

**ОЦЕНКА ВОЗДЕЙСТВИЯ
НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ
И
РОССИЙСКАЯ
ОБЩЕСТВЕННОСТЬ:
1979–2002 годы**

Коллектив авторов

**Оценка воздействия на
окружающую среду и российская
общественность: 1979-2002 годы**

«Товарищество научных изданий КМК»

2006

УДК 502
ББК (Б) 20.1

Коллектив авторов

Оценка воздействия на окружающую среду и российская общественность: 1979-2002 годы / Коллектив авторов — «Товарищество научных изданий КМК», 2006

ISBN 5-87317-323-0

В монографии охарактеризована практика участия российской общественности в принятии экологически значимых решений в период перехода страны от социалистической плановой экономики к рыночной. Основой анализа послужили документы, относящиеся к конкретным проектам, которые подвергались государственной экологической экспертизе (ГЭЭ), общественной экологической экспертизе (ОЭЭ) и сопровождалась материалами оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) или другими подобными оценками. Исследовано около 40 таких проектов, выполнявшихся в четырех регионах России. Исследование конкретных документированных проектов дополнялось материалами социологического характера (анализом интервью, прессы и др.). Определены общие черты и различия между Европейским союзом и Россией в стандартах оценки и регулирования воздействий на окружающую среду, намечены пути их гармонизации, особенно в аспектах участия общественности.

УДК 502
ББК (Б) 20.1

ISBN 5-87317-323-0

© Коллектив авторов, 2006
© Товарищество научных изданий
КМК, 2006

Содержание

Введение	7
Часть I. Контекст и методика	10
Глава 1. Общественность и охрана природы в СССР и России	10
Глава 2. Развитие инструментов принятия решений в рамках государственных институтов	19
2.1. Государственная экологическая экспертиза (ГЭЭ)	19
Возникновение государственной экологической экспертизы	19
Законодательное закрепление ГЭЭ	20
ГЭЭ, ОВОС и процесс проектирования	22
Новый этап развития ГЭЭ	24
Последние события	26
2.2. Оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС).	30
Эволюция принципов	
Начальный период	30
Средний период	31
Современный период	32
Сопротивление материала	33
2.3. Сопряженное развитие ОВОС и ГЭЭ	33
Возникновение оценки воздействия на окружающую среду без четкой связи с процедурами государственной экологической экспертизы	33
Развитие нормативной базы в начале 1990-х гг.	34
Принцип объединения процедуры ОВОС и ГЭЭ в систему был реализован не сразу	35
Укреплению системы способствовали и другие нормативные документы	36
Конец ознакомительного фрагмента.	37

А. В. Дроздов
Оценка воздействия на
окружающую среду и российская
общественность: 1979–2002 годы

Коллектив авторов: П. Ф. Агаханянц, А. Н. Антипов, С. Г. Голубева, А. В. Дроздов, Ю. В. Ефремов, Й. Кеппель, Н. Ковалев, А. А. Остапенко, А. Ю. Ретеюм, Н. Ю. Рябухина.

Издание осуществлено при поддержке фонда Фольксваген

© Коллектив авторов, 2006

© Институт географии РАН, 2006

© Товарищество научных изданий КМК, 2006

Введение

Цель и организация исследования

В мае 1992 г. было подписано и вступило в силу Соглашение между Правительством Федеративной Республики Германии и Правительством Российской Федерации о сотрудничестве в области охраны окружающей среды.

В рамках этого Соглашения были запланированы и реализованы многочисленные совместные природоохранные проекты.

Темы и формы сотрудничества были разнообразны. Они выбирались в соответствии с потребностями России адаптировать признанные отечественные и международные правовые и методические инструменты к новым социально-экономическим условиям, чтобы эффективнее осуществлять экологическую политику. Учитывалась, в частности, большая потребность в совершенствовании территориального планирования и в его внедрении в работу органов управления, в совершенствовании экспертизы крупных хозяйственных проектов с точки зрения их воздействия на окружающую среду.

В 1994 г. началась реализация первого германо-российского ландшафтно-планировочного проекта в байкальском регионе. В этом многолетнем проекте принимали участие Федеральное ведомство по охране природы, Московский и Иркутский институты географии Российской академии наук, администрация Иркутской области, представители германских университетов, ландшафтно-планировочное бюро «Экология и окружающая среда» из Ганновера, а также представители негосударственных природоохранных организаций. Вслед за ландшафтным планированием важной темой сотрудничества стали экологическая экспертиза и оценка воздействия на окружающую среду.

В ходе исследований выяснилось, что в обеих странах названные инструменты применяются в сходных целях, но для их достижения разработаны отчасти различающиеся правовые и институциональные механизмы. Дальнейшее развитие сотрудничества в этих направлениях побудило его участников обратиться к вопросам участия общественности в планировании и принятии конкретных экологически значимых решений.

Вскоре стало понятно, что российские правовые инструменты в некоторых отношениях развиты полнее, чем немецкие и европейские нормы. Эти инструменты формально предоставляют российским гражданам и общественным организациям целый ряд юридических возможностей – например, полномочия для подготовки собственных экспертных заключений, которые должны приниматься во внимание государственными учреждениями.

Вместе с тем выяснилось, что в современной России использовать эти инструменты в реальности достаточно сложно, что порождает в обществе определенный скепсис.

В результате возник замысел нового исследовательского проекта, целью которого должно было стать изучение российской практики общественного участия в оценке и регулировании воздействий на окружающую среду и ее сравнение с европейскими стандартами. Такое исследование должно было бы выявить реальную эффективность участия российской общественности в этих процессах и показать пути ее повышения.

В октябре 2002 г. германские и российские специалисты, получив грант от фонда Фольксваген, приступили к исследованиям по проекту, который был назван «Трансформационные процессы в России и участие общественности в оценке и управлении воздействиями на окружающую среду».

Основная задача проекта была сформулирована следующим образом: проанализировать эволюцию участия российской общественности в регулировании воздействий на окружающую среду в условиях перехода от плановой экономики к рыночной.

Практически это участие могло осуществляться и осуществлялось преимущественно через такие инструменты, как государственная экологическая экспертиза (ГЭЭ) и оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС). Эти инструменты и правовые рамки их использования менялись на протяжении последних десятилетий. Поэтому для исследований был выбран достаточно продолжительный интервал – с 1979 по 2002 г. Он был разделен на три разнокачественных периода: с 1979 по 1985 г., с 1989 по 1993 г., с 1997 по 2002 г.

Практика участия общественности изучалась по документам, относящимся к конкретным проектам, которые подвергались государственной экологической экспертизе, общественной экологической экспертизе (ОЭЭ) и сопровождалась материалами ОВОС или другими оценками влияния на окружающую среду. Для каждого из вышеуказанных периодов был разработан стандартизованный план описания проектов.

Вторая задача проекта состояла в том, чтобы определить общие черты и различия между Европейским союзом и Россией в стандартах оценки и регулирования воздействий на окружающую среду с целью наметить пути их гармонизации, особенно в аспектах участия общественности. При решении этой задачи действующие российские нормативы сопоставлялись с реальной практикой участия общественности также по материалам конкретных изучавшихся проектов.

Исследование конкретных документированных проектов дополнялось некоторыми материалами социологического характера (интервью, анализом прессы и др.).

Таким образом, исследования велись по трем тематическим блокам:

- нормативно-правовая база России в сравнении с Европейским союзом,
- материалы ОВОС и экологической экспертизы по конкретным объектам (для анализа было выбрано около 40 примеров),
- мнения экспертов (по материалам интервью) и анализ прессы. Исследования проводились в нескольких российских регионах:

Краснодарском крае, Москве, Санкт-Петербурге и Ленинградской области, а также в Иркутской области.

Эти исследования проводили: в Краснодарском крае Ю. В. Ефремов и А. А. Остапенко, в Санкт-Петербурге и Ленинградской области П. Ф. Агаханянц, в Москве А. Ю. Ретеюм и Е. Ю. Оселедец, в Иркутске А. Н. Антипов, В. Р. Смага и Н. Ю. Рябухина. Кроме того, некоторые материалы по Новосибирской области предоставила Г. П. Талалайченко. В социологических работах участвовал Д. В. Воробьев (составление анкет, проведение и анализ ряда интервью). Научное руководство проектом осуществляли профессор Й. Кеппель (Технический университет Берлина) и профессор Э. Диттрих (Университет Магдебурга). Работу коллектива координировали Н. Ковалев (Технический университет Берлина) и А. В. Дроздов (Институт географии РАН, Москва), участвовавшие также в проведении региональных исследований. Консультантами проекта были С. Г. Голубева и Л. П. Ярмач.

Авторами предлагаемой вниманию читателей монографии по сути дела являются все участники проекта. Основной вклад в составление исходного текста монографии в форме отчета фонду Фольксваген (на немецком языке) принадлежит Н. Ковалев. Перевод значительной части этого отчета на русский язык и его переработку (главным образом для глав 3, 5 и 9), а также общее редактирование монографии выполнил А. В. Дроздов. Отдельные главы и разделы книги, используя материалы проекта, специально писали или составляли: введение, заключение и главу 4 – А. В. Дроздов, главу 1 – Д. В. Воробьев и А. В. Дроздов; главу 6 – А. В. Дроздов при участии А. Н. Антипова и Н. Ю. Рябухиной; главу 2 – С. Г. Голубева и А. Ю. Ретеюм; главу 3 – Й. Кеппель и Н. Ковалев, главы 5 и 9 – Н. Ковалев; раздел 5.2. главы 5 и словарь терминов – А. Ю. Ретеюм; главы 7 и 8 – П. Ф. Агаханянц.

Результаты исследования и основные выводы формулировались и обсуждались всеми участниками проекта.

Авторы монографии считают своим приятным долгом выразить искреннюю благодарность, во-первых, финансировавшему это исследование фонду Фольксваген и, во-вторых, всем коллегам, помогавшим нам в поиске и интерпретации документов, дававшим нам интервью и содействовавшим нашей работе. Это сотрудники администраций, работники природоохранных и проектных учреждений, представители общественных организаций, эксперты и многие, многие другие доброжелательные люди. Мы надеемся, что им будет приятно увидеть результаты их участия в проекте, воплотившиеся в эту книгу.

Мы также хотели бы надеяться, что интерес к этой книге проявят не только коллеги из нашего профессионального сообщества, но и граждане России, участию которых в решении актуальных экологических проблем она посвящена.

Часть I. Контекст и методика

Глава 1. Общественность и охрана природы в СССР и России

Понятие «общественность», давно устоявшееся в русском языке, включает элементы общественной самоорганизации и наличие публичной сферы. История этого понятия насчитывает более двух веков. В разные времена смысловое наполнение понятия «общественность» менялось. К началу XX в. общественность связывали, во-первых, с носителями критического общественного мнения и, во-вторых, с группами людей, выполнявших общественные обязанности за пределами сферы государственных служебных обязанностей.

Первая компонента образовывала сферу открытых публичных дебатов и общественного мнения. Вторая ассоциировалась с институтами местного самоуправления. В советскую эпоху государство делегировало общественности функции местного управления и контроля за общественным порядком (Волков, 1997). В то же время, как указывает В. Волков, «сфера общественного мнения и публичных дискуссий, возрождавшаяся в 60-е гг. XX в., была ориентированной больше на этику, чем политику, хотя граница между ними условна. Политические дискуссии шли в частной сфере (на кухнях)».

Наиболее полно теория общественного участия разработана в рамках политологической модели партиципаторной демократии (К. Пейтман, К. Макферсон, Дж. Циммерман и др.). В этой модели отстаивается необходимость активного участия граждан в обсуждении и принятии государственных решений, что обеспечивает как контроль над властью, так и саморазвитие граждан.

В данной книге мы будем придерживаться представлений об общественности, формах ее организации и действий, принятых в современной политологии, в частности, в теории демократии и политической социологии. Далее эти представления проецируются на общественность, вовлекающуюся в природоохранную или экологическую деятельность.

Общественность, в соответствии с Орхусской конвенцией¹ (1998 г.), означает одно или более чем одно физическое или юридическое лицо и, в соответствии с национальным законодательством или практикой, их ассоциации, организации или группы. **Заинтересованная общественность** представляет собой общественность, которая затрагивается или может затрагиваться процессом принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды, или которая имеет заинтересованность в этом процессе; для целей данного определения неправительственные организации, содействующие охране окружающей среды и отвечающие любым требованиям, предъявляемым национальным законодательством, считаются организациями, имеющими заинтересованность.

Общественное участие – деятельность общественности, связанная с представлением и защитой своих интересов (прав и свобод) на разных уровнях. Это могут быть обсуждение и разработка политических, социально-экономических программ и проектов; влияние на принятие решений и контроль над их исполнением; самоуправление на местном уровне.

Положение, когда власть делегирует общественности право (со) управления, характеризует развитое гражданское общество. Обратная картина, когда общественное участие нерезультативно, когда интересы государства и населения противостоят друг другу, характери-

¹ «Конвенция о доступе к информации, участию общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды», принята на Четвертой конференции министров «Окружающая среда для Европы» в Орхусе, Дания, 23–25 июня 1998 г.

зует неразвитость гражданского общества. Таким образом, распространенность, активность, результативность общественного участия является индикатором развития гражданского общества.

В работе Ш. Арнштейн «Лестница общественного участия» (1969) была предложена ставшая общепринятой классификация уровней общественного участия (табл. 1). Манипуляции (обман) и терапия (уговаривание) вообще не являются общественным участием. Достижение форм символического и реального участия невозможно без информирования.

На практике общественность представляет собой чрезвычайно комплексную и неоднородную совокупность граждан, их групп и объединений. Заинтересованная общественность выявляется относительно определенного проекта, проблемы и проч., и группа или лицо, в одном случае являющиеся общественностью, в другом контексте общественностью могут и не являться.

Таблица 1. Уровни общественного участия (по Serry R. Arnstein, 1969)

Гражданское управление	Реальные полномочия
Делегирование полномочий	
Партнерство	
Учет мнения	Символическое участие
Консультации	
Информирование	
«Терапия»	Отсутствие участия
Манипулирование	

В России имеется несколько тысяч общественных некоммерческих объединений или негосударственных организаций (НГО) по охране окружающей среды и природопользованию. Их деятельность охватывает разные слои населения, а сфера интересов простирается от отдельных экологических объектов, населенных пунктов, природных регионов и субъектов Российской Федерации до общероссийских экологических проблем. Эко-НГО занимаются экологическим образованием, охраной природных объектов, решением отдельных природоохранных вопросов (например, атомной безопасности), защитой экологических прав граждан, экологическим законодательством, продвижением экотехнологий, сбором и распространением экологической информации и пр.

Охарактеризуем несколько наиболее крупных общероссийских природоохранных общественных организаций.

Сохраняет традиции привлечения общественности к охране природы Всероссийское общество охраны природы (ВООП), одна из старейших и самых массовых организаций страны, созданная в 1924 г. В ее рядах насчитывается более 3 млн физических и около 10 тыс. юридических членов. Приоритетной областью ВООП остаются вопросы просвещения и воспитания, особенно работа с дошкольными и школьными учреждениями.

Международный социально-экологический союз (МСоЭС), несмотря на относительно молодость и непродолжительную историю, тоже является крупнейшим экологическим объединением на территории бывшего СССР. Проблемы, решением которых занимается МСоЭС, это экологическое образование, ядерная и химическая безопасность, альтернативные источники

электроэнергии, сохранение биоразнообразия, устойчивое лесное и сельское хозяйство, изменение климата, чистота воздуха и воды, здоровье и окружающая среда.

Существует также много специализированных общественных организаций, занимающихся отдельными вопросами охраны природы. Например, эколого-просветительский центр «Заповедники» обеспечивает общественную поддержку российским заповедникам и национальным паркам. Благотворительный фонд «Центр охраны дикой природы» также ведет активную природоохранную деятельность, направленную на реализацию различных методических проектов и программ преимущественно на охраняемых природных территориях. Все эти организации публикуют много как специальной, так и общедоступной природоохранной литературы.

Российский экологический союз, Ассоциация развития российской экологической прессы, Национальное информационное агентство «Природные ресурсы», Российское экологическое движение и многие другие объединения и организации содействуют решению экологических и природоохранных проблем России. Российский союз охраны птиц занимается проблемой сохранения биоразнообразия.

Особое молодежное движение за охрану природы представляют Дружина² по охране природы биологического факультета МГУ и аналогичные организации, созданные при высших учебных заведениях субъектов Российской Федерации.

Около сорока различных общественных организаций учредили в 1996 г. Российский экологический конгресс. С 1977 г. функционирует на постоянной основе круглый стол лидеров и представителей общественных организаций и объединений.

К указанным организациям добавляются научные общества и объединения ученых. Старейшей научной некоммерческой общественной организацией является Московское общество испытателей природы, основанное в 1805 г. Это неформальное объединение ученых в интересах развития науки о природе и ее законах.

Роль и функции российских общественных объединений закреплены в национальном законодательстве. Однако действенность этих объединений не всегда достаточно эффективна, так как формирование демократических основ российского общества имеет еще сравнительно непродолжительную историю.

В России активно действуют представительства международных неправительственных организаций – WWF, Wetlands International, IUCN, Greenpeace и другие. Эти оказывают российскому природоохранному движению существенную организационную, методическую и финансовую помощь.

В территориальном измерении выделяются организации, которые работают в своем регионе, отслеживая экологически опасные проекты. Например, в Иркутске это «Байкальская волна», в Москве – Московский отдел экологической экспертизы Международного Социально-экологического союза, некоторые программы Гринпис; в Краснодарском крае – отделение МСоЭС Западного Кавказа; в Санкт-Петербурге – «Зеленый мир». Такие организации в основном действуют в пределах своих регионов.

Многие московские организации зачастую имеют представительства в других регионах и играют роль ресурсных центров.

Организации различаются и тематически, по направлению деятельности (ядерная безопасность, химическое производство, проблема переработки мусора, охрана животных, оценка воздействия на окружающую среду). На действия против «громких проектов», таких, как

² Дружиной в феодальной России называли группу приближенных к князю вооруженных людей, охранявших его и участвовавших вместе с ним в военных кампаниях. В настоящее время дружина – это созданные для определенной цели группа или отряд (например, пожарная дружина).

Голубой поток, Высокоскоростная магистраль Петербург-Москва, Балтийская трубопроводная система, мобилизуются НГО из разных регионов.

Формы общественного участия. Для реализации общественного участия разработано значительное количество форм действий – для информирования, выявления групп заинтересованной общественности, их интересов и мнений, для разрешения конфликтов и построения консенсуса, а также интеграции интересов различных групп общественности в принимаемые решения.

Можно выделить институциональные и внеинституциональные коллективные действия (табл. 2).

Таблица 2. Типы институциональных и внеинституциональных действий

Институциональные действия (формы участия)	Внеинституциональные действия (формы протеста)
<ul style="list-style-type: none"> – референдумы, избирательные кампании – сходы местных жителей, общественные слушания, переговорные площадки совместно с администрацией – обращение в официальные средства массовой информации – письма протеста, сбор подписей под обращениями, опросы общественного мнения и апелляция к их результатам – обращение в суд, борьба за исполнение законов, попытка изменения законодательных норм – использование особых механизмов в рамках формальных процедур государственной системы планирования и контроля (общественная экспертиза, общественные слушания, участие в государственной экспертизе, общественный мониторинг и контроль) 	<ul style="list-style-type: none"> – митинги и демонстрации – пикеты – голодовки – лагеря протеста – блокада зданий и дорог – другие

Институциональные действия (обращения в суды, референдумы, участие в оценке воздействия на окружающую среду и пр.) основаны на формах участия, закрепленных в законодательстве, в то время как внеинституциональные действия не являются законодательно регламентированными формами участия общественности (митинги, лоббирование и пр.). Однако внеинституциональные действия выполняют функции выражения протеста, привлечения внимания властей, информирования широкой общественности и СМИ и пр. Также по цели проведения можно выделить формы общественного участия, направленные на информирование, выражение позиции, протест, (со)участие в принятии решений, защиту интересов. В любом случае формы действий представляют собой инструментарий, с помощью которого общественность представляет и защищает свои интересы.

Подробнее различные формы действий охарактеризованы в главе 7, посвященной анализу конкретных изучавшихся нами примеров общественного участия.

Помимо рассмотренных выше институциональных и внеинституциональных форм участия общественности могут быть выделены неформальные механизмы влияния на процесс принятия решений, используемые экологической общественностью. Под неформальными механизмами влияния понимаются формы действий, используемые общественниками для лоббирования своей позиции. Они включают мобилизацию социальных сетей, поиск сторонников

внутри государственных и бизнес-структур, научных учреждений, совместную работу в законодательных комиссиях, использование неформальных каналов получения информации.

Необходимо далее кратко охарактеризовать общую **правовую базу общественного участия**. Она определена в Конституции РФ, в нескольких федеральных законах и в отдельных ведомственных положениях и инструкциях.

Основные демократические институты и принципы общественного участия в России возникли в 1985–1995 гг., а современная система принятия экологически значимых решений, в 1995–2000 гг. В последующий период существенных дополнений в эту систему на федеральном уровне внесено не было.

Необходимость выявления и учета позиции общественности, в первую очередь местных жителей, предусмотрена как обязательный элемент системы принятия решений, касающихся экологических вопросов.

Основные нормативные акты, регулировавшие общественное участие в СССР и определяющие его ныне в России, таковы:

Конституция СССР (1977), Конституция РФ (1993), Земельный кодекс РФ (1991), Земельный кодекс (2001), Градостроительный кодекс (1998), Градостроительный кодекс (2004), Гражданский кодекс (1994), Кодекс об административных нарушениях (2001), Лесной кодекс (1997), Гражданский процессуальный кодекс (2002), Закон об охране окружающей природной среды (1991), Закон об охране окружающей среды (2002), Временная инструкция о проведении государственной экологической экспертизы (1990), Закон об экологической экспертизе (1995), Положение об оценке воздействия на окружающую среду в РФ (Положение об ОВОС) (1994), Положение об оценке воздействия на окружающую среду планируемой хозяйственной и иной деятельности (2000), Закон о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения (1999), Федеральный закон о гарантиях избирательных прав граждан и прав участия граждан в референдуме (1997), Закон о референдуме в РФ (2002), Закон о местном самоуправлении в РФ (1991), Закон о принципах местного самоуправления в РФ (1995), Закон о гарантиях коренных малочисленных народов РФ (1999).

Краткая история общественного участия

В СССР первые попытки влияния общественности на решения о строительстве объектов, предполагающих значительное изменение окружающей природной среды, были осуществлены в 1980-х гг.³ Пик протестных действий общественных экологических движений пришелся на конец 80-х – начало 90-х гг., наиболее популярными формами протеста были митинги, акции, демонстрации и пикеты. Значительную роль в освещении экологических проблем играли СМИ.

Официально институт общественной экологической экспертизы был установлен в 1988 г. (см. главу 2). После этого экологическая общественность начала использовать законодательно определенные механизмы общественного участия для воздействия на процесс принятия решений. Однако, по мнению ряда активистов экологического движения, эффективность использования этих механизмов была относительно невелика и таковой остается поныне. Тенденция систематического нарушения законодательных требований в сфере участия общественности в принятии решений наметилась давно. Множество возникающих гражданских инициатив наталкиваются на пассивное (игнорирование, затягивание) или активное противодействие (и попытки манипуляции) как со стороны государственной системы, так и со стороны бизнеса, вследствие чего инициатива теряет поддержку среди широких масс населения.

³ Байкальский целлюлозно-бумажный комбинат, Катунская ГЭС, проект переброски части стока сибирских и европейских рек в южные регионы страны.

В начале 1990-х гг. общественностью были инициированы несколько успешных «экологических» процессов (например, протесты против строительства Ростовской АЭС). Однако многие формальные договоренности, которых удалось достичь общественности, в скором времени были нарушены государством. По мнению многих общественников, в современной России вступать в игру, ведомую бизнесом и государством, стало сложно. Основные причины – трудность мобилизации населения (неверие, апатия), необходимость профессионального подхода (трудно мобилизовать экспертов – ученых, юристов), опасность участия (криминал, давление со стороны властей и бизнеса). Многие организации сменили «протестный» профиль на образовательный, поскольку деятельность по экологическому просвещению стала одновременно и менее опасной, и более продуктивной. В российских регионах большая часть экологических общественных организаций работает в секторе экологического образования и просвещения, экологического туризма. Их целевая аудитория – дети и молодежь, союзники – как другие организации некоммерческого сектора, так и государственные структуры, в первую очередь вузы и школы, местная администрация. На общем фоне резко выделяются крупные экологические некоммерческие организации – многие из них отметили только десятилетие деятельности, тем не менее за это время успели значительно трансформироваться и изменить стиль работы.

В прошлом наиболее влиятельными и заметными экологическими гражданскими ассоциациями были группы давления и протестные организации, возникшие на волне перестройки. Постепенно организации профессионализировались, стали известны, приобрели авторитет (институционализация движения).

По социологическим данным, в 1991–1993 гг. граждане России ставили экологические проблемы на третье место по приоритетности после безопасности и экономических трудностей. С течением времени вопросы качества окружающей среды и охраны природы отошли в восприятии людей на второй план и теперь занимают в иерархии обеспокоенности 7–8-е место. Согласно социологическим опросам, в 1994–1998 гг. уже только от 20 до 30 % людей (эта доля варьирует для разных категорий населения и возрастает по мере повышения образовательного уровня) были серьезно обеспокоены качеством окружающей среды и охраной природы. В то же время лично ответственными за состояние окружающей среды считали себя не более четверти респондентов, а к практическим действиям и самоограничению потребностей было готово еще меньшее число людей. Однако постепенно эта ситуация в некоторых регионах начинает меняться. Так, по данным социологов за 1999 г., среди факторов, приводящих к загрязнению окружающей среды в Москве, ее жители на третье/четвертое место ставили загрязнение города самими жителями и пассивность горожан в деле охраны природы.

С позиций социологии историю экологических движений разного типа в СССР и России представил О. Н. Яницкий (2002) (табл. 3).

Таблица 3. Фазы развития российского экологического движения (ЭД)

Основные черты	Фазы			
	До 1985 г.	1985-1988 гг.	1989-1991 гг.	После 1991 г.
Тип общества	Государственный социализм	Либерализующийся государственный социализм	Неопределенный	Административно- бюрократический капитализм
Состояние общества	Стабильное	Относительно стабильное	Мобилизационное	Деперссивное
Тип ЭД	Молодежное, профессиональное	Молодежное, профессиональное	Политическое, массовое	Главным образом профессиональное
Порождающая среда (преобладающий вид)	Университеты, научные институты, творческие союзы, газеты	Сообщество бывших членов ЭД	Массовые протесты	Транснациональные экологические организации
Отношения «ЭД – порождающая среда»	Зависимость	Дистанцирование	Зависимость	Конфликтность
Социальный контекст ЭД	Нет прямых контактов	«Чувствительный»	Дружеский	Враждебный
Способ производства ЭД	«Внешний», самоорганизация	Самоорганизация	«Внешний», самоорганизация	Преимущественно «внешний»
Ключевые ценности	Самореализация	Самидентификация	Самосохранение	Выживание
Источники ресурсов	Государство	Преимущественно государство	Накопленные собственные ресурсы	Внешние (западные) гранты
Структура политических возможностей	Ограниченная «сверху»	Быстро расширяющаяся	Неограниченная	Ограниченная «сверху» и «снизу»
Взаимоотношения с государством	Субординация с элементами самоорганизации	Дистанцирование	Кооперирование и конфликт	Кооперирование и конфликт
Взаимоотношения с западными НПО	Нет	Слабые	Развивающиеся	Постоянные и интенсивные

В настоящее время в экологических конфликтах участвуют как вновь возникающие инициативные группы, так и достаточно зрелые, институционализированные организации третьего сектора. Их роль в истории развития отдельных экологических движений (конфликтов) двойственна. С одной стороны, как ресурсные центры вместе с научными организациями и сторонниками в администрации, они поддерживают возникшие инициативы. С другой стороны, они играют роль инициаторов движения, разрабатывают тактику действий движения.

Особый интерес для нас представляют некоторые сведения об одной из самых эффективных форм общественного участия – референдумах по экологическим вопросам.

За последние 15 лет в различных регионах России проводились главным образом областные референдумы (федеральный был только один). На референдумах ставились вопросы, преимущественно связанные со строительством объектов, представляющих высокую потенциальную опасность – например, АЭС, заводов по утилизации ракет.

До перестройки все референдумы носили политический характер и инициировались властями. Первые референдумы, инициированные «снизу» начинались с 1989 г. До 1996 г. прошло пять референдумов в разных регионах России. Все они были направлены против строительства АЭС. На референдумах большинство проголосовало против строительства новых и расширения существующих АЭС. Решения референдумов выполнялись.

С 1996 г. тематика вопросов, выносимых на референдум, изменилась. Предпринимались три попытки инициировать референдумы по вопросам, связанным с АЭС⁴, но они не получили разрешения. С 1997 г. прошла серия попыток инициирования референдумов по вопросам размещения предприятий по переработке химического оружия, но на разных стадиях они были остановлены и не были доведены до голосования.

Основная причина остановки процедуры референдума состояла в том, что его проведение затягивалось властями, в итоге чего происходил к срыв референдума. Другие причины: власти отказывали регистрировать инициативную группу, опротестовывалась в суде правомерность постановки вопросов, вынесенных на референдум. Результаты некоторых проведенных референдумов опротестовались в суде и их решения были отменены⁵.

Проводились референдумы и по другим темам⁶. Из них вполне успешным был только один, поддержанный администрацией города – по поводу строительства морского порта в Геленджике.

Большинству референдумов было отказано в проведении в соответствии с законодательством, согласно которому субъект Российской Федерации не может выносить на референдум вопросы размещения объектов федерального значения. С другой стороны, предметом общенационального референдума не могут быть права и полномочия субъектов Федерации. Кроме того, осенью 1997 г. были принят Закон Российской Федерации «О гарантиях реализации избирательных прав граждан», в соответствии с которым впредь исключалась возможность проведения областных референдумов о строительстве объектов федерального значения.

После ликвидации в 2000 году специального самостоятельного федерального органа по охране окружающей среды (Госкомэкологии России) экологическая общественность страны инициировала подготовку к проведению референдума по этому вопросу. В поддержку этого требования было собрано более 2 миллионов подписей граждан. Но Центральная избирательная комиссия РФ забраковала значительную часть из них и в проведении референдума отказала.

Ныне ситуация усложняется тем, что в России с осени 2004 г. действует новая редакция конституционного закона «О референдуме РФ», по которому проведение референдумов за год до парламентских и президентских выборов запрещено.

И все же референдум остается сильным инструментом общественного участия. Выделяется случай, когда достаточным оказалось только показать угрозу проведения успешного рефе-

⁴ Движение за проведение референдума против строительства АЭС в Ростовской области (1998–2000) и в Тамбовской области (2002). В Красноярском крае (2002) был отклонен референдум по вопросу переработки и захоронения отработанного ядерного топлива.

⁵ Кострома, Воткинск.

⁶ Москва 1998 – о зеленых насаждениях; Геленджик 1998 и 2000 – референдумы о строительстве морского порта; Новороссийск 2000 – КТК; всероссийский природоохранный референдум 2002; Республика Коми 2001 – добыча нефти на территории национального парка.

рендума. В 1998 г. в Москве был инициирован референдум «о городских зеленых насаждениях», но до голосования дело не дошло, так как требования референдума были выполнены мэрией Москвы. В большинстве регионов поддержка инициатив общественности со стороны администрации обеспечивает успех референдуму, в случае отсутствия поддержки подготовка референдума затягивается, происходит долгое судебное разбирательство. Необходимо отметить, что фактически каждый референдум сопровождался обширным движением протеста и разнообразными коллективными действиями (обращения в суд, письма протеста и др.). Таким образом, чаще всего референдум был только одним из механизмов давления общественности.

В настоящее время многие решения о недопустимости строительства того или иного объекта, ранее принятые на референдумах, пересмотрены и проекты реализуются или уже реализованы.

Тема общественного участия в решении природоохранных проблем СССР и России имеет обширную литературу и богатую историю. Здесь она освещена лишь в самых общих чертах с тем, чтобы пояснить читателям книги наш подход к анализу материалов проекта.

Глава 2. Развитие инструментов принятия решений в рамках государственных институтов

Механизмы участия общественности в принятии экологически значимых решений развивались как в общем контексте изменений социально-экономических условий и процессов, так и в соответствии с нормативно-правовым закреплением государственных инструментов принятия таких решений.

В сформировавшейся к настоящему времени в России системе подготовки документации, необходимой для принятия государственными органами экологически обоснованного решения о реализации намечаемой хозяйственной или иной деятельности, можно выделить три главных компонента:

1. определение инициатором деятельности ее основных характеристик;
2. оценка воздействия планируемой деятельности на окружающую среду;
3. проведение специально уполномоченным на то государственным органом государственной экологической экспертизы документации, обосновывающей эту деятельность.

Ниже отдельно описывается развитие двух основных инструментов системы, а именно государственной экологической экспертизы (ГЭЭ) и собственно оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС). Такое разделение в определенной степени условно, поскольку оба эти инструмента, как сказано выше, представляют собой единую систему. Но соотношение между ними, тем не менее, исторически несколько менялось, и эти изменения важно иметь в виду при анализе документации по объектам, вовлеченным в наше исследование. Поэтому данная глава завершается анализом сопряженного развития обоих инструментов.

2.1. Государственная экологическая экспертиза (ГЭЭ)

Возникновение государственной экологической экспертизы

Началом истории государственной экологической экспертизы в нашей стране принято считать 7 января 1988 г., когда ЦК КПСС и Совет министров СССР издали Постановление «О коренной перестройке дела охраны природы в стране». Данное постановление уполномочило новообразованный Государственный комитет по охране природы (Госкомприроды) проводить государственную экологическую экспертизу планов, программ, новых материалов и технологий, а также отдельных проектов. Для реализации этой задачи на основании приказа Совета министров СССР № 436 от 8 апреля 1988 г. в структуре Госкомприроды СССР были созданы специальные Управления государственной экологической экспертизы.

20 сентября 1988 г. Госкомприродой была издана инструкция, обязывавшая заказчиков представлять проектную документацию на экологическую экспертизу. Инструкция предписывала включать в состав документации, передаваемой на экспертизу, результаты проведения оценки воздействия на окружающую среду. В обязанности Госкомприроды входило рассмотрение переданной документации в течение 45 дней и подготовка заключений, выводы которых носили обязательный характер.

Принятые в конце 1980-х гг. нормативно-правовые акты отразили растущий уровень беспокойства общества экологическими проблемами, требования демократизации и «гласности» в принятии решений, а также большую степень восприимчивости к западному опыту экологической оценки. Так был введен институт экологической экспертизы, независимой от заказчика.

Законодательное закрепление ГЭЭ

Законодательное закрепление государственной экологической экспертизы было осуществлено Законом РСФСР «Об охране окружающей природной среды», принятым в 1991 году. Согласно этому закону государственной экологической экспертизе подлежат все проекты и программы, планируемые к осуществлению на территории России и связанные с воздействием на окружающую среду.

Раздел V. Государственная экологическая экспертиза

Статья 35. Цели и принципы государственной экологической экспертизы

1. Государственная экологическая экспертиза проводится с целью проверки соответствия хозяйственной и иной деятельности экологической безопасности общества.

2. Государственная экологическая экспертиза осуществляется на принципах обязательности ее проведения, научной обоснованности и законности ее выводов, независимости, вневедомственности в организации и проведении, широкой гласности и участия общественности.

Статья 36. Обязательность государственной экологической экспертизы

1. Государственная экологическая экспертиза является обязательной мерой охраны окружающей природной среды, предшествующей принятию хозяйственного решения, осуществление которого может оказывать вредное воздействие на окружающую природную среду.

2. Финансирование и осуществление работ по всем проектам и программам производится только при наличии продолжительного заключения государственной экологической экспертизы.

3. Порядок проведения государственной экологической экспертизы объектов федерального, республиканского или местного значения регулируется законодательством Российской Федерации и республик в составе Российской Федерации.

Статья 37. Объекты государственной экологической экспертизы

Государственной экологической экспертизе подлежат все предплановые, предпроектные и проектные материалы по объектам и мероприятиям, намечаемым к реализации на территории Российской Федерации, независимо от их сметной стоимости и принадлежности, а также экологические обоснования лицензий и сертификатов.

Статья 38. Ответственность за невыполнение требований государственной экологической экспертизы и ответственность экспертов

1. Руководители предприятий, учреждений, организаций, другие должностные лица и иные работники, а также граждане несут ответственность за невыполнение требований заключения государственной экологической экспертизы в соответствии с действующим законодательством.

2. Председатель и члены экспертных комиссий несут ответственность за правильность и обоснованность своих заключений в соответствии с законодательством Российской

Федерации. Выводы экспертной комиссии могут быть обжалованы в суд или арбитражный суд.

Статья 39. Общественная экологическая экспертиза

1. Общественная экологическая экспертиза, проводимая научными коллективами, общественными объединениями по их инициативе, становится юридически обязательной после утверждения ее результатов соответствующими органами государственной экологической экспертизы.

2. Председатель, члены общественных коллективов экспертов несут ответственность за правильность, обоснованность своих экспертных оценок в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В 1993 г. постановлением Совета министров Российской Федерации от 22.09.1993 № 942 было утверждено «Положение о государственной экологической экспертизе».

В 1993–1994 гг. Министерством охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации был разработан ряд внутренних документов по вопросам оценки воздействия на окружающую среду и государственной экологической экспертизы.

В декабре 1993 г. Главным управлением государственной экологической экспертизы Минприроды РФ было утверждено «Руководство по экологической экспертизе предпроектной и проектной документации».

В документе были определены экологические требования по основным элементам оценки воздействия на окружающую среду в предпроектной и проектной документации, предоставляемой на государственную экологическую экспертизу.

В июле 1994 г. Главным управлением государственной экологической экспертизы Минприроды России были разработаны и приняты «Указания к экологическому обоснованию хозяйственной и иной деятельности в предынвестиционной и проектной документации». Определяя содержание документации по экологическому обоснованию, «Указания» подробно излагают требования к оценке воздействия на окружающую среду.

В «Указаниях» описывались основные требования к содержанию материалов экологического обоснования на этапах подготовки предынвестиционной документации, проектной строительной документации, предпроектной и проектной документации на строительство объектов хозяйственной и иной деятельности. Было определено содержание экологического обоснования техники, технологии и материалов в составе проектной документации. В связи с начавшимся процессом введения лицензирования деятельности в области природопользования было определено содержание экологического обоснования лицензий.

В конце 1995 г. был принят Федеральный закон «Об экологической экспертизе».

Закон определил объекты государственной экологической экспертизы, разделив их на объекты федерального уровня и уровня субъектов Российской Федерации, а также сформулировал основные требования по порядку организации и проведения государственной экологической экспертизы.

В соответствии с этим законом экспертиза материалов, представленных на государственную экологическую экспертизу, завершается составлением заключения экспертной комиссии, в котором должна быть дана оценка и сделаны выводы о допустимости и возможности реализации объекта экологической экспертизы. Положительное заключение экспертной комиссии является одним из обязательных документов для открытия финансирования и кредитования реализации объекта экологической экспертизы.

Позднее взамен принятого в 1994 г. нормативного документа – «Указания к экологическому обоснованию хозяйственной и иной деятельности в предынвестиционной и проектной

документации», была разработана «Инструкция по экологическому обоснованию хозяйственной и иной деятельности», утвержденная приказом Минприроды РФ № 539 от 29.12.95 г.

Далее в 1996 г. постановлением Правительства РФ от 11.06.1996 г. № 698 было принято «Положение о порядке проведения государственной экологической экспертизы», а в 1997 г. – «Регламент проведения государственной экологической экспертизы», утвержденный приказом Госкомэкологии № 280 от 17.06.1997 г. и зарегистрированный в Минюсте 28.07.1997 г. (рег. № 1359).

ГЭЭ, ОВОС и процесс проектирования

Являясь частью системы принятия решений о реализации намечаемой хозяйственной и иной деятельности, институт государственной экологической экспертизы оказал значительное влияние на введение экологической составляющей в процесс разработки обосновывающей документации и подготовки экологически обоснованных решений. Бытовавший в начале 90-х гг. «остаточный» принцип решения природоохранных вопросов при проектировании промышленных объектов, зданий и сооружений, постепенно трансформировался в принцип оценки «значимости» природоохранных вопросов.

Начиная с 1995 г. в российской практике проектирования были разработаны и введены в действие новые нормативные документы:

- СНиП 11–01–95 «Инструкция о порядке разработки, согласования, утверждения и составе проектной документации на строительство предприятий, зданий и сооружений», который предусматривал проведение оценки воздействия на окружающую среду в общем процессе проектирования;

- СП 11–101–95 «Порядок разработки, согласования, утверждения и состав обоснований инвестиций в строительство предприятий, зданий и сооружений», определяющий порядок разработки, согласования, утверждения и состава обоснования инвестиций в строительство предприятий, зданий и сооружений;

- СНиП 11–02–96. Инженерные изыскания для строительства. Основные положения;

- СП 11–102–97. Инженерно-экологические изыскания для строительства и т. д.

В инвестиционном процессе проектная подготовка строительства с учетом действующего российского законодательства и зарубежной практики, как правило, состоит из трех этапов.

Первый этап:

- определение инициатором (заказчиком) цели инвестирования назначения и мощности объекта строительства, номенклатуры продукции, необходимой площади отведения под строительство и условий его осуществления;

- определение органами исполнительной власти нескольких альтернативных мест (районов) размещения объекта с учетом принципиальных требований и условий заказчика (инвестора).

Разработка обоснований инвестиций осуществляется с учетом данных и положений, содержащихся в федеральных, региональных и отраслевых программах структурной перестройки народного хозяйства, научно-технических и других государственных программах, схемах развития и размещения производительных сил, промышленных узлов, градостроительной документации и иных возможных для использования материалов.

С учетом принятых на данном этапе решений заказчик представляет в установленном порядке ходатайство (декларацию) о намерениях.

После положительного решения местного органа исполнительной власти с предварительным выделением нескольких мест размещения объекта заказчик приступает к разработке обоснования инвестиций в строительство.

Второй этап:

- разработка проектировщиком обоснования инвестиций в строительство на основании полученной информации, требований государственных органов и заинтересованных организаций в объеме, достаточном для принятия инвестором (заказчиком) решения о целесообразности дальнейшего инвестирования;
- получение от местных органов власти предварительного согласования места размещения объекта (акта выбора участка);
- разработка проектной документации;
- получение заключения государственной экологической экспертизы обоснования инвестиций.

В соответствии с положениями СНиП 11–01–95 «Инструкция о порядке разработки, согласования, утверждения и составе проектной документации на строительство предприятий, зданий и сооружений» разработка проектной документации на строительство объектов осуществляется на основе утвержденных (одобренных) обоснований инвестиций в строительство предприятий, зданий и сооружений. В проектной документации детализируются принятые в обоснованиях решения и уточняются основные технико-экономические показатели (п. 2.1).

Третий этап:

- разработка, согласование, экспертиза и утверждение проектной документации;
- получение на ее основе решения об изъятии земельного участка под строительство.

При разработке обоснования инвестиций и проектной документации должны быть определены принципиальные, обобщенные проектные решения реализации планируемой деятельности, достаточные для принятия решения о хозяйственной необходимости, технологической безопасности, экологической допустимости, а также экономической и социальной целесообразности инвестиций в строительство, получения акта выбора земельного участка для размещения объекта и выполнения проектно-изыскательских работ.

Материалы обоснования инвестиций могут использоваться заказчиком для проведения социологических исследований, опросов общественного мнения и референдумов о возможности сооружения объекта.

В СП 11–101–95 отмечается, что при обосновании инвестиций должны выполняться альтернативные проработки, расчеты для всех предложенных земельных участков, в том числе принципиальные объемно-планировочные решения, расчеты по определению эффективности инвестиций, социальных, экологических и других последствий осуществления строительства и эксплуатации объекта, а также по определению убытков землевладельцев, землепользователей, арендаторов, потерь сельскохозяйственного производства, связанных с изъятием земельного участка, и др. (п. 3.7). Это положение является важным для понимания необходимости рассмотрения при проведении оценки воздействия на окружающую среду альтернатив как технологических решений, так и места размещения объекта.

Состав и содержание указанных материалов должны быть достаточны для проведения необходимых согласований и экспертиз.

В СП 11–101–95 сказано, что раздел 7 «Оценка воздействия на окружающую среду» при обосновании инвестиций разрабатывается в соответствии с нормативными документами, подготовленными Минприроды России. Однако новые документы так и не были разработаны. На практике продолжали использовать:

1. «Руководство по экологической экспертизе предпроектной и проектной документации» (10 декабря 1993 г.),
 2. «Инструкцию по экологическому обоснованию хозяйственной и иной деятельности», утвержденную приказом Минприроды России № 539 от 29.12.95 г.
- и другие нормативно-правовые документы по вопросам охраны окружающей природной среды.

Управление государственной экологической экспертизы в целях сохранения и укрепления этой тенденции ведет в это время большую работу с отраслевыми министерствами и ведомствами как по разработке нормативных и инструктивно-методических документов, так и по распространению положительного опыта. Так, в 1998–1999 гг. Управление государственной экологической экспертизы при поддержке Государственного предприятия «ЦЕНТРИНВЕСТ-проект» участвовало в разработке таких документов, как:

«Рекомендации по экологическому сопровождению инвестиционно-строительных проектов» (1998);

«Практическое пособие к СП 11–101–95 по разработке раздела «Оценка воздействия на окружающую среду» при обосновании инвестиций в строительство предприятий, зданий и сооружений» (1998);

Пособие к СНиП 11–01–95 по разработке раздела проектной документации «Охрана окружающей среды» (1999);

«Организация экологического мониторинга окружающей среды и опасных природных процессов при реализации инвестиционно-строительных проектов» (1999).

Поскольку качество проведения оценки воздействия на окружающую среду намечаемой хозяйственной и иной деятельности определяет качество учета экологических аспектов при разработке предпроектной и проектной документации, Управление государственной экологической экспертизы с учетом развития нормативной базы и по результатам работы подготовило новую редакцию Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации.

По сути происходило формирование базы для создания основ разработки предпроектной и проектной документации, в том числе для разработки разделов «Оценка воздействия на окружающую среду» и «Охрана окружающей среды» и для формирования окончательного решения по намечаемой деятельности на основании проведенной оценки.

Новый этап развития ГЭЭ

С момента принятия Федерального закона «Об экологической экспертизе» (1995 г.), закрепившем практику проведения государственной экологической экспертизы, определенной Законом Российской Федерации «Об охране окружающей природной среды», был разработан и принят целый ряд законодательных актов и нормативно-методических документов.

К началу 2000 г. система государственной экологической экспертизы имела структурированное и развитое законодательное и нормативно-методическое обеспечение. Требование обязательного проведения государственной экологической экспертизы и учета положительного заключения государственной экологической экспертизы было закреплено в четырнадцати федеральных законах и не могло быть проигнорировано.

Укажем основные нормативные акты, регламентирующие вопросы использования и/или изъятия объектов живой и неживой природы и являющиеся неотъемлемой частью правового поля, регламентирующего проведение государственной экологической экспертизы. Это Лесной Кодекс (1997), Водный Кодекс (1995), Законы «О животном мире» (1995), «Об особо охраняемых природных территориях» (1995), «О недрах» (1995), «О континентальном шельфе Российской Федерации» (1995), другие законодательные акты.

В соответствии со статьей 13 Федерального закона «Об экологической экспертизе» в Госкомэкологии России организация и проведение государственной экологической экспертизы осуществлялись Управлением государственной экологической экспертизы Госкомэкологии России и специализированными экспертными подразделениями в составе территориальных комитетов в 89 субъектах Российской Федерации.

Однако вскоре во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 17 мая 2000 г. № 867 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» было создано Министерство природных ресурсов РФ. На него было возложено осуществление функций упраздненного Государственного комитета Российской Федерации по охране окружающей среды, в том числе функция организации и проведения государственной экологической экспертизы.

В новой структуре центрального аппарата МПР России в целях выполнения задач, определенных для Министерства природных ресурсов Российской Федерации Постановлением Правительства Российской Федерации от 06.07.2000 г. № 495, приказом МПР России от 13.07.2000 г. № 178 было организовано Управление государственной экспертизы. Однако Положение об Управлении государственной экспертизы как подразделении МПР России так и не было утверждено.

В тоже время приказом МПР России от 19.07.2000 г. № 184 было принято решение о создании при МПР России Федерального государственного учреждения (ФГУ) «Госэкоэкспертиза».

Уставом ФГУ «Госэкоэкспертиза» было определено, что «учреждение осуществляет свою деятельность в целях реализации задач и функций по организации и проведению государственной экологической экспертизы». Согласно Уставу, утвержденному приказом МПР России от 27.07.2000 № 189, финансирование ФГУ «Госэкоэкспертиза» должно было осуществляться в том числе за счет доходов, полученных от проведения работ и оказания услуг.

Статья 13 Федерального закона «Об экологической экспертизе» определяет, что «специально уполномоченными государственными органами в области экологической экспертизы являются уполномоченный на то Правительством Российской Федерации федеральный орган исполнительной власти, специально уполномоченный в области охраны окружающей природной среды, и его территориальные органы, которые имеют исключительное право на проведение государственной экологической экспертизы и осуществляют соответствующие функции через свои подразделения, специализированные в области организации и проведения государственной экологической экспертизы».

Таким образом, планировавшееся наделение функцией государственной экологической экспертизы учреждения, не являющегося подразделением МПР России, нарушало статьи 7 и 13 вышеуказанного закона в части передачи другой организации прав, обязанностей и полномочий федерального специально уполномоченного органа и его территориальных органов в области государственной экологической экспертизы.

Одним из основных принципов экологической экспертизы является независимость экспертов экологической экспертизы при осуществлении ими своих полномочий в области экологической экспертизы (Статья 3 Федерального закона «Об экологической экспертизе»).

В соответствии со своим Уставом ФГУ «Госэкоэкспертиза» предполагало осуществлять помимо экспертизы деятельность, связанную с выполнением заданий, заказов, планов (программ), исследований, работ. Это положение ставило под сомнение возможность соблюдения независимости ответственных секретарей-экспертов государственной экологической экспертизы при осуществлении своих полномочий.

С учетом этих обстоятельств и при поддержке Всемирного банка в системе принятия экологически значимых решений были предприняты некоторые позитивные изменения.

1. В центральном аппарате МПР России только в октябре 2000 г. было создано Управление государственной экологической экспертизы (приказ МПР России № 363 от 06.10.2000 г.). Положение об Управлении государственной экологической экспертизы было утверждено приказом МПР России № 454 от 30.10.2000 г.

2. ФГУ «Госэкоэкспертиза» было ликвидировано в декабре 2000 г.

3. В субъектах Федерации в составе комитетов природных ресурсов МПР России стали создаваться специализированные экспертные подразделения в области государственной эко-

логической экспертизы. А в составе департаментов природных ресурсов МПР России в федеральных округах – специализированные экспертные подразделения в области государственной экологической экспертизы по тем субъектам Российской Федерации, на территории которых они размещаются.

Специально созданная по приказу МПР рабочая группа проанализировала действующие документы, регламентирующие организацию и проведение государственной экологической экспертизы.

Результаты ее работы показали, что действующие документы, разработанные в точном соответствии с Федеральным законом «Об экологической экспертизе», не содержат принципиальных препятствий к их применению в МПР России.

Это касалось, прежде всего, таких документов, как:

- Положение о порядке проведения государственной экологической экспертизы, утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации № 698 от 11.06.1996;

- Регламент проведения государственной экологической экспертизы, утвержденный приказом Госкомэкологии России № 260 от 17.06.1997 г. и зарегистрированный в Минюсте России, рег. № 1359 от 28.07.1997 г.;

- Положение о порядке определения стоимости проведения государственной экологической экспертизы, утвержденное приказом Госкомэкологии России № 238 от 22.04.1998 г. и зарегистрированный в Минюсте России, рег. № 1533 от 01.06.1998 г.

Последние события

В 2004 г. в стране была начата административная реформа, в результате которой система государственной экологической экспертизы претерпела серьезные изменения.

Прежде всего, это было связано с наделением МПР России полномочиями только федерального уровня и с созданием двух новых органов государственной власти, наделенных полномочиями в области проведения государственной экологической экспертизы: Федеральной службы по надзору в сфере природопользования (Постановление Правительства Российской Федерации № 400 от 30.07.2004 г.) и Федеральной службы в сфере экологического, технологического и атомного надзора (Постановление Правительства Российской Федерации № 401 от 30.07.2004 г.).

Охарактеризованные выше этапы развития государственных структур, отвечающих за проведение ГЭЭ, представлены в таблице 4.

В период становления системы ГЭЭ опиралась на следующие важнейшие нормативные документы:

1. Временная инструкция о порядке проведения оценки воздействия на окружающую среду при разработке технико-экономических обоснований (расчетов) и проектов строительства народнохозяйственных объектов и комплексов. Срок действия: 01.01.1992 г. Утверждена: 18.05.1990 г. Госкомприроды СССР.

2. Временная инструкция по экологическому обоснованию хозяйственной деятельности в предпроектных и проектных материалах, введенная Главным управлением государственной экологической экспертизы 1.06.92 г.

3. Временная инструкция о порядке проведения оценки воздействия на окружающую среду при разработке технико-экономических обоснований (расчетов) и проектов обустройства морских месторождений углеводородов (г. Москва, Миннефтегазпром СССР, 1990 г. РД 39–081–90).

4. Временная отраслевая инструкция о порядке проведения оценки воздействия на окружающую среду при разработке ТЭО (ТЭР) и проектов строительства объектов для освоения месторождений углеводородного сырья (ОВОС Газпром), Р-51–156–90.

Таблица 4. Этапы развития государственных структур экологической экспертизы

Государственный орган	Дата формирования	Экспертное подразделение
Государственный комитет СССР по охране природы	1988	Управление (отдел) государственной экологической экспертизы проектов
Министерство природопользования и охраны окружающей среды СССР		
Государственный комитет РСФСР по охране природы		
Государственный комитет РСФСР по экологии и природопользованию		
Министерство экологии и природопользования РСФСР	1989	
Министерство охраны окружающей среды и природопользования РСФСР	1991	
Министерство экологии и природных ресурсов Российской Федерации	1992 (лето)	Главное управление государственной экологической экспертизы
Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации	1) Постановление Правительства Российской Федерации № 996 от 18.12.1992 2) Постановление Правительства Российской Федерации № 375 от 23.04.94	Департамент государственной экологической экспертизы
Государственный комитет Российской Федерации по охране окружающей среды	1996	Управление государственной экологической экспертизы
Министерство природных ресурсов Российской Федерации	Указ Президента Российской Федерации 2000	Управление государственной экологической экспертизы ФГУ «Государственная экологическая экспертиза»
Министерство природных ресурсов Российской Федерации	декабрь 2000	Управление государственной экологической экспертизы Департамент государственной экологической экспертизы и нормирования качества окружающей среды

Государственный орган	Дата формирования	Экспертное подразделение
Федеральная служба по надзору в сфере природопользования	Постановление правительства Российской Федерации № 400 от 30.07.2004	Управление особо охраняемых природных территорий и экологической экспертизы
Федеральная служба в сфере экологического, технологического и атомного надзора	Постановление правительства Российской Федерации № 401 от 30.07.2004	Управление государственной экологической экспертизы

5. Временные методические указания по составлению раздела ОВОС в схемах, ТЭО и проектах разработки месторождений и строительства объектов нефтегазовой промышленности – М., 1992 г.

6. Пособие по оценке воздействия на окружающую среду (ОВОС) при разработке технико-экономических обоснований (расчетов) инвестиций и проектов строительства народно-хозяйственных объектов и комплексов. Утверждено: 01.01.1992 Госкомприроды СССР.

7. 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. Утверждено Минприроды России 01.01.1992 г.

После административной реформы 2004 г. новых нормативных документов, совершенствующих и развивающих деятельность ГЭЭ в новых условиях, разработано не было. Тем временем продолжилась потеря квалифицированных кадров в федеральных и особенно в региональных структурах, поскольку реорганизация территориальных подразделений указанных ведомств тянулась почти год.

До 2004 г. в течение более 15 лет экологическая экспертиза находилась в ведении одного и того же специально уполномоченного государственного органа – Министерства природных ресурсов и его предшественников. В соответствии с Постановлениями Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 400 и 401 функции организации и проведения государственной экологической экспертизы возложены одновременно на Федеральную службу по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор) и Федеральную службу по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор). Росприроднадзор отвечает за экспертизу проектов, связанных с отчуждением и использованием земельных, водных и минеральных ресурсов. Некоторые региональные подразделения Росприроднадзора кроме того выполняют предварительное согласование проектов. Ростехнадзор взял на себя экспертизу проектов, реализация которых связана с выбросами, сбросами, размещением отходов и другим негативным техногенным воздействием на окружающую среду.

Введенная система имеет определенные преимущества, но также и недостатки, обусловленные искусственным выделением и изолированным рассмотрением технических и собственно экологических аспектов оценки проектов, которые в своем большинстве, безусловно, требуют целостной или по крайней мере комплексной оценки. Очевидно, эта схема в скором времени будет подвергаться коррекции.

Более того, принятие в конце 2004 г. нового Градостроительного кодекса, предписывающего проведение только одной комплексной экспертизы, поставило под сомнение сохранение института государственной экологической экспертизы в будущем.

2.2. Оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС). Эволюция принципов

Начальный период

Определенный сдвиг в отношении общества к природе в нашей стране произошел осенью 1972 г. Напомним, что незадолго перед тем состоялась Стокгольмская конференция ООН по окружающей среде, а Международный олимпийский комитет начал рассматривать заявку на проведение Игр XXII Олимпиады в Москве, поданную для показа всему миру достижений социализма. Эти два события, видимо, послужили толчком к тому, что 20 сентября 1972 г. Верховный Совет СССР принял Постановление «О мерах по дальнейшему улучшению охраны природы и рациональному использованию природных ресурсов». В нем впервые ставилась общая задача включения природооохранных мер в планы развития народного хозяйства и предотвращения загрязнения выбросами и сбросами. Эта задача была конкретизирована три месяца спустя в Постановлении ЦК КПСС и Совета министров СССР «Об усилении охраны природы и улучшении использования природных ресурсов», где, в частности, говорилось о необходимости выделения в проектах на строительство предприятий специальным разделом мероприятий по охране водоемов, почвы и атмосферного воздуха от загрязнения сточными водами и промышленными выбросами и обеспечения проверки соблюдения в них требований по охране окружающей природной среды. В мае 1973 г. выходит постановление Совета министров СССР «Об улучшении экспертизы проектов и смет на строительство (реконструкцию) предприятий, зданий и сооружений», а в октябре вводится Инструкция Госстроя СССР и Госкомитета по науке и технике «О порядке проведения экспертизы проектов и смет на строительство (реконструкцию) предприятий, зданий и сооружений». Речь шла только об отраслевом контроле, представления об экологической экспертизе еще не существовало.

Законы того времени (не игравшие определяющей роли) предусматривали процедуры согласования проектов специальными министерствами и ведомствами. Такая форма регулирования использована в принятых в 1970 г. Основах водного законодательства Союза ССР и союзных республик (ст. 10) и затем в Водном кодексе РСФСР от 1972 г. (ст. 14). Тот же порядок был заложен десятилетием позже в законах СССР и РСФСР об охране атмосферного воздуха. Однако он оказался недостаточно эффективным, свидетельством чего стал выход в 1982 и 1984 гг. постановлений Совета министров СССР о мерах борьбы с загрязнением атмосферного воздуха.

С 1981 г. структура материалов, подаваемых на экспертизу, стала регламентироваться СН 202–81 «Инструкция о составе, порядке разработки, согласования и утверждения проектно-сметной документации на строительство предприятий, зданий и сооружений».

Имеющаяся информация свидетельствует о резком различии подходов в обосновании гражданских и промышленных проектов, которое проявляется с самого начала.

Все известные нам проекты гражданского строительства прошли в установленном порядке согласования с отраслевыми экспертизами и были реализованы точно в запланированные сроки.

Положение в сфере промышленного строительства складывалось иное, что объясняется повышенными требованиями. Согласно нормативным документам проекты производственного назначения должны были содержать:

- показатели вредных воздействий;
- сведения о предлагаемых к использованию средствах защиты природной среды от вредных воздействий с указанием их эффективности;

- перечень требований к рациональному природопользованию (включая внедрение прогрессивных технологий, рекультивацию нарушенных земель и т. д.);
- описание методов контроля поступления загрязняющих веществ в атмосферный воздух, воды и почву.

Множество фактов дает основание считать, что в начальный период экологизации проектирования интересы специалистов были направлены преимущественно на защиту создаваемых объектов от внешней среды, а природоохранные меры планировались по необходимости, ограничиваясь точками на «выходе» системы.

Согласования государственных органов и отраслевая экспертиза в совокупности обеспечивали механизм контроля качества проектов по следующим аспектам:

- водохозяйственный (в связи с забором и сбросом вод);
- рыбохозяйственный (при работах на водных объектах и в прибрежных зонах);
- санитарно-эпидемиологический (предупреждение загрязнения природной среды);
- горнотехнический (производственная безопасность);
- пожарный;
- лесохозяйственный (состояние и воспроизводство лесов);
- метеорологический (выбросы вредных веществ в атмосферу).

Интеграция сведений происходила в ходе экспертиз в Госстрое и Госплане. Эта схема сохранилась практически без изменений до сегодняшнего дня. Главный недостаток процедур природоохранного обоснования и контроля качества проектов в рассматриваемый период заключался в том, что работа сводилась к формальному обеспечению норм, не затрагивая производственный процесс в целом.

Средний период

В конце 1985 г. Государственный комитет СССР по строительству принял СНиП 1.02.01–85 «Инструкция о составе, порядке разработки, согласования и утверждения проектно-сметной документации на строительство предприятий, зданий и сооружений», где появилось новое требование о проведении некоей комплексной оценки оптимальности технических решений по использованию природных ресурсов и предотвращению отрицательного воздействия на окружающую среду. По контексту его смысл следовало понимать как обязанность инициатора проекта проводить процедуру, известную к тому времени уже 15 лет в англоязычном мире по аббревиатуре EIA (Environmental Impact Assessment), это название одним из авторов настоящей статьи было переведено как ОВОС.

В 1986 г. вышла очень важная для расчетов загрязнения атмосферного воздуха методика ОНД-86, позволявшая повысить качество обоснования проектов (ее практическое применение сильно задержалось по причине отсутствия технических средств).

Осенью 1988 г. незадолго перед тем учрежденный Государственный комитет СССР по охране природы ввел термин ОВОС в официальный оборот. В 1989 г. это ведомство распространило письмо с рекомендациями по подготовке ОВОС. В 1990 г. были выпущены Рекомендации по подготовке оценки воздействия на природную среду. В них, в частности, ставилась задача анализа степени опасности всех потенциальных влияний на окружающую среду и рассмотрения во взаимосвязи их экологических, экономических и социальных последствий. В состав материалов по проекту предписывалось включать справку о его общественном обсуждении.

В 1992 г. министерство охраны природы РФ публикует «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».

Через два года Министерство утверждает положение об ОВОС, в котором раскрывается цель этой процедуры – выявление неприемлемых для общества экологических и связанных с ними социальных, экономических последствий и принятие необходимых и достаточных мер по их предупреждению (п.1.2).

Строго говоря, перечисленные документы не обладали подлинной юридической силой, поскольку законодательство тех лет еще не знало нормы ОВОС. Она появилась только в конце 1995 г., когда президент подписал Федеральный закон «Об экологической экспертизе». Составители принятого ранее, в 1991 г., базового закона «Об охране окружающей природной среды» ограничились указанием на обязательный учет ближайших и отдаленных экологических, экономических и иных последствий человеческой деятельности. Законом было определено, что перед реализацией проект должен получить положительное заключение от санитарно-эпидемиологического надзора и органов местного самоуправления.

Главным нововведением первых методических рекомендаций по ОВОС стало требование анализировать разные варианты, отражавшее веяние времени. Показательно, что даже в одиозном проекте переброски части стока Оби и Иртыша в бассейн Арала в конце концов стала фигурировать альтернатива – осушение западносибирских болот для их сельскохозяйственного освоения.

Разработчики проектов, надо признать, были недостаточно готовы к выполнению данного условия. Обычно выбор происходил, как и ранее, на стадии инженерного обоснования, и гораздо реже реально сравнивались альтернативы в экологическом аспекте. Прогноз последствий – вторая обязательная составляющая ОВОС – также оказался слишком тяжелой задачей и на практике сводился к изучению прямых воздействий, интенсивность которых лимитируется нормами ПДК, т. е. загрязнения.

Таким образом, в период, начавшийся в 1986 г., с фактического введения процедуры ОВОС и обретения общественностью прав на участие в процессе принятия экологически значимых решений, и закончившийся в 1995 г., с принятием Федерального закона «Об экологической экспертизе», мы сталкиваемся с положением перехода от старых форм обоснования проектов к новым.

Современный период

Начало современного этап в развитии процедуры ОВОС в нашей стране следует датировать 1996 г. – временем, когда реально стали действовать нормы Федерального закона «Об экологической экспертизе». Как известно, в нем появилась запись о том, что государственной экологической экспертизы подлежат «материалы оценки воздействия на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности» (ст. 14). При этом, заметим, не делается различий между проектами производственного и гражданского назначения. Федеральный закон «Об охране окружающей среды» (2002) в своем определении ОВОС вновь зафиксировал, что речь идет вообще об изучении последствий безотносительно к характеру планируемой деятельности (ст. 1).

Важно, что в том же 1996 г. все занятые в проектировании должны были перейти на использование новых нормативных документов: Инструкции о порядке разработки, согласования, утверждения и составе проектной документации на строительство предприятий, зданий и сооружений (СНиП 11–01–95) и о порядке разработки, согласования, утверждения и составе документации, обосновывающей инвестиции в строительство зданий и сооружений (СП 11–101–95). В 1998 г. Министерством строительства России было утверждено практическое пособие к СП 11–101–95 по разработке раздела ОВОС при обосновании инвестиций в строительство.

С 2000 г. в экологическом обосновании проектов применяется «Положение об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации».

Сопротивление материала

Итак, к началу современного периода прошло уже 10 лет после фактического введения в России норм ОВОС и, по крайней мере, шесть лет с тех пор, как эти нормы получили разъяснение в руководствах. Как же они повлияли на экологическое обоснование, что изменилось в результате?

Как видим, 20 лет, прошедшие после обращения к идеологии ОВОС, и 10 лет, истекшие с момента принятия Федерального закона «Об экологической экспертизе», оказались недостаточными для распространения новых норм. Особенно живучими оказались представления о том, что требования ОВОС касаются только производства, хотя некоторые современные гражданские объекты, например, высотные жилые дома с подземными многоэтажными гаражами служат источниками воздействия на окружающую среду, не уступающими по мощности иным заводам.

2.3. Сопряженное развитие ОВОС и ГЭЭ

Как уже сказано выше, ОВОС и ГЭЭ представляют собой в настоящее время единую государственную двухкомпонентную систему, призванную контролировать влияние хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и принимать с этой целью обоснованные управленческие решения. Однако формирование этой системы имеет длительную историю, и шло оно не всегда согласованным образом.

Возникновение оценки воздействия на окружающую среду без четкой связи с процедурами государственной экологической экспертизы

Существует ряд обстоятельств, позитивно повлиявших на введение и применение понятия и принципов оценки воздействия на окружающую среду в России. Так, к концу 1980-х гг. в системе подготовки и принятия решений в российской природоохранной практике уже существовало и использовалось понятие «охрана окружающей среды». Понятие оценки воздействия возникло как противовес привычному определению природоохранной деятельности предприятий, что позволило говорить о повышении эффективности природоохранной деятельности в целом. Кроме того, введение оценки воздействия привнесло в систему принятия решений явный элемент системы предотвращения экологических ошибок.

Однако, поскольку введение оценки воздействия на окружающую среду осуществлялось в сложившейся системе планирования и проектирования, без замены элементов системы планирования природоохранной деятельности, первоначально оно воспринималось только как параллельный несвязанный процесс. Выход из процесса оценки воздействия не был входом в единую систему подготовки и принятия решений. Более того, постепенно оценка воздействия стала восприниматься как отдельное – тупиковое – направление, ибо не обеспечивала главного – принятия эколого-ориентированных решений и предотвращения экологических ошибок.

Итак, понятие «оценка воздействия на окружающую среду» было введено в российскую природоохранную практику как отдельное самостоятельное направление. Формальным документом, введшим практику оценки воздействия на окружающую среду, можно считать Строительные нормы и правила 1985 г. (СНиП 1.02.01–85).

Параллельно в рамках российского природоохранительного законодательства существовала и развивалась государственная экологическая экспертиза, уже накопившая к моменту введения понятия оценки воздействия на окружающую среду определенный опыт и обладавшая возможностями влияния на принимаемые экономические решения.

Таким образом, к концу 1980-х гг. был введен инструмент подготовки решения (оценка воздействия на окружающую среду) и одновременно существовал механизм влияния на экологические компоненты решения (государственная экологическая экспертиза). Однако на то время они существовали не вместе, а параллельно.

Среди негативных аспектов подобного сосуществования можно отметить следующие:

- проведение оценки воздействия на окружающую среду и подготовка отдельного документа (тома) по оценке воздействия на окружающую среду не сопровождалось его дальнейшим использованием при разработке предпроектной и проектной документации;
- на государственную экологическую экспертизу представлялась предпроектная и проектная документация с недостаточно разработанными разделами «Охрана окружающей среды»;
- участие общественности было стихийным и возникало, как правило, только на последних стадиях принятия решения;
- принятие решений происходило в условиях недостаточности экологической информации.

Причина возникновения подобной ситуации, по мнению ряда экспертов, состояла в первоначальном курсе на разъединение, а не объединение в единую систему «принятия решений» двух ее элементов – оценки воздействия на окружающую среду и экологической экспертизы.

К концу 1980-х гг. в практике подготовки материалов обоснования намечаемой деятельности и учета экологического фактора прослеживались следующие тенденции:

- экологические последствия не рассматривались как полноправный элемент процесса планирования и проектирования. Они воспринимались лишь как неизбежный, как правило, побочный результат технологических и технических решений и считались ограничениями экономического развития;
- безальтернативный характер разработки предпроектной и проектной документации позволял ведомству-заказчику проекта руководствоваться при выборе технологического решения своими экономическими расчетами, а не интересами сохранения окружающей природной среды.

Развитие нормативной базы в начале 1990-х гг.

После того, как в конце 1980-х гг. в практику разработки проектной документации было предложено ввести методологию оценки воздействия на окружающую среду, в начале 1990-х гг. была разработана целая группа ведомственных нормативных документов, определявших принципы проведения оценки воздействия на окружающую среду, а также основные этапы и процедурные требования.

В 1991 г. был принят базовый закон РСФСР «Об охране окружающей природной среды». В нем еще не говорилось о необходимости проведения оценки воздействия на окружающую среду, но отдельные элементы этих требований уже были заложены.

Статья 11. Право граждан на охрану здоровья от неблагоприятного воздействия окружающей природной среды

Каждый гражданин имеет право на охрану здоровья от неблагоприятного воздействия окружающей природной среды, вызванного хозяйственной или иной деятельностью, аварий, катастроф, стихийных бедствий.

Это право обеспечивается: планированием и нормированием качества окружающей природной среды, мерами по предотвращению экологически вредной деятельности и оздоровлению окружающей природной среды, предупреждению и ликвидации последствий аварий, катастроф, стихийных бедствий.

Далее в течение двух лет появились специализированные документы (инструкции, руководства, пособия), некоторые из которых уже упоминались выше. Вот краткий перечень важнейших из них:

1. В дополнение к «Временной инструкции о порядке проведения государственной экологической экспертизы в материалах ТЭО (ТЭР) проекта» была разработана «Временная инструкция о порядке проведения оценки воздействия на окружающую среду при разработке технико-экономических обоснований (расчетов) и проектов строительства народнохозяйственных объектов и комплексов» (Срок действия: 01.01.1992 г. Утверждена: 18.05.1990 г. Госкомприроды СССР);

2. Временная инструкция по экологическому обоснованию хозяйственной деятельности в предпроектных и проектных материалах, введенная Главным управлением государственной экологической экспертизы 1.06.92 г.;

3. Временная инструкция о порядке проведения оценки воздействия на окружающую среду при разработке технико-экономических обоснований (расчетов) и проектов обустройства морских месторождений углеводородов (г. Москва, Миннефтегазпром СССР, 1990 г. РД 39–081–90);

4. Временная отраслевая инструкция о порядке проведения оценки воздействия на окружающую среду при разработке ТЭО (ТЭР) и проектов строительства объектов для освоения месторождений углеводородного сырья (ОВОС Газпром), Р-51–156–90;

5. Временные методические указания по составлению раздела ОВОС в схемах, ТЭО и проектах разработки месторождений и строительства объектов нефтегазовой промышленности – М., 1992 г.;

6. Пособие по оценке воздействия на окружающую среду (ОВОС) при разработке технико-экономических обоснований (расчетов) инвестиций и проектов строительства народнохозяйственных объектов и комплексов. Утверждено 01.01.1992 г. Госкомприроды СССР;

7. 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. Утверждено Минприроды России 01.01.1992 г.

Принцип объединения процедуры ОВОС и ГЭЭ в систему был реализован не сразу

Первоначально многие проектировщики отождествляли новый принцип учета экологического фактора проектирования – оценки воздействия на окружающую среду – со старым принципом проектирования – охраной окружающей среды. Постепенно, с развитием нормативной базы, ситуация стала улучшаться. Внедрению идеологии оценки воздействия на окружающую среду в практику природопользования способствовало принятое положение о финансировании строительства объекта только после получения положительного заключения государственной экологической экспертизы.

Закрепление основных положений современной методологии оценки воздействия на окружающую среду было осуществлено в «Положении об оценке воздействия на окружающую среду в Российской Федерации», утвержденном приказом Минприроды России № 222 от 18.07.1996 г. и зарегистрированном в Минюсте России 22 сентября 1994 г. за № 695, дата опубликования в официальной печати – 08.12.1994 г., «Российские вести».

В документе были выделены отдельные элементы процедуры ОВОС, в том числе проведение заказчиком/разработчиком проекта общественных слушаний или обсуждений в СМИ и проектных и иных предложений о реализации проекта намечаемой деятельности.

В названном Положении об ОВОС был также представлен Перечень видов и объектов хозяйственной деятельности, при подготовке обосновывающей документации на строительство которых оценка воздействия на окружающую среду проводится в обязательном порядке.

Документом международного уровня, подтвердившим обязательность наличия в природоохранительном законодательстве государства национальной процедуры оценки воздействия на окружающую среду, оказалась «Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте», составленная 25 февраля 1991 г. в Финляндии и подписанная Россией 6 марта 1991 г.

Окончательное закрепление необходимости проведения оценки воздействия на окружающую среду было осуществлено в российском законодательстве Федеральным законом «Об экологической экспертизе» (1995). Этот документ прочно связал ОВОС и ГЭЭ в единую систему.

Укреплению системы способствовали и другие нормативные документы

Принятие новых строительных норм и правил СНиП 11–01–95 и СП 11–101–95 закрепило место оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) как составной части проектной деятельности, позволяющей улучшить систему принятия решений. Правда одновременно это ввело некоторую путаницу в понимание процесса оценки воздействия на окружающую среду, поскольку в соответствии с традиционно понимаемыми положениями Строительных норм и правил он сводился к идеологии разработки природоохранного раздела проектной документации.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.