- организация по требованию населения общественных экологических экспертиз;
- информирование федеральных органов исполнительной власти в области экологической экспертизы, а также в области иных видов государственных экспертиз, при проведении которых осуществляется экологическая оценка, о намечаемой хозяйственной и иной деятельности на территории соответствующего муниципального образования.

Органы местного самоуправления городских округов и муниципальных районов:

- должны на безвозмездной основе и строго в соответствие с временным регламентом получать от соответствующих государственных органов необходимую информацию об объектах экологической оценки, реализация которых может оказывать воздействие на окружающую среду в пределах территории соответствующего муниципального образования;
- могут являться заказчиком и согласующим техническое задание органом на проведение стратегической экологической оценки проектов муниципального планирования;
- участвовать представителем муниципального образования в экологической оценке и подготовке технического задания на экологическую оценку на стадии Декларации (намерения) о деятельности планируемой на территории муниципального образования.

Органы местного самоуправления определяют формы участия общественности в оценке воздействия на окружающую среду при разработке предпроектной и проектной документации, обосновывающей экологическую допустимость ее реализации.

3.7. Статус экологического эксперта

В настоящее время эксперт, выполняющий OBOC, и эксперт комиссии государственной экологической экспертизы фактически не несут ответственности за результаты OBOC или ГЭЭ. Такое положение нам представляется в корне неверным.

Положение может даже усугубиться при введении в процедуру ОВОС-ГЭЭ этапов скрининга и предварительной оценки масштаба проведения ОВОС. Недостаточная квалификация или корыстный умысел эксперта могут привести к тому, что процедура экологической оценки пойдет по другому пути, что может привести к непредсказуемым последствиям.

Предлагается ввести обязательную аккредитацию экспертов, принимающих участие в проведении процедур экологической оценки и экспертизы. Для этого следует:

- систематизировать требования к экспертам, участвующим в экологической экспертизе и процедурах ОВОС, особенно на стадии скрининга и предварительного определения масштаба проведения ОВОС;
- ввести в действие единый для РФ порядок аккредитации таких экспертов.

Аккредитация должна осуществляться в заявительном порядке с сертификацией по направлениям:

- сферы компетенции тематических экспертиз;
- статуса действия (федеральный округ/ общефедеральный).

Аккредитация проводится уполномоченным органом по проведению экологической экспертизы по уведомительному принципу на основании требований, определенных для конкретного типа и вида экологической оценки и экспертизы

Целью аккредитации является обеспечение процедур экологической экспертизы квалифицированными специалистами, способными оценить уровень воздействия хозяйственной деятельности на окружающую среду и здоровье человека, а также обеспечивать соблюдение стандартов, правил и нормативов, установленных в сфере охраны окружающей среды и экологической безопасности для конкретного типа намечаемой деятельности.

Аттестация специалистов проводится в аттестационных комиссиях федеральных служб имеющих право на проведение экологических экспертиз в соответствии с установленными общефедеральными правилами и нормами.

Аттестацию целесообразно проводить не чаще чем раз в пять лет. При повторной аттестации эксперта учитываются результаты послепроектного анализа проведенных экспертиз как средство оценки квалификации экспертов при периодическом возобновлении их аккредитации.

Экспертом государственной экологической экспертизы является специалист, обладающий научными и (или) практическими познаниями и аттестованный на проводимый тип экспертизы федеральным органом исполнительной власти в области экологической экспертизы или органами государственной власти субъектов Российской Федерации к проведению государственной экологической экспертизы по соответствующим направлениям науки, техники, технологии.

Эксперт государственной экологической экспертизы участвует в ее проведении в соответствии с техническим заданием, выданным федеральным органом исполнительной власти в области экологической экспертизы или органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Эксперт государственной экологической экспертизы обязан:

- обеспечивать объективность и обоснованность выводов своего заключения по объекту экологической экспертизы;
- участвовать в подготовке материалов OBOC по направлениям:
 - а) скрининга;
 - б) предварительного определения масштаба проведения ОВОС;
- учитывать в своей работе заключения общественной экологической экспертизы, а также аргументированные предложения по экологическим аспектам хозяйственной и иной деятельности, поступившие от органов местного самоуправления, общественных организаций (объединений) и граждан по вопросам, подлежащим государственной экологической экспертизе.

3.8. Институциональная организация экологической экспертизы

Реформа институционального управления государственной экологической экспертизы целесообразна только при общей реформе исполнительных органов власти в области охраны окружающей среды.

С точки зрения экономических затрат и эффективности управления процессом ГЭЭ целесообразно иметь два федеральных уполномоченных органа по проведению экспертиз:

Федеральной экологической экспертизы (группы объектов списка A, Б, В).

Государственной экспертизы проектной документации (объекты списка Г).

Государственная экологическая экспертиза организуется и проводится единым федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в области экологической экспертизы и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченными в области экологической экспертизы.

При принятии решения о выделении финансовых средств, международные кредитные организации в обязательном порядке рассматривают и оценивают возможное влияние реализации намечаемой деятельности на окружающую среду, элементы социальной и экономической сферы. К таким требованиям (так называемым «экваториальным принципам») относится выполнение экологической экспертизы.

В рамках конкретной ГЭЭ только один орган должен отвечать за выполнение всех процедур и согласований в процессе экологической экспертизы, тот же орган должен оценивать необходимость согласований и проводить их в специально уполномоченных органах.

Основные пути развития и совершенствования процедуры экологической экспертизы, более высокие производительность и (или) качество ГЭЭ могут быть произведены также за счет включения в процесс подготовки ОВОС саморегулируемых экспертных организаций, аккредитованных в области экологической экспертизы, что возможно в рамках единой системы аккредитации организаций, выполняющих ОВОС.

Принципиально важным является организация прохождения как ОВОС-ЭЭ, так и комплексной разрешительной процедуры по принципу «одного окна» для всех надзорных и уполномоченных органов.

Государственная экологическая экспертиза должна проводиться экспертной комиссией, образованной федеральным органом исполнительной власти в области экологической экспертизы или органами государственной власти субъектов Российской Федерации для проведения экологической экспертизы конкретного объекта. Состав экспертов комиссии определяется исходя из требований их аккредитации на определенный тип экспертизы.

Назначение руководителя и ответственного секретаря экспертной комиссии государственной экологической экспертизы, формирование экспертной комиссии государственной экологической экспертизы при участии ее руководителя и утверждение ее персонального состава осуществляются исполнительными органами государственной власти, уполномоченными в области экологической экспертизы.

Общественная экологическая экспертиза организуется и проводится общественными организациями (объединениями), основным направлением деятельности которых, в соответствии с их уставами, является охрана окружающей среды.

3.9. Перечень нормативно-правовых актов, которые необходимо разработать для регулирования ОВОС и ГЭЭ

Для того, чтобы гармонизированная с европейским законодательством процедура ОВОС-ГЭЭ смогла быть реализована в полном объеме, следует разработать и принять следующие документы:

- Технический регламент³ по процедурам OBOC, которые по Градостроительному кодексу РФ являются предметом экспертизы соответствия в рамках государственной экспертизы проектной документации. Технический регламент должен быть разработан на основе СП 11-101-95, ПП-101-95, ПП-ООС-101-95, СанПиН 2.1.7.1287-03, СП 11-103-97, СП 11-102-97 и других подобных документов и заменить их в части экспертиз соответствия.
- Положение о проведении ОВОС и ГЭЭ, которое утвердит применяемые при проектировании критерии экологической опасности и введет в действие классификатор объектов экологической оценки и государственной экологической экспертизы.
- Порядок и требования к оформлению материалов по экономической оценке воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду (статья 14 № 7-Ф3].
- Положение об аккредитации эксперта РФ в области экологической оценки и экологической экспертизы и Единый реестр квалификационных требований к экспертам по различным аспектам ОВОС.
- Правила экспертизы экологической безопасности на опасных производственных объектах.
- Положение «О порядке организации и проведения негосударственной экспертизы проектной документации».
- Регламент по функционированию общественных советов при администрациях областей и органов местного самоуправления с правом проведения административных слушаний по заявлениям об оценке воздействия на окружающую среду в рамках согласования Деклараций о намерениях.

4. Заключение

Анализ текущей ситуации в области экологической оценки в Российской Федерации, изучение нормативно-правовой базы и опыта правоприменения в этой сфере в странах Евросоюза позволяют предложить следующие концептуальные изменения в российское законодательство, регулирующее вопросы ОВОС и ГЭЭ.

4.1. Предлагается ввести в природоохранное законодательство РФ следующие определения:

Экологическая оценка — это процесс систематического анализа и оценки экологических последствий намечаемой деятельности, консультаций с заинтересованными сторонами, а также учет результатов этого анализа и консультаций в планировании, проектировании, утверждении и осуществлении данной деятельности.

Оценка воздействия на окружающую среду — процедура выявления и оценки любых прямых и косвенных последствий планируемой хозяйственной и иной деятельности для окружающей среды. Оценка воздействия выполняется в рамках проектного процесса от намерения до его реализации. Полученные при этом результаты в и выявленное общественное мнение учитывается при разработке мер

³ Технический регламент регулирует «отношения, возникающие при разработке, принятии, применении и исполнении обязательных требований к продукции или к связанным с ними процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации» (184-ФЗ). Исходя из этого, является возможным разработка технических регламентов по отраслевым процедурам проведения ОВОС.

по предотвращению возможных негативных последствий такой деятельности (уничтожения, деградации, повреждения и истощения природных ресурсов, природных комплексов), включая разработку мероприятий по снижению уровня и/или предотвращению таких воздействий⁴.

Стратегическая экологическая оценка — систематический процесс выявления и учета экологических факторов и возможных экологических последствий предлагаемых стратегий, политик, планов и программ.

4.2. Предлагается ввести четыре категории экологической значимости объектов (видов деятельности): А, Б, В, Г. Для категорий А и Б проектная документация подлежит обязательной оценке воздействия на окружающую среду с последующей государственной экологической экспертизой. Без положительного заключения государственной экологической экспертизы работы по осуществлению такой деятельности финансировать запрещается.

Для объектов категории **Б** выполняется сокращенная экологическая оценка на стадии Декларации, после которой выносится одно из решений:

- разрешить проведение экологической оценки по сокращенной программе,
- запретить проект и/или;
- выполнить полномасштабную экологическую оценку.

Сокращенная программа экологической оценки может предусматривать, например, анализ воздействия объекта только на одну из сред (воздух, воду или почву).

Для категории В оценка воздействия на окружающую среду осуществляется в упрощенной форме на стадии подготовки разработчиком (инициатором деятельности) Декларации в соответствии с приоритетным параметром воздействия (выбросы, сбросы, отходы и т.п.). Разработка «Декларации (Заявления) о воздействии на окружающую среду (ЗВОС)» и декларирование инициатором деятельности правовых обязательств по выполнению всех установленных и необходимых мер по охране окружающей среды, или представление Декларации о том, что планируемая деятельность не оказывает воздействия на окружающую среду, является обязательным.

Объекты, отнесенные к категории Г, не подлежат проведению экологической экспертизы в уполномоченных органах по охране окружающей среды. Для этих объектов выполняется государственная экспертиза проектной документации и инженерная оценка мероприятий по охране среды в утверждаемой документации.

Для данной категории сохраняется действующий порядок проведения экспертизы в соответствие со статьей 49 Градостроительного Кодекса РФ и действующий регламент процедуры государственной экспертизы проектной документации.

Полномочия по определению категорий объектов «**Б**, **B**, **Г**» могут делегироваться на уровень субъекта Федерации РФ

85

⁴ При этом воздействие на окружающую среду — это любое изменение (положительное или отрицательное) в окружающей среде, которое может быть вызвано намечаемой деятельностью. В отношении функционирующих объектов под воздействием на окружающую среду понимают любое изменение в окружающей среде, положительное или отрицательное, полностью или частично являющееся результатом экологических аспектов, связанных с функционированием объекта (основная деятельность, влияние продукции и услуг на окружающую среду).

- 4.3. При проведении ОВОС следует использовать хорошо зарекомендовавший себя в странах-членах ЕС принцип «списков и порогов». В Российской Федерации списки и пороги впервые появились в 1994 году, когда, вслед за ратификацией Россией Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте [8] Министерством экологии и природопользования было принято в 1992 году «Руководство по проведению оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) при выборе площадки, разработке ТЭО и проектов строительства (реконструкции, расширения и технического перевооружения) хозяйственных объектов и комплексов». Уже в 2000 году от использования этого принципа, к сожалению, отказались.
- 4.4. В российское природоохранное законодательство по вопросам государственной экологической экспертизы следует ввести норму: «Проектная документация, разработанная в целях осуществления планируемой хозяйственной и иной деятельности, отнесенной к категориям экологической значимости «А», «Б», не подлежит утверждению, в том случае, если материалы оценки воздействия на окружающую среду такой деятельности не имеют положительного заключения государственной экологической экспертизы. Работы по осуществлению такой деятельности финансировать запрещается».
- 4.5. Для унификации процесса ЭЭ и предотвращения принятия решений, которые приведут к негативным последствиям при территориальном планировании, необходимо ввести процедуру стратегической экологической оценки, как специальную часть OBOC.

Экологическая оценка как правовая процедура должна проводиться в виде:

- стратегической экологической оценки при осуществлении государственного и муниципального планирования в области хозяйственной, в том числе градостроительной деятельности, а также при разработке территориальных схем развития производительных сил;
- оценки воздействия на окружающую среду возможных последствий намечаемой хозяйственной и иной деятельности проектируемых и существующих объектов, включая экологическую государственную экспертизу как одну из завершающих стадий оценки.

Для унификации требований к ОВОС необходимо:

- Определить состав проектных, научно-исследовательских и научно-технических работ в рамках процедуры ОВОС в виде специального положения или правил проведения ОВОС.
- Ввести нормативные требования ОВОС по составу представляемой на экспертизу документации для выделенных категорий объектов.
- Разработать типовые положения по поведению ОВОС для сложного промышленного производства.

Степень полноты проведения ОВОС определяется с учетом особенностей намечаемой хозяйственной и иной деятельности и должна быть достаточной для определения и оценки возможных экологических последствий реализации намечаемой деятельности.

Состав ОВОС и необходимых инженерно-экологических изысканий определяется в зависимости от категории объекта и/или намечаемой деятельности в рамках процедуры квалификации объекта намечаемой деятельности (скрининг) закрепляется в техническом задании на проведение ОВОС, где определен масштаб OBOC. Инвестиционный быть проведения замысел должен согласован уполномоченными органами по охране окружающей среды и уполномоченными органами исполнительной власти субъекта Федерации.

В российском законодательстве пока юридически не закреплено такое понятие как «экологическое обоснование» — совокупность доводов и научных прогнозов, позволяющих оценить масштаб вероятного воздействия намечаемой деятельности на окружающую среду. В то же время аналог именно этой стадии в ЕС рассматривается как ключевой элемент: скрининг и предварительное определение масштабов ОВОС. Экологическое обоснование в ещё большей степени, чем экологическая оценка, нацелено на определение степени «опасности» деятельности.

В такой схеме в «жизненном цикле проекта»: **обоснование - проектирование - экспертиза - реализация**, можно довольно точно указать место каждой из процедур OBOC. Так, экологическое обоснование предваряет проектирование, являясь его



начальной стадией. Экологическая оценка или входит как составная часть в проект, или проводится параллельно проектированию, подготавливая материалы для экспертизы; экологическая экспертиза, в свою очередь, завершает проектную стадию, подготавливая решение о возможности (или невозможности) реализации проекта.

На рисунке 5 показано сопоставление стадий процедур ОВОС-ГЭЭ в ЕС и РФ. Ключевым моментом гармонизации должно стать введение предварительных процедур скрининга объекта и определения масштаба проведения ОВОС), что позволить избежать как избыточных административных требований к инициатору деятельности, так и предотвратить проектные решения, приводящие к негативным воздействиям на окружающую среду особо опасных объектов и видов деятельности.

5. Цитированная литература

- 1. Федеральный закон от 10 января 2002 г. N 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (с изменениями на 14 марта 2009 года)
- 2. Экологическая оценка и экологическая экспертиза. О.М.Черп, В.Н.Виниченко, М.В.Хотулёва, Я.П.Молчанова, С.Ю.Дайман 3-е издание, переработанное и дополненное. Эколайн, 2000
- 3. Экологическая экспертиза. В.К. Донченко, В.М. Питулько, В.В. Растоскуев, Н.Д. Сорокин, С.А. Фролова. Учебное пособие для университетов, Москва, 2004
- 4. Временная отраслевая инструкция о порядке проведения оценки воздействия на окружающую среду при разработке технико-экономических обоснований (расчетов) и проектов строительства новых,реконструкции, расширения и технического перевооружения действующих объектов для освоения месторождений углеводородного сырья (ОВОС-газпром). Р51-156-90. Утверждена Государственным газовым концерном "Газпром" 17 декабря 1990 года, согласована Госкомприродой СССР 18 декабря 1990 года
- 5. Временная отраслевая инструкция о порядке проведения оценки воздействия на окружающую среду при разработке технико-экономических обоснований (расчетов) и проектов строительства новых, реконструкции, расширения и технического перевооружения действующих предприятий угольной промышленности (ОВОС-уголь). Утверждена Минуглепромом СССР 31 мая 1991 года, согласована Госкомприродой СССР 31 мая 1991 года.
- 6. Временная отраслевая инструкция о порядке проведения оценки воздействия на окружающую среду при разработке технико-экономических обоснований (расчетов) и проектов строительства новых, реконструкции, расширения и технического перевооружения действующих предприятий целлюлозно-бумажной промышленности (ОВОС-леспром). Утверждена Минлеспромом СССР 20 марта 1991 года, согласована Госкомприродой СССР 25 марта 1991 года.
- 7. Временная отраслевая инструкция о порядке проведения оценки воздействия на окружающую среду при разработке технико-экономических обоснований (расчетов) и проектов строительства новых, реконструкции, расширения и технического перевооружения действующих предприятий химической и нефтеперерабатывающей промышленности (ОВОС-химпром). Утверждена Минхимнефтепромом СССР 28 июня 1991 года
- 8. Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте. Эспо, 25 февраля 1991 г.
- 9. Приказ Минприроды РФ от 18 июля 1994 г. №222 «Об утверждении Положения об оценке воздействия на окружающую среду в Российской Федерации»
- 10. Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. N 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» (с изменениями на 8 мая 2009 года)
- 11. Приказ Госкомэкологии РФ от 16 мая 2000 г. N 372 «Об утверждении Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации»
- 12. Указ Президента РФ от 17 мая 2000 г. №867 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» (с изменениями на 25 ноября 2003 г.) утратил силу.
- 13. Указ Президента РФ от 9 августа 2000 г. №1476 «О признании утратившими силу некоторых актов Президента РСФСР и Президента Российской Федерации по вопросам федеральных органов исполнительной власти»
- 14. Приказ Министерства природных ресурсов РФ от 6 октября 2000 г. №363 «Об Управлении государственной экологической экспертизы»

- 15. Приказ Министерства природных ресурсов РФ от 30 октября 2000 года №454 «Об утверждении Положения об Управлении государственной экологической экспертизы Министерства природных ресурсов Российской Федерации»
- 16. Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. №314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (с изменениями на 22 июня 2009 г.)
- 17. Указ Президента РФ от 20 мая 2004 г. №649 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» (с изменениями на 25 декабря 2008 г.)
- 18. Федеральный закон от 18 декабря 2006 г. N 232-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (с изменениями на 30 декабря 2008 г.)
- 19. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. №190-ФЗ (с изменениями на 17 июля 2009 г.)
- 20. Федеральный закон от 8 августа 2001 г. №128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (с изменениями на 18 июля 2009 г.)
- 21. Федеральный закон от 30 ноября 1995 г. №187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации» (с изменениями на 3 декабря 2008 г.)
- 22. Федеральный закон от 17 декабря 1998 г. №191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» (с изменениями на 3 декабря 2008 г.)
- 23. Федеральный закон от 31 июля 1998 г. №155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации» (с изменениями на 3 декабря 2008 г.)
- 24. Приказ Минприроды России от 30 октября 2008 г. №283 «Об утверждении Административного регламента по исполнению Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственной функции по организации и проведению государственной экологической экспертизы федерального уровня»
- 25. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изменениями на 7 мая 2009 г.)
- 26. Постановление Правительства РФ от 4 ноября 2006 г. №640 «О критериях отнесения объектов к объектам, подлежащим федеральному государственному контролю и надзору за использованием и охраной водных объектов и региональному государственному контролю и надзору за использованием и охраной водных объектов» (с изменениями на 22 апреля 2009 г.)
- 27. Постановление Правительства РФ от 31 марта 2009 г. N 285 «О перечне объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю».
- 28. Экологическая экспертиза как составная часть обеспечения экологической безопасности опасных производственных объектов. Проблемы и возможные пути развития. А.И. Гражданкин, канд. техн. наук, А.В. Ферапонтов (ФГУП «НТЦ «Промышленная безопасность»), «Безопасность труда в промышленности» №9 2005г. с.27-30.
- 29. Council Directive 85/337/EEC of 27 June 1985 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment, OJ L 175, 5. 7. 1985, p. 40, as amended by Council Directive 97/11/EC of 3 March 1997, OJ L 73, 14. 3. 1997, p. 5, and Directive 2003/35/EC of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003, OJ L 156, 25. 6. 2003, p. 17.
- 30. Council Directive of 2 April 1979 on the conservation of wild birds (79/409/EEC) (OJ L 103, 25.4.1979, p. 1).
- 31. Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora. Official Journal L 206, 22/07/1992 P. 0007 0050

- 32. Council Directive 90/313/EEC of 7 June 1990 on the freedom of access to information on the environment. Official Journal L 158, 23/06/1990 P. 0056 0058
- 33. Council Directive 96/61/EC of 24 September 1996 concerning integrated pollution prevention and control. Official Journal L 257, 10/10/1996 P. 0026 0040
- 34. Directive 2003/35/EC of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003 providing for public participation in respect of the drawing up of certain plans and programmes relating to the environment and amending with regard to public participation and access to justice Council Directives 85/337/EEC and 96/61/EC OJ L 156, 25.6.2003, p. 17–25
- 35. Конвенция Европейской Экономической Комиссии ООН «О доступе к информации, участию общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды», широко известная под названием Орхусской конвенции по названию г. Орхус в Дании, где 25 июня 1998 г. на 4-й Конференции министров окружающей среды европейских стран в рамках процесса «Окружающая среда для Европы» она была подписана 38 странами. Россия не подписала конвенцию.
- 36. Screening Процедура предварительного анализа необходимости проведения экологической оценки, выбор варианта процедуры, т.е. квалификация объекта EIA. (Руководство по проведению скрининга) http://ec.europa.eu/environment/eia/eia-quidelines/q-screening-full-text.pdf
- 37. Report from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the application and effectiveness of the EIA Directive (Directive 85/337/EEC, as amended by Directives 97/11/EC and 2003/35/EC) /* COM/2009/0378 final */ http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52009DC0378:EN:NOT
- 38. Study concerning the report on the application and effectiveness of the EIA Directive. Final report. June 2009. http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/eia study june 09.pdf
- 39. Report from the Commission to the European Parliament and the Council "On the Application and Effectiveness of the EIA Directive (Directive 85/337/EEC as amended by Directive 97/11/EC). How successful are the Member States in implementing the EIA Directive", 2003
- 40. Guidance on EIA. Scoping. June 2001 http://ec.europa.eu/environment/eia/eia-guidelines/g-scoping-full-text.pdf
- 41. Guidance on EIA. EIS Review. June 2001 http://ec.europa.eu/environment/eia/eia-guidelines/g-review-full-text.pdf
- 42. UNEP EIA Training Resources Manual, http://eia.unu.edu/course/?page_id=88
- 43. Directive 2001/42/EC On he assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment(2001.06.27)(SEA Directive) OJ L 197, 21.7.01, p.30
- 44. Report from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions "On the application and effectiveness of the Directive on Strategic Environmental Assessment (Directive 2001/42/EC)". Brussels, 14.9.2009, COM(2009) 469 final
- 45. Конвенция о биологическом разнообразии (Рио-де-Жанейро, 5 июня 1992 г.), правовая система «Гарант»
- 46. The European Union's biodiversity action plan. Halting the loss of biodiversity by 2010 and beyond

http://ec.europa.eu/environment/nature/info/pubs/docs/brochures/bio_brochure_en.pdf

47. Managing Natura 2000 sites: The provisions of Article 6 of the 'Habitats' Directive 92/43/EEC'. Brussels, 2000

http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/provision_of_art6 en.pdf

- 48. Федеральный закон от 21 июля 1997 г. N 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» (с изменениями на 30 декабря 2008 г.)
- 49. Конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение, главным образом в качестве местообитаний водоплавающих птиц (Рамсар, 2 февраля 1971 г.), правовая система «Гарант».

Приложение 1

Статья 4(1) Директивы EIA требует, чтобы следующие типы проектов осуществлялись с обязательным использованием оценки воздействия на окружающую среду:

- 1. Предприятия по очистке сырой нефти (за исключением предприятий, производящих только смазочные материалы из сырой нефти) и установки по газификации и сжижению 500 тонн и более угольного или битумного сланца в день.
- 2. Термальные электростанции и установки для сжигания с теплоотдачей в 300 МВт или более, ядерные электростанции и ядерные реакторы, включая демонтаж или перевод в резерв/списание таких электростанций или реакторов (за исключением исследовательских установок для производства и выработки радиоактивных расщепляемых материалов ядерного топливного сырья, максимальная мощность которых не превышает 1 кВт непрерывной тепловой нагрузки).
- 3. (а) Установки для переработки облученного ядерного топлива
 - (b) Установки, разработанные для:
 - переработки и обогащения ядерного топлива,
 - переработки облученного ядерного топлива или высокорадиоактивных отходов,
 - для окончательного уничтожения облученного ядерного топлива,
 - исключительно для окончательного уничтожения радиоактивных отходов,
 - исключительно для хранения (с запланированным сроком свыше 10 лет) облученного ядерного топлива или радиоактивных отходов на участках, отличных от производственных площадок.
- 4. (а) Заводы полного цикла для первичной плавки чугуна или стали.
 - (b) Установки по производству цветных черновых металлов из руды, концентратов или вторичного сырья путем металлургических, химических или электролитических процессов.
- 5. Установки для извлечения асбеста и для переработки и преобразования асбеста и продуктов, содержащих асбест: для асбестоцементных продуктов, с годовым производством более 20000 тонн конечного продукта, для фрикционных материалов и годовым объемом производства более 50 тонн конечного продукта, и для другого использования асбеста, утилизации более чем 200 тонн в год.
- 6. Комплексные химические установки, например, установки для производства в промышленных объемах веществ, использующие процессы химического преобразования, в которых отдельные агрегаты устанавливаются рядом и функционально связаны друг с другом, и которые предназначены для:
 - (і) производства основных органических химических веществ;
 - (ii) для производства основных неорганических химических веществ;

- (iii) для производства удобрения на основе фосфора, азота или калия (простых или сложных удобрений);
- (iv) для производства основных продуктов для жизнеспособности растений и биоцидов;
- (v) для производства основных фармацевтических продуктов с использованием химических или биологических процессов;
- (vi) для производства взрывчатых веществ.
- 7. (а) Разметочные линии для железнодорожного транспорта дальнего сообщения и аэропортов с основной взлетно-посадочной полосой 2100 м или более;
 - (b) Строительство автострад или скоростных дорог;
 - (с) Строительство новых дорог в 4 полосы или более, или перестройки и/или расширение существующей дороги в две полосы или менее с целью организации четырех полос или более, если такая новая дорога, или перестраиваемая и/или расширяемая часть дороги будет иметь непрерывную длину 10 км или более.
- 8. (а) внутренние водные пути и порты для внутреннего водного сообщения, которые обеспечивают прохождение судов водоизмещением свыше 1 350 тонн;
 (b) торговые порты, причалы для погрузки и разгрузки, связанные с землей и внешними портами (за исключением переправы/парома), которые могут принимать суда водоизмещением свыше 1 350 тонн.
- 9. Установки по переработке отходов путем сжигания и химической обработки, как определено в Дополнении IIA к Директиве 75/442/EEC под заголовком D9, или закапыванию опасных веществ (например, вещества, к которым применима Директива 91/689/EEC).
- 10. Установки по переработке отходов путем сжигания и химической обработки, как определено в Дополнении IIA к Директиве 75/442/EEC под заголовком D9 по безопасным отходам, с мощностью свыше 100 тонн в день.
- 11. Отвод грунтовых вод или схемы искусственного пополнения грунтовых вод, где годовой объем отведенных или восстановленных вод равен или превышает 10 млн. кубометров.
- (a) Работы по перемещению водных ресурсов между речными бассейнами, где это перемещение нацелено на предотвращение возможной нехватки воды и где объем перемещаемой воды превышает 100 млн. кубометров в год;
 - (b) во всех других случаях работы по перемещению водных ресурсов между речными бассейнами, где среднегодовой поток извлечения в течение нескольких лет превышает 2 000 млн. кубометров в год и где объем перемещаемой воды превышает 5% этого потока.

В обоих случаях перемещение водопроводной питьевой воды исключается.

- 13. Установки по очистке воды с мощностью свыше 150 000 эквивалентного числа жителей, как определено в Статье 2 пункт (6) Директивы 91/271/EEC (5).
- 14. Добыча нефти и природного газа для коммерческих целей, где объем добычи, превышает 500 тонн/день для нефти и 500 000 кубометров /день для газа.
- 15. Дамбы и другие сооружения, спроектированные для сдерживания или постоянного хранения воды, если новый или дополнительный объем сдерживаемой воды или воды на хранении превышает 10 млн. кубометров.
- 16. Трубопроводы для транспортировки газа, нефти или химических веществ с диаметром более 800 мм и длиной более 40 км.
- 17. Установки для интенсивного разведения птицы или свиней, где количество мест составляет или превышает:

- (а) 85 000 для бройлеров, 60 000 для куриц;
- (b) 3 000 для свиней на откорме (свыше 30 кг); или
- (с) 900 для свиноматок.
- 18. Промышленные установки для:
 - (а) производства древесной массы или волокнистых материалов;
 - (b) производства бумаги и картона с мощностью свыше 200 тонн в день.
- 19. Карьеры и открытые разработки, где поверхность участка превышает 25 гектаров, или торфоразработки, где поверхность участка превышает 150 гектаров.
- 20. Строительство подвесных линий электропередач напряжением 220 кВ или более и длиной более 15 км.
- 21. Установки для хранения нефти или химических продуктов объемом 200 000 тонн или более.

Приложение 2

Статья 4(2) Директивы EIA требует, чтобы следующие типы проектов осуществлялись с применением процедуры оценки воздействия на окружающую среду, если путем оценки по каждому пункту, либо на основе пороговых значений и критериев, установленных страной-членом [EC], определено, что они могут оказать существенное воздействие на окружающую среду. Основные типы таких объектов приведены ниже

- 1. Сельское хозяйство, лесоводство и аквакультура
 - (а) Проекты по реструктуризации земель, расположенных в сельских районах;
 - (b) Проекты по использованию невозделанных земель или полунатуральных территорий для целей интенсивного сельского хозяйства;
 - (с) Проекты по управлению водными ресурсами для сельского хозяйства, включая орошение и осушение земель;
 - (d) Первичное лесонасаждение и вырубка леса для целей конверсии землепользования;
 - (e) Установки для интенсивного скотоводства (проекты, не включенные в Дополнение I);
 - (f) Интенсивное рыбоводство;
 - (g) Мелиорация земли от моря.
- 2. Добывающая промышленность
 - (a) Карьеры, открытые разработки, торфоразработки (проекты, не включенные в Дополнение I):
 - (b) Подземные разработки;
 - (с) Добыча путем морского или речного драгирования;
 - (d) Глубокое бурение, в частности:
 - геотермическое бурение,
 - бурение для хранения ядерных отходов,
 - бурение для водоснабжения, за исключением бурения для разведки прочности почвы;
 - (е) Поверхность промышленной установки для добычи угля, нефти, природного газа и руд, а также битумного сланца.

3. Энергетика

(а) Промышленные установки для производства электричества, пара и горячей воды (проекты, не включенные в Дополнение I);

- (b) Промышленные установки для передачи газа, пара или горячей воды; передача электроэнергии по подвесным кабелям (проекты, не включенные в Дополнение I);
- (с) наземные хранилища природного газа;
- (d) подземные хранилища горючего газа;
- (е) хранилища ископаемого топлива;
- (f) Промышленные установки по брикетированию угля и лигнита;
- (g) Установки по переработке и хранению радиоактивных отходов (если не включены в Дополнение I);
- (h) Установки для гидроэлектростанций;
- (і) Установки для производства электроэнергии (ветровые электростанции).

4. Производство и переработка металлов

- (а) установки для производства передельного чугуна или стали (первичная или вторичная плавка), включая непрерывное литье;
- (b) Установки для переработки черных металлов:
 - (і) станы горячей прокатки
 - (іі) ковка с применением молотов;
 - (iii) нанесение защитных плавких металлических покрытий;
- (с) Литье черных металлов;
- (d) Установки для выплавки, включая легирование, цветных металлов, исключая драгоценные металлы, включая восстановленные продукты (очистка, литье, проч.);
- (е) Установки для обработки поверхности металлов и пластических материалов путем электролитических или химических процессов;
- (f) Производство и сборка автомобилей и производство автомобильных двигателей;
- (g) Верфи;
- (h) Предприятия по строительству и ремонту самолетов;
- (і) Производство железнодорожного оборудования;
- (j) Горячая штамповка;
- (k) Установки для обжига и спекания металлических руд.

5. Горнодобывающая промышленность

- (а) коксовые печи (сухая возгонка);
- (b) Установки по производству цемента;
- (c) Установки для производства асбеста и асбестосодержащих продуктов (проекты, не включенные в Дополнение I);
- (d) Установки для производства стекла, включая стекловолокно;
- (е) Установки для плавления минеральных веществ, включая производство минеральных волокон;
- (f) Производство керамических продуктов путем обжига, в частности, черепицы, кирпичей, огнеупоров, плитки, глиняной посуды или изделий из фарфора.

6. Химическая промышленность (проекты, не включенные в Дополнение I)

- (а) Переработка промежуточных продуктов и производство химикатов;
- (b) производство пестицидов и фармацевтических продуктов, лакокрасочных продуктов, эластомеров и перекисей;
- (с) установки для хранения нефти, нефтехимических и химических продуктов.

7. Пищевая промышленность

- (а) Производство растительных и животных масел и жиров;
- (b) упаковка и консервирование животных и растительных продуктов:

- (с) Производство молочных продуктов;
- (d) Пивоварение и изготовление солодовых напитков;
- (е) Кондитерское дело и производство сиропов;
- (f) Установки по забиванию животных;
- (g) Установки для производства промышленного крахмала;
- (h) производство рыбопродуктов и рыбьего жира;
- (і) сахарные заводы.
- 8. Текстильная, кожевенная, деревообрабатывающая и бумажная промышленность
 - (а) Промышленные установки для производства бумаги и картона (проекты, не включенные в Дополнение I);
 - (b) Установки для переработки (такие операции, как промывка, отбеливание, мерсеризация) или окрашивание волокон или тканей;
 - (с) Установки для дубления шкур и кож;
 - (d) установки для обработки и производства целлюлозы.
- 9. Резинотехническая промышленность Производство и обработка продуктов на основе эластомеров.

Проекты, связанные с инфраструктурой

- (а) Проекты промышленной застройки;
- (b) Проекты городской застройки, включая строительство торговых центров и парковок;
- (с) Строительство железных дорог и межтранспортных перегрузочных мощностей и терминалов (проекты, не включенные в Дополнение I);
- (d) строительство летных полей (проекты, не включенные в Дополнение I);
- (е) Строительство дорожных сооружений, сооружений гаваней и портов, включая рыболовецкие гавани (проекты, не включенные в Дополнение I);
- (f) строительство внутренних водных путей, не включенных в Дополнение I, работы по устройству каналов и обводных паводковых каналов;
- (g) Дамбы и другие сооружения, разработанные для длительного удержания или хранения воды (проекты, не включенные в Дополнение I);
- (h) трамвайные линии, эстакадные или подземные железнодорожные линии, подвесные или аналогичные линии любого типа, используемые исключительно или большей частью для пассажирского транспорта;
- (i) сооружения нефте- и газопроводов (проекты, не включенные в Дополнение I):
- (і) сооружения акведуков большой протяженности;
- (k) прибрежные работы по борьбе с эрозией и береговые работы, которые могут изменить береговую линию в результате строительства, например, дамбы, молы, пристани и другие морезащитные сооружения, за исключением ремонта и реконструкции таких сооружений;
- (I) Отвод подземных вод и схемы искусственного пополнения воды, не включенные в Дополнение I;
- (m) Работы по перемещению водных ресурсов между речными бассейнами, не включенные в Дополнение I.

11. Другие проекты

- (а) Постоянные гоночные и тестовые треки для моторизированных транспортных средств;
- (b) Установки по ликвидации отходов (проекты, не включенные в Дополнение I);
- (с) установки по очистке сточных вод (проекты, не включенные в Дополнение I);

- (d) шламохранилища;
- (е) хранение металлических обрезков, включая обломки транспортных средств;
- (f) Испытательные стенды для двигателей, турбин или реакторов;
- (g) Установки по производству искусственных минеральных волокон;
- (h) Установки по восстановлению или уничтожению взрывчатых веществ;
- (і) живодерни.

12. Туризм и отдых

- (а) Лыжные трассы, подъемники и фуникулеры и связанные с этим работы;
- (b) пристани для яхт;
- (с) дачные поселки и гостиничные комплексы вне городской территории и связанные с этим работы и строительство;
- (d) постоянные лагеря и площадки для домов-фургонов;
- (е) парки развлечений.