

Российская Федерация

Насколько эффективна система экологической оценки в России?

Пилотное исследование потенциала российской системы экологической оценки

Конрад фон Риттер и Владимир Циркунов

Проект, 27 мая 2003 года

ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ

Настоящий отчет является результатом совместной работы российских и международных экспертов, осуществлявшейся под руководством Конрада фон Риттера (соруководителя рабочей группы «Система управления охраной окружающей среды») и Владимира Циркунова (соруководителя рабочей группы «Полевые исследования»).

Большой вклад в подготовку отчета внесли следующие эксперты: Бэрри Сэдлер занимался вопросами методологии исследования и подготовкой материалов по международному опыту в области ЭО. Значительный объем работы по подготовке материалов о развитии и практике внедрения российской системы ЭО проделали российские эксперты – участники рабочей группы: Марина Хотулева, Сергей Васильев, Светлана Голубева, Ирина Горкина, Юрий Максименко, Александр Аверченков, Людмила Гончаренко, Сергей Бурцев, Александр Черданцев, Александр Грушевский. Они принимали участие в обсуждении концепции данного проекта, предварительном исследовании, посвященном развитию и становлению российской системы ЭО и управления охраной окружающей среды, в разработке методологии оценки эффективности российской системы ЭО, практики осуществления ЭО на федеральном и региональном уровне, в подготовке большого числа исходных рабочих документов, рецензировании предварительного варианта отчета. Ричард Кук и Инесис Кискис участвовали в отдельных «полевых» исследованиях и в рецензировании предварительного варианта отчета. Большой вклад в подготовку отчета внесли подробные комментарии Олега Черпа.

Большую помощь в проведении исследования и подготовке настоящего отчета оказали эксперты из тех российских регионов, где проводились пилотные исследования. Хотелось бы поблагодарить Александра Васяновича, Владимира Шмагу, Любовь Каткову, Ольгу Сутырину (Иркутская область), Людмилу Песковскую, Валерия Приваленко, Владимира Хлобыстова (Ростовская область), Зинаиду Замятину, Любовь Бельдееву (Алтайский Край). Кроме того, хотелось бы выразить признательность соответствующим региональным Комитетам природных ресурсов, Администрациям регионов, и образовательным учреждениям за поддержку, оказанную в проведении исследования.

Рабочие материалы по практике применения ЭО в других странах были подготовлены Дагом Уайнфильдом (США), Карстен Зоммер (Германия), Ярой Верокай (Бразилия) и Бэрри Сэдлером (Канада).

Авторы отчета выражают благодарность своим коллегам из Всемирного Банка, включая Джейн Холт (руководителя сектора), Шарлотту Бингэм, Стефена Линтнера и Аркадия Капчелию, за полученные от них комментарии.

Большая работа по координации деятельности рабочей группы была проделана Мариной Сметаниной. Ею же была организована электронная библиотека документов и рабочих материалов для настоящего отчета.

Содержание

Выражение признательности	ii
Сокращения	v
Резюме	vii
1. Введение.....	1
2. Схема и методология исследования	4
3. Контекст российской системы эо	10
4. Нормативно-правовая база системы эо.....	17
5. Практика применения эо	36
6. Влияние системы эо на принимаемые решения.....	52
7. Институциональный потенциал.....	61
8. Практика функционирования систем эо в разных странах.....	66
9. Рекомендации	83
Библиография	87
Приложение 1. Способы оценки.....	93
Приложение 2. Справочные материалы.....	3

ТАБЛИЦЫ

Таблица 4.1. Основные законы и положения об ЭО в СССР и Российской Федерации – 1985-2002 (?) гг.....	19
Таблица 4.2. ЭО и проектный цикл: основные элементы и участники	27
Таблица 4.3. Особенности российской нормативно-правовой базы ЭО	28
Таблица 5.1. Изменение количества экспертиз, проводимых территориальными подразделениями ГЭЭ	37
Таблица 5.2. Краткая оценка основных элементов системы ЭО	38
Таблица 7.1. Изменение численности ГЭЭ на федеральном уровне и в отдельных регионах (чел.).....	63
Таблица 7.2. Динамика нагрузки (кол-во экспертиз) на одного штатного инспектора .	65
Таблица 7.3. Примерный срок проведения экспертизы объекта средней сложности на региональном уровне (простой – средний уровень сложность, региональный уровень).....	65
Таблица 8.1. Международная практика и процедуры ЭО для определения их возможной значимости для российской системы ЭО.	70
Таблица 8.2. Федеральный надзор – новые концепции, воплощенные в рамках Системы национального партнерства в целях оздоровления окружающей среды (СНПООС)	78

ВРЕЗКИ

Врезка 1.1. Пять основных аспектов системы оценки ЭО	i
Врезка 4.1. Принципы экологической экспертизы (ФЗЭЭ-1995, Статья 13)	23
Врезка 4.2. Проекты Положений об отборе объектов для ОВОС в Томской и Архангельской областях.....	31
Врезка 5.1. Иностранные инвесторы и российская системы ЭО.....	42
Врезка 5.2. Примеры общественных экологических экспертиз	50

СОКРАЩЕНИЯ

АООС	Агентства по охране окружающей среды
ДПР	Департамент природных ресурсов
ГКООС	Государственный Комитет РФ по охране окружающей среды (Госкомэкология)
ГЭЭ	Государственная экологическая экспертиза
ГУ	специализированное государственное учреждение
ЕС	Европейский Союз, Европейское сообщество
ЕЭК	Европейская экономическая комиссия
ЗВОС	Заявление о воздействии на окружающую среду
ЗНПООС	Закон о национальной политике в области охраны окружающей среды
ЗОЗВ	Заключение об отсутствии значимого воздействия на окружающую среду
ИП	Инвестиционный проект
КПР	Комитет(ы) природных ресурсов
КСИИ	Консультационная служба по иностранным инвестициям, МФК, Группа Всемирного банка
КСМООС	Канадский совет Министров в области охраны окружающей среды
МОВ	Материалы по оценке воздействия на окружающую среду
МПР	Министерство природных ресурсов Российской Федерации
МСЗ	Мусоросжигательный завод
ННГ	Новые независимые государства
СНПООС	Система национального партнерства в целях оздоровления окружающей среды
ОВ	Оценка воздействий
ОВОС	Оценка воздействия на окружающую среду
ОИ	Обоснования инвестиций
ОПЭЭ	Основные показатели экологической эффективности
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ОЭЭ	Общественная экологическая экспертиза
ПДК	Предельно допустимые концентрации
ПДВ	Предельно допустимые выбросы
ПДС	Предельно допустимые сбросы
РПОИ	Российская программа организации инвестиций в оздоровление окружающей среды
СКОС	Совет по качеству окружающей среды
СНиП	Строительные нормы и правила
СП	Строительные правила
СРФ	Субъект Федерации
СЭО	Стратегическая экологическая оценка
ТЗ	Техническое задание
ТЭО	Технико-экономическое обоснование
УООС	Система управления охраной окружающей среды
ФЗООС	Федеральный закон об охране окружающей среды
ФЗЭЭ	Федеральный закон об экологической экспертизе
ЦВЕ	Центральная и Восточная Европа
ЮНЕП	Программа ООН по окружающей среде (ЮНЕП)
ЭО	Экологическая оценка

Перечень терминов и определений, используемых в исследовании

- *Экологическая оценка (ЭО)* - это процесс систематического анализа и оценки экологических и связанных с ними социальных и иных последствий намечаемой деятельности, предшествующий принятию решения о реализации намечаемой деятельности. В Российской Федерации ЭО включает в себя две основные подсистемы: оценку воздействия на окружающую среду (ОВОС) и государственную экологическую экспертизу (ГЭЭ).
- *Оценка воздействия на окружающую среду* - процесс, способствующий принятию экологически ориентированного управленческого решения о реализации намечаемой хозяйственной и иной деятельности посредством определения возможных неблагоприятных воздействий, оценки экологических последствий, учета общественного мнения, разработки мер по уменьшению и предотвращению воздействий.
- *Оценка воздействий (ОВ)* – это общий процесс прогнозирования последствий намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, который включает в себя собственно *оценку величины и значимости воздействий, предотвращение или смягчение воздействий, вовлечение общественности в процесс оценки воздействий* (определения приведены ниже).
- *Предотвращение или смягчение воздействия* – процесс выработки и реализации мер, направленных на предотвращение, уменьшение, сокращение, устранение, компенсацию *потенциальных* негативных воздействий намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и возможных социальных последствий.
- *Общественность* – физические и юридические лица, организации, не имеющие статуса юридического лица, а также обособленные подразделения юридических лиц.
- *Вовлечение общественности* – интерактивный процесс информирования общественности, затронутой или которая может проявить интерес к намечаемой *деятельности*, учета общественных предпочтений и вклада заинтересованных сторон в процессе подготовки решений. Вовлечение общественности предполагает:
 - *Консультации* – обмен информацией с заинтересованными сторонами с целью выявления их мнения в отношении намечаемой деятельности и ее последствий.
 - *Участие* – активный процесс вовлечения общественности, в котором заинтересованные стороны имеют возможность влиять на принятие решений инициатором проекта.
 - *Посредничество* – переговорный процесс (или *альтернативный способ разрешения конфликтной ситуации*) между заинтересованными сторонами, который проводится с помощью нейтральной третьей стороны (или посредника).
- *Регион (региональный)* – под этим общим термином понимается, как правило, субнациональная административно-территориальная единица, например, субъекты Федерации в России, штаты в США или провинции в Канаде.
- *Государственная экологическая экспертиза (ГЭЭ)* – процесс, в ходе которого специально уполномоченный государственный орган устанавливает соответствие *намечаемой* хозяйственной и иной деятельности экологическим требованиям. В Российской Федерации ГЭЭ определена и регулируется федеральными законами *«Об охране окружающей среды» (2002)* (далее по тексту – ФЗОС-2002) и *«Об экологической экспертизе» (1995)* (далее по тексту – ФЗЭЭ-1995); последний регулирует вопросы экологической экспертизы в целом - как государственной (ГЭЭ), так и общественной (ОЭЭ). Данный термин также применяется в отношении наименования подразделений МПР, в функции которых входит организация и проведение процесса ГЭЭ.
- *Стратегическая экологическая оценка* – процесс анализа, оценки и учета возможных неблагоприятных экологических и социальных последствий намечаемых к реализации стратегий (политик), планов, программ и других документов «надпроектного» (стратегического) уровня до принятия решения об их реализации.

РЕЗЮМЕ

- i. Система экологической оценки (ЭО) Российской Федерации стала центром внимания международных организаций в мае 2000 г., когда Указом Президента Российской Федерации Государственный комитет РФ по охране окружающей среды (ГКООС) был упразднен, а функции в области охраны окружающей среды и экологической безопасности, включая функцию экологической экспертизы, были переданы Министерству природных ресурсов (МПР РФ). Эта перестройка породила сомнения относительно способности российской системы ЭО обеспечить экологическую обоснованность намечаемых инвестиционных проектов и программ. Всемирным банком (Банком) было принято решение о приостановлении подписания двух займов до получения от Правительства Российской Федерации подтверждения того, что действенная система ЭО восстановлена. Было решено проинформировать Совет Директоров Банка о состоянии системы ЭО через год после вступления в силу одного из займов – Гарантийной линии для поддержки угольной и лесной отраслей промышленности.
- ii. В то время как нормативно-правовая база Российской Федерации в области экологической оценки изучена достаточно хорошо, о потенциале этой системы на местах и эффективности ее реализации известно очень немного. Одна из задач данного исследования – углубить знания в этой области путем систематического исследования потенциала системы. Вторая задача – разработать основу проведения такой оценки в целях возможного применения данной методологии в других странах. Данная работа рассчитана на широкую аудиторию. Во-первых, результаты этого исследования предназначены для руководства Банка. Кроме того, работа адресована широкому слою российской общественности и правительственным структурам. Несмотря на то, что со стороны МПР России (специально уполномоченного государственного органа в области экологической экспертизы) не поступало официального запроса на проведение такого исследования, многие российские эксперты, а также ответственные работники различных ведомств принимали активное участие в подготовке настоящей оценки. Поэтому можно надеяться на то, что данный отчет заложит основу диалога между Правительством Российской Федерации и Банком по вопросам управления охраной окружающей среды. И, наконец, результаты исследования предназначены для специалистов в области ЭО, заинтересованных в развитии методологии оценки и практики применения ЭО.
- iii. Для проведения данного исследования рабочей группой была разработана **предварительная схема проведения оценки**, прошедшая апробацию на федеральном уровне и в трех отобранных регионах Российской Федерации (Иркутской области, Ростовской области и Алтайском крае). Предметом исследования стали пять основных аспектов системы ЭО.

Пять основных аспектов системы ЭО

- **Контекст.** Конституциональные, институциональные и экономические условия, в которых развивалась система ЭО;
- **Нормативно-правовая база,** в рамках которой функционирует система ЭО;
- **Практика применения.** Практика применения системы ЭО, степень соблюдения законодательства и норм в области ЭО;
- **Воздействие** – значимость системы ЭО: степень ее воздействия на процесс принятия решений и практику реализации проектов («выгоды») и тяжесть бремени для объектов регулирования («затраты»);
- **Институциональный потенциал** ответственных органов по обеспечению функционирования системы ЭО и ее совершенствования, включая уровень квалификации сотрудников, материально-техническое и финансовое обеспечение.

iv. Для каждого из указанных пяти аспектов **был разработан способ оценки (Приложения 1.1 – 1.5)**, включая методические указания по проведению общей оценки и контрольный лист с указанием более детальных критериев¹ в целях повышения эффективности оценки. Были выбраны показатели, с помощью которых оценивали эффективность системы ЭО по рейтинговой шкале от 1 (низкая эффективность) до 5 (высокая эффективность). Предложенная схема проведения исследования, работа над которой еще не завершена, разрабатывалась для анализа системы ЭО в целом, а также для сравнительного анализа систем ЭО различных стран.

v. В основе общего подхода к исследованию лежит следующее понимание эффективности: (i) главная (содержательная) цель проведения ЭО – предоставлять лицам, принимающим решения, обоснованную информацию о возможных экологических последствиях реализации проекта; (ii) конкретной практической целью проведения ЭО является учет экологических требований при подготовке проекта и установление соответствия намечаемой деятельности экологическим нормативно-правовым требованиям; и (iii) результативность и исполнение системы ЭО определяются тем, в какой степени обеспечивается реализация указанных целей или замещающих показателей, включая следующие критерии:

- **Пропорциональность (дифференцированный подход):** объем работ по ЭО должен соответствовать значимости воздействия намечаемой деятельности на окружающую среду.
- **Равноправие:** процесс ЭО должен быть открытым и справедливым, обеспечивая равноправное участие всех сторон.
- **Эффективность:** процесс ЭО должен осуществляться с минимальными затратами времени и ресурсов, необходимых для решения стоящих перед нею задач.

¹ При разработке критериев в качестве основы были использованы следующие элементы и характеристики принятых на международном уровне систем ЭО: (1) «прозрачная» система отбора объектов ЭО; (2) определение масштабов (задач) ЭО с целью сосредоточения на наиболее значимых воздействиях на окружающую среду; (3) определение и оценка альтернатив; (4) открытый процесс, предполагающий участие всех заинтересованных сторон; (5) оценка воздействий и определение их значимости; (6) планирование мер по смягчению воздействий; (7) подготовка Отчета (заявления) о воздействиях на окружающую среду и представление его основным заинтересованным сторонам; (8) анализ качества Отчета (заявления) и его результатов; (9) учет материалов ЭО в процессе принятия решений; (10) обеспечение мониторинга принятых решений, контроль за исполнением и послепроектный анализ.

- **Результативность:** процесс ЭО должен соответствовать установленным требованиям и задачам, согласующимся с общепринятыми международными принципами.
- vi. При проведении исследования приходилось учитывать особенности российской действительности, включая стремительные темпы преобразований структур управления и законодательной базы в области охраны окружающей среды, непродуманность реформ, инициированных исполнительной властью, но не доведенных до конца (например, децентрализацию власти), разнообразие организационных форм органов управления природоохранной деятельностью в регионах. **Другими словами, анализ системы ЭО выполнялся в ее переходном состоянии.** Входившие в состав группы российские эксперты сыграли ведущую роль в выявлении и анализе многообразия практики ЭО в России, в которой нашли свое отражение множество прекрасных идей и передовых методов прогрессивно мыслящих и не боящихся принимать ответственные решения руководителей в разных уголках страны. Естественно, полученная нами картина - это описание не единой и стройной модели, а многогранной системы, находящейся в развитии.
- vii. **Структура отчета** соответствует предложенной схеме исследования. В главе 2 рассматриваются подходы и методология данного исследования. В главе 3 описывается контекст (условия), в котором развивалась система управления природоохранной деятельностью. В главе 4 анализируется нормативно-правовая база системы ЭО, а в главе 5 дается оценка практики ЭО. В главе 6 предпринята попытка воздействия системы ЭО на принимаемые решения. Глава 7 дает оценку институционального потенциала ЭО, завершая, таким образом, обзор всех пяти элементов оценки. Помимо этого, в главе 8 представлен обзор международного опыта по отдельным аспектам ЭО, применимым к российским условиям. В главе 9 содержатся рекомендации по дальнейшему развитию российской системы ЭО. В приложении 1 дано более подробное описание методов оценки и анализа, примененных в ходе данного исследования. Приложение 2 отчета содержит справочные материалы.

Система экологической оценки



- viii. **Система ЭО в Российской Федерации и две ее основные подсистемы.** Под **экологической оценкой (ЭО)** в данном отчете понимается общий термин, описывающий весь процесс систематического анализа и оценки потенциальных воздействий намечаемой деятельности на окружающую среду. Хотя процесс ЭО в Российской Федерации включает в себя многие элементы, присущие системам ЭО в других странах, он имеет свои отличительные особенности, а именно, выделение двух основных подсистем²: **оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС)** и **государственной экологической экспертизы (ГЭЭ)**. В процессе **оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС)** заказчик определяет виды возможного воздействия намечаемой деятельности на окружающую среду, оценивает их последствия, предлагает меры смягчения вредного воздействия, обеспечивает участие общественности в данном процессе (Госкомэкология РФ, 2000). Материалы ОВОС в составе обосновывающей документации в дальнейшем направляются на **государственную экологическую экспертизу (ГЭЭ)**, представляющую собой процесс, в ходе которого специально уполномоченный орган – Министерство природных ресурсов РФ (МПР) – определяет соответствие предлагаемых решений экологическим требованиям и определяет допустимость реализации намечаемой деятельности.
- ix. 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 – МПР России и его территориальные органы на уровне субъектов Федерации). Указанные территориальные органы имеют федеральное подчинение и отделены от экологических подразделений региональных органов власти и органов местного самоуправления (областных, муниципальных или районных). Эти подразделения подчиняются соответствующим региональным и местным органам исполнительной власти.
 - **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.
 - **Общественность/население**, которые могут принимать участие в проведении оценки воздействия на окружающую среду и экологической экспертизы.
- x. Процесс экологической оценки включает в себя следующие **три ключевые составляющие**: (i) проведение инициатором деятельности оценки воздействия на окружающую среду и подготовку обосновывающей документации, в том числе материалов (МОВ); (ii) проведение специально уполномоченным органом государственной экологической экспертизы обосновывающей документации, включающей материалы ОВОС, органом ГЭЭ. Помимо этого, по требованию общественности может быть проведена общественная экологическая экспертиза (ОЭЭ); и (iii) утверждение заключения ГЭЭ органом ГЭЭ, после чего оно

² Система ЭО является частью более общей системы охраны окружающей среды и функционирует в ее составе наряду с такими важными подсистемами как экологический контроль и экологический мониторинг.

приобретает юридическую силу. Существует несколько трактовок этого положения **ФЗЭ-1995**. Наиболее распространенной является следующая: заключение ОЭЭ приравнивается к заключению государственной экологической экспертизы, и становится обязательным для инициатора проекта и остальных участников процесса принятия решений.

- xi. **Сводная оценка системы ЭО в Российской Федерации.** В приведенной ниже таблице дана сводная оценка указанным выше пяти аспектам российской системы ЭО, являющейся предметом данного исследования. Оценка основана на мнении экспертов.

Ключевые аспекты системы ЭО	Балл
Контекст	3
Нормативно-правовая база	4
Практика применения	3
Воздействие	3
Институциональный потенциал	3-2

Примечание: баллы от 1 (неудовлетворительно) до 5 (отлично)

- xii. **Основные выводы.** Российская нормативно-правовая база экологической оценки достаточно развита, характеризуется недостатком специально разработанной методологии дифференциации проектов по значимости воздействий на окружающую среду. В результате снижается эффективность ЭО, уменьшается степень участия заинтересованных сторон, создаются условия для коррупции, недостаточно внимания уделяется значимым экологическим аспектам в процессе внедрения проекта. Например, отсутствие полноценного процесса отбора и классификации объектов приводит к тому, что практически к любому объекту, независимо от значимости воздействия на окружающую среду, может быть предъявлено требование представления его на ГЭЭ и, соответственно, проведения оценки воздействия на окружающую среду. Это накладывает непропорциональное бремя на небольшие и средние проекты, оказывающие лишь незначительное воздействие на окружающую среду. Поток заявок на проведение экспертизы просто захлестывает органы ГЭЭ, которые не в состоянии справиться с настоящим объемом работ. При этом инициатор небольшого проекта, оказывающего незначительные воздействия на окружающую среду, ставится в зависимость от такой практики, когда решения по отнесению проектов к объектам ГЭЭ принимаются на произвольной основе, что приводит к бюрократическим задержкам и поощряет коррупцию. Отсутствие инструктивно-методической документации дает возможность участникам процесса по-разному трактовать положения об участии общественности, создавая разрыв между нормативными требованиями и практикой их применения.
- xiii. **В Российской Федерации недостаточно согласованы две подсистемы ЭО – ОВОС, проводимая заказчиком (инициатором) проекта, и последующая ГЭЭ, проводимая специально уполномоченным органом (МПР и его территориальными органами).** Это снижает эффективность реализации ЭО. Это снижает эффективность реализации ЭО. Наиболее часто встречающимся следствием является отсутствие достаточного внимания к ключевым экологическим аспектам намечаемой деятельности в материалах оценки воздействия на окружающую среду, а также несоответствие материалов оценки воздействия ожиданиям экспертов ГЭЭ. Одна из причин, по мнению исследователей, заключается, что по действующему законодательству в функции специально уполномоченного органа в области ГЭЭ не входит утверждение или рассмотрение технического задания на

проведение ОВОС; и органы ГЭЭ эти задания не рассматривают. На практике процесс ОВОС мало влияет на процесс разработки и утверждения проектов, за исключением наиболее значимых или финансируемых международными организациями проектов.

- xiv. Отмечается снижение **институционального потенциала** в результате продолжающейся реорганизации природоохранной системы, отсутствия должного руководства из центра, сокращения штатов в системе природоохранных органов, включая подразделения ГЭЭ. Качество экологической информации, которая является основой ЭО, снизилось, а контроль за исполнением требований заключений ГЭЭ ослаблен. Кроме того, уже отмечавшееся отсутствие законодательных требований по отбору и классификации объектов ЭО, при заинтересованности территориальных специально уполномоченных органов в увеличении количества экспертиз, означает, что оставшийся штат сотрудников ГЭЭ часто перегружен работой по огромному количеству относительно небольших проектов вместо того, чтобы сосредоточиться на рассмотрении проектов, оказывающих значимое воздействие на окружающую среду. В отдельных Комитетах природных ресурсов³ эта практика поощряется, так как она помогает обеспечить финансирование накладных расходов территориальных органов МПР. Органы власти некоторых регионов решили компенсировать снижение активности специально уполномоченных органов посредством укрепления и развития своих собственных природоохранных подразделений. Однако согласно действующему законодательству они не имеют права проводить ГЭЭ. Новый Федеральный Закон «Об охране окружающей среды» от 2002 г. открывает дополнительные возможности по делегированию некоторых функций ГЭЭ органам государственной власти, однако на данный момент ситуация в отношении соответствующих правовых норм не совсем ясна, и ни одного случая такого делегирования пока не отмечено.

Контекст

- xv. В соответствии с Конституцией, охрана окружающей среды находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Федерации (регионов). Однако полномочия по организации и проведению государственной экологической экспертизы всегда были прерогативой федерального органа власти и его территориальных подразделений.
- xvi. В бывшем СССР не существовало самостоятельного института экологической экспертизы. Однако можно утверждать, что современная российская система ЭО берет свое начало от действовавшей в СССР системы принятия решений в отношении проектов хозяйственной деятельности. Она основывалась, главным образом, на инженерном подходе, с упором на технические нормативы и строительные нормы и правила, с последующей оценкой качества технических решений и проектной документации независимыми экспертами («экспертиза»).
- xvii. Современная система ЭО сложилась под влиянием трех основных факторов: (i) реформирования государственного сектора экономики и развития рыночных отношений и демократии; (ii) повышения осведомленности общественности относительно экологических рисков и оказания давления на Правительство с целью принятия мер по обеспечению здоровья населения и повышения качества окружающей среды; и (iii) развития систем ЭО на международном уровне и

³ С 2002 г. территориальные органы МПР России (Комитеты природных ресурсов – КПР) были преобразованы в Главные управления природных ресурсов и охраны окружающей среды МПР России по соответствующим субъектам Федерации.

подписания Россией международных конвенций в области охраны окружающей среды, например, «Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте» (ЕЭК, 1991), что привлекло повышенное внимание международного сообщества к системе управления охраной окружающей среды в Российской Федерации.

- xviii. Переход к рыночной экономике и появление частных инвестиционных проектов потребовали внесения изменений в систему ЭО, которые бы отражали разграничение роли частных предпринимателей, предлагающих инвестиционные проекты, и органов государственного управления в области охраны окружающей среды. Новые экологические требования, предусматривающие проведение инициатором инвестиционного проекта оценки воздействия на окружающую среду и отделяющие эту функцию от контрольной функции государства были заложены в инструктивно-методических документах об ОВОС в начале 90-х годов. Помимо прочего, эти документы требовали более прозрачного процесса выработки решений при участии общественности. Вместе с тем, Федеральный закон «Об экологической экспертизе» (1995 г.) и конкретизирующие его подзаконные акты уточнили и закрепили роль органов государственного управления. Функция ГЭЭ была делегирована специально уполномоченному государственному органу, которым являлось Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов, преобразованное в 1996 г. в Государственный комитет по охране окружающей среды.
- xix. Эта система функционировала до мая 2000 г., когда новый состав Правительства Российской Федерации принял решение упразднить Госкомэкологию и передать функции данного комитета, включая функцию ГЭЭ, Министерству природных ресурсов Российской Федерации. Существуют различные точки зрения на причину этого решения. Одни утверждают, что ликвидация Госкомэкологии Российской Федерации стала составной частью общих усилий Правительства Российской Федерации, направленных на сокращение количества министерств. Другие утверждают, что причиной ликвидации Госкомэкологии России стало мнение, что проводимая этим ведомством политика препятствует развитию экономики. Проведенная реструктуризация системы природоохранных органов породила чувство неуверенности в будущем системы и в наличии политической поддержки верховной власти. В процессе реорганизации МПР России перераспределило штаты как внутри территориальных органов (путем передачи ставок из природоохранных подразделений в геологические, водные, лесные), так и между территориальными органами, формируя департаменты в федеральных округах, сократив штаты своих областных органов и закрыв при этом подавляющую часть районных и муниципальных подразделений.
- xx. Руководством МПР также была предпринята попытка реформировать институт ГЭЭ, передав ее функции специально созданному Федеральному государственному учреждению (ФГУ) «Госэкоэкспертиза». Подчеркивалась независимость новой организации от других функций МПР, в частности, от функции лицензирования природопользования. Финансирование этой организации предполагалось обеспечить за счет платежей за проведение ГЭЭ. В 2001 г. от этой идеи отказались, так как она противоречила действующему законодательству. Кроме того, деятельность указанной организации не была обеспечена финансированием. Однако в некоторых регионах подобные ФГУ все же существуют и в настоящее время. Официально, они не имеют права выполнять ГЭЭ, но считается, что ФГУ оказывают поддержку в работе специально уполномоченного органа в области ГЭЭ.

- xxi. Наиболее активный интерес общественности к экологическим вопросам отмечался в начале 90-х годов. Отчасти, причину такой повышенной активности следует искать в появлении информации о происходивших в прошлом экологических катастрофах. Действительно, общественное экологическое движение было в первых рядах борьбы за осуществление политических реформ. Во второй половине 90-х годов интерес общественности к экологическим вопросам и, как следствие, внимание к ним правительства стали угасать. На первый план вышли вопросы экономического развития, разработки и реализации мер по завершению перехода к рыночной экономике. Например, в первом варианте Концепции социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 года экологические аспекты развития даже не были упомянуты, хотя в дальнейшем Концепция была дополнена разделом, посвященным охране окружающей среды.
- xxii. Упразднение Госкомэкологии России вызвало на какое-то время серьезную озабоченность российской и международной общественности. МПР России отреагировало на это созданием рабочей группы по совершенствованию законодательства в области государственной экологической экспертизы, в состав которой вошли ученые, эксперты и представители общественности (Приказ МПР РФ № 326 от 6 сентября 2000 г.). Перед группой была поставлена задача разработки новой концепции ГЭЭ. Работа этой группы оказала существенное влияние на развитие ситуации в конце 2000 – начале 2001 г. Ее открытая работа, с вовлечением всех заинтересованных сторон и представителей многих регионов внесла существенный вклад в остановку развала системы ГЭЭ, связанную с упразднением Госкомэкологии. Результатом ее работы стал целый ряд документов, касающихся наиболее острых проблем ГЭЭ и ОВОС. Однако рабочая группа так и не смогла прийти к единому мнению по вопросу дальнейшего развития института ГЭЭ. Одни выступали за воссоздание целостной системы ГЭЭ со щадящими изменениями нормативно-правовой базы, направленными, в основном, за закрытие существующих пробелов, другие - в пользу более радикальных изменений, в т.ч. и внесения серьезных изменений в законодательство. Группа закончила свою работу в 2001. Между тем, за 2000 г. объем работы Государственной экологической экспертизы в целом по стране сократился на 20% (т.е. примерно на 15 тыс. комплектов документации), а штат только Управления ГЭЭ в МПР России в процессе реорганизации уменьшился с 33 до 23 сотрудников. В 2002 г. штат сотрудников Департамента государственной экологической экспертизы и нормирования качества окружающей природной среды составляет 15 человек.
- xxiii. Анализ попыток реформирования системы ГЭЭ показал, что если не ограничить общее число объектов обязательной экологической экспертизы и, возможно, не делегировать регионам право проводить экспертизу проектов с незначительным уровнем воздействия на окружающую среду, то произойдет серьезное ослабление системы государственной экологической экспертизы. Имеющийся штат федеральных служащих не в состоянии обеспечить эффективное функционирование системы, отвечающей требованиям действующих нормативных документов.
- xxiv. В целом политические и социальные условия (контекст) способствовали развитию системы управления природоохранной деятельностью, однако проводимая в последние годы реорганизация всей российской природоохранной сферы и ее ослабление оказали неблагоприятное воздействие на функционирование системы ЭО.

Нормативно-правовая база

- xxv. Российская система ЭО опирается на Федеральный закон «Об экологической экспертизе» 1995 г., Положение «Об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации» от 2000 г. и принятый в 2002 г. Федеральный закон «Об охране окружающей среды». Несмотря на то, что в рамках ФЗООС-2002 была предпринята попытка интеграции этих двух компонентов в единую систему, они по-прежнему остаются отдельными, не достаточно согласованными процессами. Например, МПР и его территориальные подразделения не рассматривают технического задания на проведение оценки воздействия и не подготовили методических рекомендаций по его разработке. В большинстве национальных систем ЭО техническое задание является связующим звеном между разработчиком обосновывающей документации и органом, который ее рассматривает, для обеспечения соответствия содержания материалов ОВОС требованиям экспертизы.
- xxvi. Основные элементы системы ЭО, принятые в международной практике, отражены, пусть иногда в зачаточной форме, в российских законодательных и нормативных актах. Так, за истекшие 10 лет законодательство пополнилось новыми элементами, позволяющими, к примеру, разрабатывать региональные нормативные акты об отборе объектов, подразделяя их по уровню сложности. Кроме того, предусмотрена возможность определения объема работ по ОВОС, с учетом значимости воздействия на окружающую среду. Как упоминалось выше, были введены более действенные правила обеспечения общественного участия, предоставления информации и т.д.
- xxvii. К реальным недостаткам нормативно-правовой базы следует отнести отсутствие цельной системы инструктивно-методической документации о порядке проведения ЭО. В соответствии с законодательством такие нормативные и методические документы должны разрабатываться федеральным органом ГЭЭ и его территориальными подразделениями, но это сделано лишь в некоторых регионах. Например, в г. Москве принципы и правила экологической оценки были реализованы на практике и закреплялись нормативными актами Москомприроды, правовыми актами органов власти и управления Москвы в период за 1990-2001 гг. Нормативно-правовые документы по классификации объектов ГЭЭ были приняты в Алтайском крае. Территориальным органом МПР России в Архангельской области внедрена система поэтапного отбора объектов ГЭЭ, в зависимости от особенностей конкретного объекта. Проекты региональных Положений об ОВОС с указанием механизма отбора проектов разработаны Томской областной администрацией, Вологодским и Архангельским КПП. Однако во многих других регионах подобной нормативной и методической документации не разработано. Отсутствие четких нормативных требований порождает волюнтаризм государственных чиновников, служит препятствием для оперативного процесса подготовки и принятия решений, создает атмосферу неопределенности и условия для коррупции. Меньше всего методических инструкций разработано в области отбора объектов ГЭЭ и определения объемов работ, предоставления информации и обеспечения к ней доступа общественности, а также в области стратегической экологической оценки.
- xxviii. Кроме того, в законодательстве, регулирующем ЭО, имеются прямые противоречия. Так, в ФЗООС-2002 (Статья 9) говорится о возможности делегирования части полномочий органам государственной власти субъектов Федерации. На этом основании некоторые Администрации добиваются права

самостоятельного проведения ГЭЭ по некоторым категориям объектов ГЭЭ уровня субъекта Федерации (что до сих пор являлось исключительной функцией территориальных подразделений федерального специально уполномоченного органа) по соглашению между субъектом Федерации и специально уполномоченным органом в области экологической экспертизы (МПР России). ФЗЭЭ-1995 устанавливает, что только федеральный орган государственной власти имеет право проводить ГЭЭ, при этом в ФЗООС-2002 имеется ясная ссылка на ФЗЭЭ-1995, как закон, регулирующий отношения в области ГЭЭ. Данную ситуацию трактуют по-разному. Многие полагают, что ее можно толковать как приоритет нового ФЗООС-2002 над более ранним ФЗЭЭ-1995, и предоставление возможности органам власти субъектов Российской Федерации проводить ГЭЭ по некоторым объектам. Пока случаев заключения договоров и делегирования полномочий по проведению ГЭЭ не отмечено, но ряд российских экспертов выразили глубокую обеспокоенность в связи с этой правовой коллизией. Их беспокоит то, что: (а) Статья 9 ФЗООС-2002 создает дальнейшую правовую неопределенность в уже ослабленной системе, так как она не устанавливает правовых условий передачи функций ГЭЭ субъектам Российской Федерации; (б) многие субъекты Российской Федерации не готовы принять на себя дополнительные обязательства по проведению ЭЭ ни в правовом, ни в организационном смысле; и (с) при отсутствии четких критериев разграничения полномочий на региональном уровне возникнет дополнительный источник трений между органами исполнительной власти субъектов Федерации и территориальными подразделениями федерального специально уполномоченного органа в области ЭЭ.

- xxix. Несмотря на указанные выше недостатки, российской нормативно-правовой базе в области экологической оценки дана оценка «хорошо» (4 балла), так как в целом она обеспечивает функционирование ЭО. Вместе с тем, необходимо разработать методическую составляющую, обеспечивающую исполнение действующих законодательных и нормативно-правовых актов, а также конкретизировать отдельные положения для восполнения имеющихся пробелов.

Практика применения ЭО в Российской Федерации

- xxx. В разных регионах **требования к проведению ЭО исполняются по-разному**. При имеющихся сведениях о сокращении количества объектов, представляемых на ГЭЭ, как правило, документация формально (по составу) соответствуют установленным требованиям. В меньшей степени соблюдаются процедурные требования, которые не так строго контролируются органами ГЭЭ, например, в отношении участия общественности или подготовки ТЗ на ОВОС. И лишь небольшое число ТЭО/проектов, представленных на ГЭЭ в рассмотренных регионах, содержали материалы по ОВОС, соответствующие требованиям Положения об ОВОС от 2000 г. Инициаторы проектов утверждают, что они не знакомы с данным Положением, а территориальные подразделения ГЭЭ не следят за соблюдением его требований из-за отсутствия четких методических указаний. Необходимо также указать, что для объектов, не оказывающих значимого воздействия на окружающую среду, указанные требования федерального Положения без соответствующих упрощений неоправданно сложны.
- xxxi. За период с 1999 г. по 2001 г. **количество проведенных ГЭЭ уменьшилось** в обследованных регионах **в среднем на 30%**. Сокращение числа проведенных экспертиз само по себе может и не быть свидетельством снижения действенности системы ЭО. Это снижение можно было бы только приветствовать, если бы оно являлось следствием продуманной политики отбора и классификации

объектов экспертизы. Однако, судя по результатам данного исследования, этот факт можно рассматривать как отражение тревожного сочетания двух негативных тенденций: ослабления органов ГЭЭ и увеличения количества экспертиз объектов, не оказывающих значимого воздействия на окружающую среду, в ущерб объектам, которые могут действительно оказывать значимое воздействие. Указанные тенденции явно говорят о необходимости введения эффективных процедур отбора и классификации объектов экспертизы.

- xxxii. Существует ряд причин, вследствие которых регионы не вводят эффективные системы отбора объектов экспертизы. Во-первых, существует мнение, что систему отбора объектов вводить бесполезно из-за отсутствия в законодательстве положений, разрешающих упрощать процедуры для ГЭЭ. Главный аргумент – отсутствие положений, содержащих явное разрешение не проводить экспертизу небольших проектов с параметрами ниже определенного порогового уровня. Если классификация объектов и проводится, то только из административных соображений – для определения уровня оплаты и количества требуемых экспертов. Кроме того, органы ГЭЭ вынуждены считаться с наличием прокурорского надзора и судебных органов, требующих строгого соблюдения установленного законодательства, которое интерпретируется таким образом, что экспертизе должны подвергаться все проекты. И, наконец, в некоторых регионах большой объем экспертиз относительно простых объектов только приветствуется, так как это дает возможность получать дополнительные средства и, таким образом, обеспечивать перекрестное финансирование общих накладных расходов, обеспечивающихся в недостаточном объеме из федерального бюджета.
- xxxiii. Другим недостатком системы отбора и классификации объектов экспертизы является **недостаточная определенность в отношении разделения обязанностей** между федеральными и территориальными подразделениями органов ГЭЭ. Законодательно установлен довольно обширный перечень категорий объектов (Статьи 11 и 12 ФЗЭЭ-1995), но на практике не всегда ясно, кто должен принимать решение. В этой связи некоторые заказчики несут дополнительные расходы, представляя документацию на ГЭЭ сначала на уровень субъекта Российской Федерации, а затем, уточнив уровень проведения государственной экологической экспертизы, и на федеральный уровень. В ряде случаев, если есть возможность, инициаторы предпочитают проходить экспертизу в территориальных подразделениях ГЭЭ, где на получение заключения уходит меньше времени, чем в федеральном органе ГЭЭ, часто на региональном уровне в этой работе принимает участие меньшее число экспертов (а, следовательно, вопросов задается меньше).
- xxxiv. **Недостаточно развита и практика определения масштабов работ.** Объем и характер работ по ОВОС определяется, прежде всего, стремлением получить положительное заключение ГЭЭ, а не целенаправленной работой по выявлению значимых воздействий. Поскольку специально уполномоченный орган не предоставляет руководящих указаний по составлению ТЗ и объему работ по оценке воздействия, инициатору деятельности не всегда ясно, каковы ожидания государственной экологической экспертизы. Такая ситуация предоставляет тем консультантам по ОВОС, у которых сложились контакты с органами ГЭЭ, хорошую рыночную нишу: ведь в вопросах определения объема и содержания материалов по ОВОС инициаторы проекта вынуждены полагаться на мнение консультанта. Поскольку стоимость ОВОС зависит от масштаба работ, консультанты заинтересованы в увеличении объемов работ по ОВОС, причем это не обязательно приводит к более глубокой оценке. Выборочный анализ

документации ЭО⁴ показал, что в материалы по ОВОС нередко включается большой объем интересных, но не относящихся к делу или не очень достоверных данных, что не способствует, а только мешает проведению анализа значимых воздействий.

- xxxv. **Ограниченный доступ к информации** является одним из главных барьеров на пути обеспечения эффективного участия общественности в ГЭЭ. В федеральной нормативной правовой базе не установлены ни форма получения общественностью информации о результатах ГЭЭ, ни ее объем. В этой связи очень многое зависит от отношения конкретного подразделения специально уполномоченного органа к вопросам открытости и прозрачности. Имеются примеры хорошей практики, когда общественность уведомляют не только о результатах ГЭЭ, но и о проведении будущих и текущих ГЭЭ. Например, в Кемеровской области общественность имеет возможность получить краткий отчет о проведенных и планируемых ГЭЭ. Если объект ГЭЭ представляет определенный общественный интерес, заключения ГЭЭ публикуются в средствах массовой информации.
- xxxvi. Разнообразие условий проведения ОВОС и ГЭЭ в субъектах Российской Федерации является плодотворной основой для проверки на практике новых методов и подходов. Есть примеры творческой инициативы руководителей государственных учреждений отдельных регионов в решении указанных проблем. Например, в Москве, Алтайском крае и в Архангельской области были разработаны и, отчасти, реализованы модели отбора и классификации объектов экспертизы, которые могут стать прототипом общенациональных реформ.
- xxxvii. В целом, практике применения ЭО дана более низкая, чем нормативно-правовой базе, оценка (3), с учетом того, что установленные требования часто не выполняются и законодательно определенные возможности повышения эффективности системы ЭО не используются. Кроме того, имеются стимулы для отнесения к объектам экспертизы проектов, не оказывающих значимого воздействия на окружающую среду, с целью компенсации дефицита бюджетных средств.

Воздействие системы ЭО на принимаемые решения

- xxxviii. По своему предназначению система ЭО должна оказывать воздействие: (i) на процесс подготовки проектов ввиду наличия тесной связи между ОВОС и циклом разработки проектов и обосновывающей документации; и (ii) на процесс принятия решений о допустимости осуществления намечаемой деятельности в связи с тем, что заключение экспертизы может быть отрицательным (финансирование или реализация проектов, не имеющих положительного заключения экспертизы, не допускается).
- xxxix. На практике процесс **ОВОС оказывает лишь ограниченное воздействие** на подготовку решений о возможности осуществления намечаемой деятельности, за исключением некоторых наиболее значимых проектов, а также проектов, финансируемых международными организациями. Для заказчика проекта основным мотивом проведения ОВОС является получение положительного заключения ГЭЭ. Заказчик почти никогда не рассматривает и не использует ОВОС как средство повышения качества проекта, программы или плана, хотя такие случаи и имеют место (см. основной отчет). К факторам, ограничивающим влияние ОВОС, относятся: (i) недостаточное качество данных, аналитической

⁴ В соответствии с выбранной методикой, анализу подвергались материалы ОВОС и заключения ГЭЭ.

работы и рекомендованных мероприятий; (ii) ограниченный потенциал для реализации сложных требований ОВОС, особенно в регионах; (iii) запоздалая разработка ОВОС, нередко выполняемая после того, как принципиальные проектные решения уже сформированы; и (iv) часто встречающееся негативное отношение со стороны инициаторов проектов к ОВОС, рассматривающих данную процедуру лишь как дополнительное бремя.

- xi. ГЭЭ по-прежнему отводится ведущая роль в системе принятия решений о возможности реализации намечаемой деятельности – заключение ГЭЭ нередко используется в качестве штампа «одобрено» на обосновывающей документации. Как правило, заключения ГЭЭ отражаются в проектных решениях. Российские эксперты обеспокоены (их озабоченность обеспокоенность нашла подтверждение при выборочном анализе документации ЭО) **снижением качества содержательной стороны заключений ГЭЭ**. Заключения стали короче по объему, больше внимания в них уделяется вопросам процедурного характера (например, комплектности представленной документации), меньше – рекомендациям по существу. Этой тенденции способствуют два фактора: неудовлетворительное качество проектной документации и материалов ОВОС, представляемых на ГЭЭ (недостоверные данные, недостаток внимания к наиболее значимым воздействиям, и т.д.), и ослабление подразделений ГЭЭ, которые более не в состоянии обеспечивать сопровождение полномасштабной экспертизы представляемой документации. В данной ситуации отбор объектов и их классификация также могли бы способствовать повышению качества заключений и обеспечению контроля за выполнением рекомендаций.
- xli. До сих пор нами рассматривалось воздействие ЭО на проектные решения и документацию. Помимо этого, отмечается **снижение воздействия результатов ЭО на реализацию проектов и программ**. Именно в этом сильнее всего проявляется снижение эффективности (а по утверждению некоторых – крах) системы охраны окружающей среды. В результате продолжающейся реорганизации МПР России и сокращения его штатов серьезно ослаблена способность системы экологического контроля, объединенного МПР вместе с геологическим, водным и лесным контролем в пятую службу Государственного контроля, осуществлять мониторинг и обеспечивать исполнение заключений ГЭЭ. Это означает меньшее число инспекций в ходе строительства объектов и после его завершения для проверки исполнения согласованных мер по предотвращению или смягчению неблагоприятных воздействий. Это также означает, что у инициатора инвестиционного проекта будет меньше побудительных мотивов нести дополнительные затраты, связанные с выполнением мер по предотвращению или смягчению неблагоприятных воздействий. Согласно данным органов ГЭЭ, наблюдается увеличение числа проектов, осуществляемых без заключения ГЭЭ. Например, по Томской области, это является наиболее часто встречающимся нарушением (80% всех видов нарушений в области ЭО по сравнению с 20% пять лет назад).
- xlii. Оценивая воздействие системы ЭО, мы до сих пор рассматривали потенциальные экологические выгоды, которые можно было получить при условии фактического выполнения мероприятий по предотвращению или смягчению возможных неблагоприятных воздействий. Для сбалансированной оценки эффективности ЭО необходимо также оценить затраты, связанные с проведением ОВОС и ГЭЭ. В ходе исследования анализировали, прежде всего, временные и стоимостные затраты инициатора деятельности в ходе процессов ОВОС и ГЭЭ. При этом дополнительные затраты, связанные с реализацией мероприятий по

предотвращению или смягчению неблагоприятных воздействий, не учитывались. Для их оценки требуется иной анализ (анализ природоохранных затрат).

xl.iii. Воздействие системы ЭО на инициаторов намечаемой деятельности оценивается инициаторами деятельности (с точки зрения финансовых и временных затрат) в целом от низкого до среднего, но имеет значительный разброс по видам деятельности.

- **Для небольших и средних проектов**, не создающих существенных рисков для окружающей среды, затраты на проведение ОВОС представляются непропорционально большими и несопоставимыми с возможными выгодами от предотвращения экологического ущерба. Это опять-таки указывает на отсутствие надлежащих процедур отбора и классификации объектов, в первую очередь, по процедурам ОВОС. **В случае обеспечения строгого выполнения существующих процедур, требование о проведении ЭО становится барьером для создания и деятельности малых и средних предприятий, реализующих, как правило, небольшие проекты, не представляющие существенного риска для окружающей среды.**
- **Более крупные отечественные предприятия** могут позволить себе нанять опытную консультационную фирму, имеющую хорошие связи с соответствующими органами власти, которая бы занималась вопросами ЭО от имени заказчика. Затраты, связанные с исполнением требований ЭО, включаются в затраты предприятия. Вместе с тем, наблюдается стремление обойти эти требования для того, чтобы не терять время и не привлекать внимания общественности.
- **Для крупных проектов, финансируемых с помощью международных финансовых организаций**, ЭО проводится с целью выполнения требований международной кредитной организации или материнской компании, частью которых является соблюдение требований местного законодательства. В этом случае проблема возникает не столько с обычными затратами на подготовку ОВОС и оформление его результатов (которые в целом сопоставимы с аналогичными затратами в других странах), сколько со скрытыми затратами, возникающими из-за неоднозначного толкования нормативных документов, из-за процедурных задержек, связанных со снижением потенциала органов ГЭЭ, а также в связи с возможностью избежать выполнения тех или иных требований в зависимости от решения органов ГЭЭ в каждом конкретном случае. Как правило, международные компании ограничивают свое участие в этом процессе поиском российского партнера, который бы занимался вопросом ЭО и взял на себя бремя скрытых расходов. В то же время некоторые компании создали свои собственные природоохранные подразделения.

xliv. Результаты опроса предпринимателей, проведенного Консультационной службой по иностранному инвестированию (КСИИ) Всемирного Банка в 2001 г., свидетельствуют о том, что природоохранные требования не представляют особых препятствий для ведения бизнеса. Природоохранным требованиям была дана оценка в 2,5 балла по пятибалльной шкале (оценка в 5 баллов давалась наиболее значимым препятствиям). Они были поставлены на 23 место из 30 возможных препятствий. В разных регионах этот показатель оценивался по-разному, в зависимости от уровня контроля за исполнением природоохранных требований (FIAS, 2001).

xliv. В целом, влияние ЭО оценивается как среднее (3 балла). Несмотря на то, что нормативно-правовая база оказывает значительное влияние на процесс принятия

решений и реализацию проектов, эффективность системы ослаблена из-за недостаточного потенциала для реализации законодательно закрепленных положений и, отчасти, вследствие наличия нерациональных требований, приводящих к непропорционально высоким затратам, особенно для небольших объектов, не оказывающих значимого воздействия на окружающую среду.

Институциональный потенциал системы ЭО

- xlvi. Институциональный потенциал, в частности уровень квалификации специалистов по ОВОС и персонала ГЭЭ, который когда-то был наиболее сильным элементом системы ЭО, превратился в настоящее время в ее слабое звено. Имеются однозначные и объективные данные, свидетельствующие об ослаблении российского институционального потенциала в области проведения ГЭЭ. Общая численность сотрудников подразделений ГЭЭ в России сократилось с 700 чел. в 2000 г. до 400 чел. в 2002 г. В некоторых подразделениях сокращено 50% штатной численности работающих, в других это сокращение удалось удержать на уровне 20% .
- xlvii. Количество экспертиз в расчете на одного эксперта в среднем возросло более чем на 20%, а в некоторых регионах этот показатель достигает 300%. По некоторым данным, увеличилась продолжительность экспертизы. Информация об увеличении количества экспертиз, приходящихся в среднем на одного эксперта, требует отдельного анализа. Такой рост может быть следствием увеличения потока экспертиз объектов, не вызывающих значимого воздействия на окружающую среду, то есть результатом отсутствия дифференцированного подхода, о чем уже говорилось выше, а также значительным сокращением численности штатных сотрудников. На самом деле, такая ситуация ведет не столько к удлинению сроков проведения экспертиз, сколько к отвлечению ресурсов органов ГЭЭ от анализа объектов, которые могут оказывать значимое воздействие на окружающую среду. Вместе с тем, данная тенденция может быть и следствием сокращения штатов. Ответственные секретари вынуждены снижать объем работы в связи с сокращением времени, которое они могут затратить при проведении государственной экологической экспертизы одного объекта до приемлемого уровня, все более ограничиваясь формальным рассмотрением тех требований, которые легко поддаются проверке.
- xlvi. Условия работы штатных сотрудников подразделений ГЭЭ, низкий уровень оплаты труда создают у них неуверенность в завтрашнем дне, что ставит под сомнение способность системы привлекать и удерживать в будущем специалистов, уровень квалификации которых позволит обеспечить функционирование системы в целом.
- xlxi. Помимо органов ГЭЭ как таковых, ослаблен и потенциал всей системы управления природоохранной деятельностью, что привело к соответствующему ослаблению функции контроля над соблюдением природоохранных требований как части системы ЭО. Особенно остро стоит вопрос об экологическом контроле на региональном и районных уровнях, а также контроле за выполнением рекомендаций ГЭЭ на послепроектной стадии.
- 1. Ослабление потенциала ЭО вызвано масштабными сокращениями персонала и переводами работников в другие подразделения, а также сокращением программ повышения квалификации и подготовки кадров. Вместе с тем, есть и отдельные положительные примеры. В некоторых регионах, например, в Алтайском крае, кадры в основном сохранены, успешно действуют программы повышения

квалификации сотрудников, проводятся конференции по обмену опытом с приглашением работников системы из других регионов.

- ii. Принимая во внимание отсутствие четкой политической линии, сокращение штатов, отсутствие экономических стимулов и ограниченные возможности для квалификационного роста, институциональный потенциал системы ЭО оценивается в целом как близкий к удовлетворительному (от 2 до 3 баллов). Однако, если не будут предприняты энергичные меры, направленные на привлечение и сохранение квалифицированных специалистов и экспертов, а также более эффективное использование существующего потенциала региональных подразделений посредством перераспределения обязанностей между различными уровнями государственных учреждений, система ЭО рискует превратиться в чисто бюрократическую и формальную процедуру, которая не будет оказывать никакого значимого влияния на процесс принятия решений в части учета природоохранных вопросов.

Полномочия федеральных и региональных подразделений – необходимость реорганизации

- iii. Следовательно, для предотвращения дальнейшего снижения потенциала системы управления охраной окружающей среды в России необходимо, прежде всего, пересмотреть роль федеральных и региональных органов власти в сфере управления природоохранной деятельностью в целом, и в области ЭО, в частности. Вопрос этот следует рассматривать не в узких рамках природоохранной отрасли, а на более широком фоне государственной политики децентрализации.
- ii. Согласно Конституции Российской Федерации охрана окружающей средой относится к совместной компетенции федеральных и региональных органов власти и управления. В некоторых областях, например в области экологического контроля (инспекции), новым законом ФЗОС-2002 (Статья 9) предусматривается возможность передачи части полномочий исполнительными органами субъектов Федерации (СРФ) на основе соглашения между федеральными органами исполнительной власти (на сегодня МПР России) и органами исполнительной власти субъектов Федерации. До сих пор такое соглашение было подготовлено только для г. Москвы.
- iv. В отличие от изложенного выше, проведение государственной экологической экспертизы всегда относилось к исключительной компетенции федерального специально уполномоченного государственного органа в области охраны окружающей среды. В связи с этим федеральным специально уполномоченным государственным органом в области охраны окружающей среды в субъектах Российской Федерации в территориальных органах были созданы экспертные подразделения, а на федеральном уровне – Управление ГЭЭ непосредственно в Госкомэкологии. До 1999 г. подразделения федерального органа власти имели своих специалистов как на уровне субъекта Российской Федерации, так и в районах (на территории местных органов власти). При этом необходимо различать территориальные подразделения федерального органа управления (например, на уровне федерального округа или области) и региональные (например, областные) органы. Первые находятся в подчинении МПР, вторые подчиняются органу исполнительной власти субъекта РФ.
- iv. В принципе, такая вертикально интегрированная система федеральных органов имела несколько преимуществ. Она обеспечивала единство процесса на всей территории страны, применение сопоставимых норм и предсказуемость. Кроме

того, создавались равные условия для разных субъектов Федерации. Федеральные правовые нормы позволили системе ГЭЭ формально сохранить свои позиции на фоне масштабной реорганизации системы охраны окружающей среды в России в целом.

- lvi. В российской системе управления охраной окружающей среды в настоящее время осуществляется реорганизация, одним из наиболее ощутимых результатов, которой является сокращение присутствия федеральных органов управления на уровне территорий субъектов Федерации (см. главу 7). Федеральные подразделения на муниципальном и районном уровне ликвидированы полностью (или почти полностью)⁵. В территориальных комитетах природных ресурсов МПР России штаты специалистов были сокращены. На уровне федеральных округов были созданы Департаменты природных ресурсов МПР (ДПР). В тех случаях, когда ДПР располагается на территории субъекта Федерации, соответствующий территориальный КПР функционально входит в состав Департамента и в виде самостоятельного подразделения не существует⁶. Это соответствует общей линии правительства на сокращение штатов центрального государственного аппарата посредством уменьшения надзорных и контрольных функций.⁷
- lvii. В результате проводимой реорганизации на региональном уровне образовался административный вакуум. Администрации отдельных регионов предприняли определенные шаги для заполнения этого вакуума, создавая собственные областные и районные природоохранные подразделения. Однако закон запрещал исполнительной власти субъектов Федерации проводить ГЭЭ. Новый ФЗОС-2002 предполагает потенциальную возможность делегирования части полномочий в области ГЭЭ органам власти субъектов Федерации на основе соглашений, заключаемых между федеральными и региональными органами власти.
- lviii. По данному вопросу мнения российских экспертов резко разделились. Ряд экспертов утверждает, что ГЭЭ является стержнем системы охраны окружающей среды, сильная тем, что имеет строгое вертикальное подчинение. Важным фактором, определяющим эффективность ГЭЭ, является определение ответственности специально уполномоченного органа законодательной нормой прямого действия⁸. Сторонники этой точки зрения также полагают, что вертикальная интеграция, то есть, подчинение МПР как федеральному органу исполнительной власти, а не местным или региональным органам власти, обеспечивает необходимую независимость ГЭЭ от местных и региональных интересов и вмешательства. Поспешное делегирование субъектам РФ полномочий по проведению ГЭЭ, на неясных принципах распределения этих полномочий, несет в себе значительный риск снижения качества и разрушения единой системы экологической экспертизы, тем более что потенциал регионов в области реализации ГЭЭ отличается неравномерностью. В действительности, это может оказаться стратегией, направленной на снижение эффективности системы.

⁵ В некоторых областях остались (в единичном количестве) межрайонные комитеты, обслуживающие наиболее «проблемные» районы.

⁶ С июня 2002 г. в федеральных округах существуют и Департаменты, которые функций территориальных органов МПР не выполняют, и Главные управления природных ресурсов, которые и являются полноценными территориальными органами МПР.

⁷ 25 июня 2002 года заместитель Министра экономического развития и торговли Аркадий Дворкович заявил о том, что в ближайшие 2-3 года численность служащих федеральных органов власти будет сокращена с нынешних 400 000 до 150 000 – 200 000 человек.

⁸ По ряду оценок, эффективность закона ФЗЭЭ-1995 обусловлена именно наличием норм прямого действия, в отличие от ФЗОС-2002, содержащего, в основном, нормы непрямого действия. Последние в России, как правило, не работают.

Поскольку количество специалистов, работающих в сфере ЭО, невелико, более целесообразно было бы восстановить потенциала федерального специально уполномоченного органа.

- liх. Существует и другое мнение, согласно которому передача субъектам Федерации полномочий в области ГЭЭ соответствует принципам делегирования аналогичных полномочий в других сферах управления природоохранной деятельностью, например в сфере экологического контроля. Из-за сокращения штатов подразделений федеральных органов власти на региональном и районном уровне эффективная организация системы становится невозможной, при этом целостность всей системы нарушается. Более того, ожидается, что произойдет дальнейшее сокращение штатов и вряд ли существующая в настоящее время тенденция будет обращена вспять. По крайней мере, некоторые регионы обладают и потенциалом, и мотивацией для организации и проведения ГЭЭ в рамках полномочий охраны окружающей среды на своей территории.
- lх. Однако как противники, так и сторонники делегирования полномочий ГЭЭ считают необходимым пересмотреть роли различных уровней власти и управления в соответствии с тщательно выверенной стратегией и четкой законодательной базой, разработанными на основе многостороннего диалога между государственными структурами, общественностью и представителями промышленности и бизнеса на региональном и федеральном уровне. Пока такая стратегия и законодательная база отсутствуют.

Международная практика ЭО – имеющийся опыт

- lxi. Помимо российских примеров применения передовых методов экологической оценки, Россия может обратиться к богатому и разнообразному международному опыту применения методов ЭО по тем направлениям, которые нуждаются в улучшении.
- lxii. Говоря об **определении роли федеральных и региональных органов власти**, необходимо отметить, что единого рецепта на этот счет не существует. Некоторые страны с федеративным устройством сталкивались с такими же проблемами, как и Россия, и каждая страна выбрала свой способ их разрешения, в зависимости от традиций политической жизни и экономического уклада, а также степени концентрации власти на федеральном уровне. Для обеспечения базы сравнения, в данном исследовании приведены примеры систем управления природоохранной деятельностью трех стран, имеющих федеральное правительство и правительство штатов (Ritter and Capcelea, 2002):
- США, где законодательные и реализационные полномочия штатов в значительной мере переданы на федеральный уровень, федеральное правительство передает определенные полномочия штатам в соответствии с соглашениями на основе исполнения контрольных показателей, оставляя за собой право возврата переданных полномочий в том случае, если штаты не выполняют взятые на себя обязательства. В отношении ЭО, федеральное правительство несет основную ответственность за реализацию Федерального Закона о национальной политике в области охраны окружающей среды (ЗНПООС), при этом некоторые штаты приняли свои собственные законодательные акты.
 - Германия, где законодательные полномочия в области охраны окружающей среды в значительной степени являются прерогативой федеративного центра, но Земли обычно несут ответственность за применение установленного законодательства, за исключением отдельных случаев,

подпадающих под юрисдикцию федерального правительства (например, трансграничные вопросы). Помимо национальной системы в Германии действует довольно строгая нормативно-правовая база ЕС, которой обязаны следовать все страны-члены ЕС.

- Для сравнения, в Канаде региональные органы власти обладают гораздо более широкими полномочиями. В каждой провинции разработано свое собственное экологическое законодательство. В этой связи в Канаде было принято решение создать Канадский совет министров по охране окружающей среды (КСМООС), являющийся механизмом согласования законодательства посредством достижения консенсуса снизу. Что касается процесса ЭО, то данной группой был разработан проект законодательной базы, основанной на согласованных принципах, включая обязательство извещать все стороны об экологических оценках, проводимых в настоящее время.

lxiii. **Соглашение о партнерстве в целях оздоровления окружающей среды (США)**, хотя и не разработано специально для системы ЭО, представляет собой интересную модель выборочного делегирования сильным федеральным органом полномочий регионам, с сохранением определенного контроля. Основными характеристиками данной модели являются **ориентация на конечный результат** и элемент **подотчетности** между федеральным и региональным органом. Федеральный орган управления и штат согласовывают показатели улучшения качества окружающей среды, оставляя штатам свободу выбора методов достижения поставленных задач. По тому же принципу федеральное финансирование, которое раньше направлялось из разных источников для обеспечения разных программ, для каждой из которых существовали свои правила, теперь может осуществляться из единого фонда с предоставлением штатам права самим определять природоохранные приоритеты. Участие в **Системе национального партнерства в целях оздоровления окружающей среды (СНПООС)** на основе контрольных показателей качества окружающей среды осуществляется на добровольной основе.

lxiv. Проведенный через пять лет анализ реализации программы подтвердил правильность концепции, а также выявил наличие ряда препятствий, возникающих при внедрении нового инструмента управления. Лишь в отдельных штатах оказалось достаточно необходимых ресурсов в области управления и планирования, которые позволил в полной мере воспользоваться гибкостью, предоставленной моделью. Во всяком случае, именно эти штаты добились и лучших показателей. Кроме того, новая, основанная на контрольных показателях, система не в полной мере заменила старую функциональную систему управления. Поэтому штаты были недовольны тем, что федеральное правительство предоставило им меньше свободы действий, чем они ожидали. В свою очередь, Агентство по охране окружающей среды США разрывалось между необходимостью предоставить больше свободы действий штатам, а с другой стороны, необходимостью исполнения требований подотчетности согласно Закону о подотчетности правительства. Таким образом, на реализацию указанной модели потребуется определенное время, но она может стать весьма эффективным средством делегирования полномочий регионам, добившимся высоких показателей по улучшению качества окружающей среды.

lxv. Соответствующий международный опыт имеется и в других сферах, например, в области **отбора и классификации** объектов ЭО. Но единого рецепта нет и в этом случае:

- Всемирный банк применяет система классификации, к которой привязан примерный перечень проектов, которые можно разнести по четырем категориям значимости воздействия на окружающую среду.
- В странах ЕС процедура отбора и классификации проектов базируется на перечне проектов, приведенных в Приложениях 1 и 2 Директивы ЕС по оценке воздействия на окружающую среду (проекты классифицируются по типу и объему). Процедура ЭО обязательна для всех проектов, приведенных в Приложении 1. Как правило, это крупномасштабные проекты, например, электростанции. Проекты, перечисленные в Приложении 2, отбираются на индивидуальной основе с целью определения значимости возможного воздействия на окружающую среду. Для организации отбора проектов страны-члены ЕС должны разработать критерии, например, объем работ по проекту и место его размещения, с учетом базовых требований, указанных в Приложении III к Директиве по оценке воздействия на окружающую среду (EU Directive 85/337/EEC и EU Directive 97/11/EC).

lxvi. В системе ЭО США предусмотрены различные уровни оценки, определяемые при отборе и классификации. Некоторые виды деятельности полностью исключены из требований ЭО. Другие требуют анализа промежуточного уровня, называемого в США «environmental assessment»⁹, с целью определить необходимость проведения полномасштабной экологической оценки, или выдачи Заключения об отсутствии значимого воздействия (ЗОЗВ).

Рекомендации

- lxvii. Изложенные в данном отчете рекомендации направлены на устранение трех основных недостатков российской системы ЭО, выявленных в ходе исследования, а именно: (i) отсутствие дифференцированного подхода к объектам экологической экспертизы и оценки воздействия при их отборе и классификации на ранних стадиях ЭО; (ii) несогласованность подсистем ОВОС и ГЭЭ при проведении ЭО; и (iii) ослабление институционального потенциала и отсутствие стратегического руководства в области ЭО и системы управления природоохранной деятельностью (контроль, мониторинг).
- lxviii. Меры по совершенствованию системы ЭО должны согласовываться с более широкими задачами экономического развития и следовать динамике трех ранее упоминавшихся главных движущих факторов эволюции системы ЭО: переходного процесса и связанных с ним реформ государственного сектора, повышения осведомленности общественности в вопросах охраны окружающей среды, и международных тенденций развития систем ЭО в сочетании с интересом международного сообщества к состоянию окружающей среды в России.
- lxix. Рекомендации по укреплению российской системы ЭО разделены на следующие три группы: (i) **дальнейшее развитие и совершенствование системы ЭО** с учетом передовой зарубежной и отечественной практики ЭО. Прежде всего, необходимо создать эффективные механизмы отбора и классификации проектов для проведения такой ЭО, которая будет адекватна степени воздействия намечаемой деятельности на окружающую среду. Указанные меры можно реализовать в рамках действующей нормативно-правовой базы, в связи с чем на их реализацию может потребоваться небольшой срок (около 1 года). Данные

⁹ Здесь мы имеем дело с различным использованием одних и тех же английских терминов в разных странах и международных организациях. В российской терминологии это наиболее близко соответствует понятию «предварительная оценка» (см. «Положение об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации» 2002 г.)

преобразования следует осуществить с учетом более широких задач, направленных на снижение государственного контроля над частным предпринимательством; (ii) **системные преобразования российской системы ЭО**. Одним из приоритетных направлений в этом отношении является четкое определение ролей федерального центра и регионов, с учетом общей линии на децентрализацию управления, улучшение отчетности внутри властной вертикали, и четкое разграничение полномочий между ветвями и уровнями власти. Указанные реформы могут потребовать внесения изменений в действующее законодательство в целях устранения неопределенностей и создания новых правовых инструментов, например, соглашений между федеральными и региональными органами власти. Для разработки таких соглашений необходимо время и многосторонние консультации. На реализацию указанных соглашений может уйти от одного до трех лет; (iii) **развитие потенциала для обеспечения функционирования и модернизации системы ЭО** на постоянной основе. Темпы и глубина указанных преобразований будут в значительной степени зависеть от готовности органов власти встать во главе данного процесса, а также от давления общественности. Помимо рекомендаций для Правительства, имеется ряд предложений для последующих действий, с помощью которых Всемирный банк мог бы оказывать содействие России в деле дальнейшего развития системы ЭО.

- lxx. Многочисленные дискуссии с российскими экспертами дали возможность выделить **четыре основных принципа** будущего развития российской системы ЭО: (i) гарантированный базовый потенциал реализации системы; (ii) рационализм и сотрудничество с бизнесом; (iii) результативность, основанная на концентрации ограниченных институциональных, аналитических и финансовых ресурсов на наиболее значимых видах воздействия на окружающую среду; и (iv) обеспечение долгосрочного влияния на процесс принятия решений посредством развития системы ЭО от инструмента, функционирующего по принципу «не навреди», до прозрачного механизма содействия принятию решений в интересах устойчивого развития.

Рекомендация 1. Развитие и совершенствование системы ЭО (на краткосрочный период)

- **Создание общенационального механизма отбора и классификации объектов ЭО.** Разработка оптимального механизма разделения проектов по степени их воздействия на окружающую среду и, соответственно, рассмотрение их согласно той или иной модели общей процедуры ЭО с учетом опыта, накопленного в стране и за рубежом, и при активном участии заинтересованных сторон. В качестве ключевых шагов, направленных на разработку указанного механизма, можно предложить: (1) инвентаризацию передовой отечественной практики, (2) организацию международного семинара, (3) разработку рамочного инструктивно-методического документа федерального уровня, (4) реализацию пилотных проектов, посвященных внедрению механизма отбора и классификации, (5) разработку стратегии, направленной на устранение стимулов к увеличению потока малозначащих экспертиз, а также (6) оценку результатов реализации пилотных проектов. В ходе реализации данного процесса необходимо обеспечить согласование процедур отбора объектов для ОВОС и ГЭЭ.
- **Создание общенационального механизма определения масштаба проведения ЭО и укрепление интеграции между ОВОС и ГЭЭ.** Разработать оптимальный механизм определения масштаба проводимой ЭО при активном участии всех заинтересованных сторон, включая

рассмотрение таких вариантов как анализ ТЗ на проведение ОВОС органами ГЭЭ по проектам, оказывающих значимое воздействие на окружающую среду, либо предоставление права инициатору проекта на получение от органов ГЭЭ рекомендаций в отношении масштаба и задач ОВОС. Оба варианта направлены на обеспечение большей интеграции между ОВОС и ГЭЭ.

Рекомендация 2. Организовать диалог между заинтересованными сторонами, представляющими правительственные структуры, бизнес и общественность на федеральном и региональном уровнях в целях разработки стратегии по пересмотру роли федеральных и региональных органов власти в области управления охраной окружающей среды, включая практику ЭО. При этом конечной целью является укрепление потенциала системы ЭО (период реализации от краткосрочного до среднесрочного).

- **Разработать направления** будущих взаимоотношений и разграничения полномочий между федеральными и региональными органами управления охраной окружающей среды в соответствии с линией на проведение общей реформы органов государственного управления и децентрализацию. Рассмотреть в этом плане не только функцию ГЭЭ, но и ОВОС. Принять все меры к тому, чтобы намеченные реформы обеспечили гармонизацию функционирования этих подсистем, а не дальнейшее их рассогласование.
- После предварительного обсуждения указанных вопросов между заинтересованными сторонами **организовать международный семинар** для изучения международного опыта управления охраной окружающей среды в странах с федеративным устройством и выполнения функций ЭО региональными органами управления, в том числе, на основе соглашений между федеральными и региональными органами власти.
- **Определить несколько пилотных регионов для проверки действенности Статьи 9 Федерального Закона «Об охране окружающей среды» от 2002 г.**

Рекомендация 3. Укрепление потенциала в целях обеспечения функционирования и совершенствования системы ЭО

- **Разработать стратегию обеспечения и развития профессионального потенциала работников системы ЭО** и обеспечить привлечение достаточного числа высокопрофессиональных экспертов. С этой целью для выявления имеющихся ресурсов, разработки учебных курсов высшей школы и программ повышения квалификации специалистов без отрыва от работы может потребоваться проведение международного семинара при участии организаций, занимающихся вопросами подготовки и повышения квалификации кадров в области ЭО (ЮНЕП, Института Всемирного Банка и других). Как свидетельствует международный опыт, может оказаться полезным установление партнерских связей между регионами для обмена опытом отечественной практики. Кроме того, важно повышать потенциал и осведомленность других участников ЭО (общественности, органов власти и самоуправления, представителей бизнеса).
- Уделить особое внимание созданию в России **потенциала для анализа, оценки и совершенствования системы ЭО посредством создания рабочей группы высокого уровня**, состоящей из руководителей органов, принимающих решения, и авторитетных экспертов, представителей бизнеса и общественности. Задача группы будет заключаться в разработке

рекомендаций по дальнейшему развитию системы. Необходимо обеспечить подготовку членов группы в области наиболее совершенных методов ЭО, а также обмен международным опытом. Группа должна заниматься такими вопросами, как практическое внедрение стратегической экологической оценки, обеспечение более активного учета социальных факторов при проведении ЭО, разработка более четких правил предоставления информации.

Предлагаемые действия Всемирного банка

Ixxi. Для выработки дальнейших действий необходимо установить, заинтересовано ли Правительство Российской Федерации в реформировании системы управления охраной окружающей среды и, если ответ будет положительным, потребуется ли для этого содействие Всемирного банка. Среди мероприятий Банка можно рассмотреть следующие:

- **Направить выводы и заключения** переведенного на русский язык отчета в министерства и ведомства, включая МПР России, а также заинтересованным регионам и экспертам;
- **Для дальнейшего совершенствования системы ЭО** определить заинтересованность Правительства РФ, доноров или НПО в проведении международного семинара по развитию системы ЭО; предложить обсудить результаты исследования системы ЭО и помочь мобилизовать средства доноров;
- **Для укрепления системы управления охраной окружающей среды, включая вопросы делегирования** регионам полномочий в области ЭО, определить заинтересованность Правительства РФ в организации диалога в контексте реформы государственного сектора и децентрализации; предложить организацию симпозиума по «экологическому федерализму» в целях обмена международным и отечественным опытом;
- **Продолжить аналитическую работу по изучению** российской практики управления охраной окружающей среды на основе:
 - **Обзора потенциала российской системы управления охраной окружающей среды.** В рамках данного исследования были рассмотрены лишь отдельные аспекты управления охраной окружающей среды, которые имеют отношение к ЭО. Однако стабильная и действенная система управления охраной окружающей среды является не только обязательной предпосылкой функционирования системы ЭО, но и важной составляющей преобразований государственного сектора России в контексте обеспечения экологически устойчивого экономического роста и исполнения международных обязательств.
 - **Анализа уровня финансирования российской системы управления охраной окружающей среды** для оценки имеющихся источников финансирования и расходования средств на федеральном и региональном уровне, включая платежи за услуги, федеральный и местный бюджеты, в частности, с учетом возможного делегирования регионам полномочий в области управления охраной окружающей среды.

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1. Система экологической оценки (ЭО), сложившаяся в Российской Федерации, стала центром внимания международных организаций в мае 2000 года, когда Указом Президента Российской Федерации Государственный комитет Российской Федерации по охране окружающей среды (ГКООС) был упразднен, а функции в области управления охраной окружающей среды и экологической безопасности, включая функцию экологической экспертизы, были переданы Министерству природных ресурсов (МПР РФ). Всемирным банком было принято решение о приостановлении подписания двух займов – Пилотного проекта по устойчивому лесоводству и Гарантийной линии для поддержки угольной и лесной отраслей промышленности – до получения от Правительства Российской Федерации подтверждения того, что действенная система ЭО восстановлена. На основании информации, полученной от Министерства 28 апреля 2001 г., Банк дал согласие на подписание обоих займов. Было решено проинформировать Совет Директоров Банка о состоянии системы ЭО через год после вступления в силу займа по Гарантийной линии для поддержки угольной и лесной отраслей промышленности. Изменения в организации системы ЭО продолжались и далее, включая сокращение объемов финансирования и штатов.

1.2. Неоднократные реорганизации, изменения нормативной базы, сокращения штатов породили сомнения в способности системы ЭО функционировать должным образом на федеральном и региональном уровне. По данному вопросу существуют самые разные мнения. Некоторые считают, что система ЭО сохранена и действует, другие утверждают, что система управления охраной окружающей среды разрушается, а вместе с ней и система ЭО.

1.3 Цель данного исследования – углубить знания в этой области. Конкретная задача заключается в том, чтобы оценить потенциал и эффективность российской системы ЭО на местах. Результаты оценки предназначены, прежде всего, для руководства Банка, заинтересованного в получении более глубокого представления о системе ЭО как в целях предоставления отчетности, так и в целях принятия решений относительно будущих проектов. Эта работа также адресована широким слоям российской общественности и правительственным структурам. Несмотря на то, что со стороны МПР России (специально уполномоченного государственного органа в области экологической экспертизы) не поступало официального запроса на проведение такого исследования, многие российские эксперты, а также ответственные работники различных ведомств принимали активное участие в подготовке настоящей оценки. Поэтому можно надеяться на то, что данный отчет заложит основу диалога между Правительством Российской Федерации и Банком по вопросам управления охраной окружающей среды.

1.4. Интерес к результатам данного исследования может быть проявлен и группой специалистов Банка, обеспечивающих исполнение экологических требований Банка, которые заинтересованы в разработке общей методологии оценки потенциала реализации ЭО. Это особенно важно в связи с тем, что в будущем странам-клиентам Банка будут полностью или частично делегированы полномочия по обеспечению природоохранных требований Банка. Передача полномочий возможна только при условии получения полного представления о потенциале ЭО страны-клиента Банка.

1.5. Группой специалистов Всемирного банка совместно с российскими экспертами была разработана предварительная схема проведения оценки, прошедшая апробацию

на федеральном уровне и в трех отобранных регионах Российской Федерации. Оценке были подвергнуты пять основных аспектов системы ЭО, приведенные в нижеследующей врезке.

Врезка 1.1. Пять основных аспектов системы оценки ЭО

- Контекст. Конституциональные, институциональные и экономические условия, в которых развивалась система ЭО;
- **Нормативно-правовая база**, в рамках которой функционирует система ЭО;
- **Практика применения.** Практика применения системы ЭО, степень соблюдения законодательства и норм в области ЭО;
- **Воздействие** – значимость системы ЭО: степень воздействия на принятие решений и практику реализации проектов («выгоды») и тяжесть бремени для объектов регулирования («затраты»);
- **Институциональный потенциал** ответственных органов по обеспечению функционирования системы ЭО и ее совершенствования, включая уровень квалификации сотрудников, материально-техническое и финансовое обеспечение.

1.6. Для каждого из указанных пяти аспектов, **был разработан способ оценки (Приложения 1.1 – 1.5)**, включая методические указания по проведению общей оценки и контрольный лист с указанием более детальных критериев в целях повышения эффективности оценки. Выбраны показатели, с помощью которых оценивали эффективность системы ЭО по рейтинговой шкале от 1 (низкая эффективность) до 5 (высокая эффективность). Предложенная схема проведения исследования, работа над которой еще не завершена, разрабатывалась для анализа системы ЭО в целом, а также для сравнительного анализа систем ЭО различных стран.

1.7. При проведении исследования приходилось учитывать особенности российского действительности, включая: (i) стремительные темпы реорганизации структур исполнительной власти и законодательной базы в области управления охраной окружающей среды; (ii) непродуманность реформ – начатых, но не доведенных до конца (например, децентрализация управления охраной окружающей среды); и (iii) разные подходы к проведению ЭО в регионах, что служит отражением различного толкования невнятно прописанных нормативных положений и является следствием различных политических реалий. **Другими словами, анализ системы ЭО выполнялся в ее переходном состоянии.** Группа российских экспертов, в состав которой вошли ведущие специалисты страны в области ЭО, сыграла решающую роль в выявлении и анализе многообразия практики ЭО в России, в которой нашли свое отражение множество прекрасных идей и передовых методов прогрессивно мыслящих и не боящихся принимать ответственные решения руководителей в разных уголках страны. Естественно, полученная нами картина – это описание не единой и стройной модели, а многогранной системы, находящейся в развитии.

Структура отчета

1.8. **Структура отчета** соответствует предложенной схеме исследования. В главе 2 рассматриваются подходы и методология данного исследования. В главе 3 описывается контекст (условия), в котором развивалась система управления окружающей средой. В главе 4 анализируется нормативно-правовая база системы ЭО, а в главе 5 дается оценка практики ЭО. В главе 6 сделана попытка оценить влияние системы ЭО на практику принятия проектных решений. Глава 7 дает оценку институционального потенциала ЭО, завершая, таким образом, обзор всех пяти элементов исследования. Помимо этого, в главе 8 представлен обзор международного опыта по отдельным аспектам ЭО, применимым к российским условиям. В главе 9 содержатся рекомендации по дальнейшему развитию российской системы ЭО. В приложении 1 дано более подробное описание методов оценки и анализа, примененных в ходе данного исследования.

2. СХЕМА И МЕТОДОЛОГИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ

Цель данной главы – описать методы оценки эффективности работы российской системы ЭО. Данная глава состоит из четырех основных частей:

- Обзор концепций исследования и подходов к его проведению;
- Общие соображения относительно анализа российской системы ЭО;
- Основные принципы, элементы и критерии оценки; и
- Инструментарий и методология анализа.

ОБЗОР КОНЦЕПЦИЙ ИССЛЕДОВАНИЯ И ПОДХОДОВ К ЕГО ПРОВЕДЕНИЮ

2.1. Насколько это было возможно, схема и методология, использованные в данном отчете, формировались в соответствии с международными подходами к анализу сложившейся системы ЭО и эффективности ее функционирования с учетом того, что предложенные схема и методология все еще находятся на стадии разработки (Sadler, 1996, 1998). В этом отношении сопутствующей целью данного исследования является разработка надежной схемы, применимой (с некоторыми модификациями) для анализа других систем ЭО и отдельных компонентов работы, выполняемой Банком и его клиентами. Как отмечено во введении, основной целью данного исследования является оценка состояния, эффективности функционирования и перспектив российской системы ЭО, а также выявление мер, необходимых для повышения качества ее функционирования.

2.2. Исходя из поставленных задач, эффективность процесса можно оценить по тому, функционирует ли система ЭО в соответствии с заданными параметрами (процедурный тест), и выполняет ли она поставленные цели и задачи (функциональный или операционный тест). В обоих случаях оценка эффективности конкретной системы или процесса ЭО, в данном исследовании – в России, проводится в соответствии с конкретными требованиями и характеристиками, действующими на момент проведения оценки (см. ниже). Помимо этого, оценка может включать сравнение элементов российской системы ЭО с элементами систем ЭО ведущих стран или признанных в международной практике в качестве передовых моделей.

2.3. На этой основе могут быть выработаны рекомендации двух уровней:

- Меры, направленные на укрепление и совершенствование системы ЭО оценки в рамках существующих полномочий и механизмов; и
- Изменения правовой и институциональной основы в целях преодоления проблем системного характера. Для разработки такого рода изменений и оказания содействия в приведении российской системы ЭО в соответствие с международными стандартами можно опираться на опыт других стран.

ОБЩИЕ СООБРАЖЕНИЯ ОТНОСИТЕЛЬНО АНАЛИЗА РОССИЙСКОЙ СИСТЕМЫ ЭО

2.4. Хотя российская система ЭО включает в себя многие элементы, имеющиеся в системах ЭО других стран, необходимо отметить наличие и определенных отличий, характеристика которых дана в главе 4. Прежде всего, российская система ЭО – это иерархическая система, включающая две четко выраженные подсистемы –

государственную экологическую экспертизу (ГЭЭ) и оценку воздействия на окружающую среду (ОВОС). В словаре специальных терминов отчета даны определения этих двух подсистем, с помощью которых их можно сравнить с определениями системы ЭО и ее основных элементов, принятыми в международной практике.

2.5. Хотя мы проводим различие между подсистемами ГЭЭ и ОВОС для того, чтобы отразить их различные правовые основы и практику применения, в настоящем исследовании они рассматриваются как компоненты одной системы ЭО. Именно такая трактовка прослеживается в принятых законодательных актах (см. главу 3). Такой целостный подход помогает установить, как слабости и недостатки одной подсистемы сказываются на другой подсистеме.

2.6. Критерии и методология исследования прошли апробацию на федеральном и региональном уровне, включая Ростовскую область, Иркутскую область и Алтайский край. После апробации, в целях более адекватного отражения практики ЭО в России, в схему анализа были внесены определенные изменения. На основе полученного опыта был разработан практический инструментарий для более широкого применения, который следует рассматривать как результат исследования, требующий дальнейшей апробации и совершенствования.

СХЕМА АНАЛИЗА ЭФФЕКТИВНОСТИ СИСТЕМЫ ЭО

Основные принципы и допущения

2.7. Основой данного анализа являются несколько руководящих принципов, отражающих постоянно развивающийся опыт оценки эффективности и результативности систем ЭО, реально функционирующих в других странах (Sadler, 1998). Разработке практического подхода способствует применение всей совокупности принципов, включающих:

- Применение систематического подхода путем рассмотрения системы ЭО в контексте общего процесса принятия решений;
- Определение надлежащих критериев и показателей эффективности;
- Принятие вариантности развития с учетом позиций ключевых участников процесса;
- Признание того факта, что успех оценивается каждым участником процесса по-своему на основе его индивидуального опыта;
- Использование полной информации, подтверждение информации данными, полученными из других источников;
- Концентрация на определении путей разрешения проблем, а не на поиске породивших их причин; и
- Выявление практических путей продвижения вперед, опираясь на положительные (сильные) стороны данного процесса.

2.8. Кроме того, в основе общего подхода к исследованию лежит **следующее понимание эффективности:**

- **главная (смысловая) цель проведения ЭО** – предоставлять лицам, принимающим решения, достоверную информацию для снижения воздействия на окружающую среду от намечаемой деятельности и обеспечения экологически устойчивого развития.
- **непосредственным результатом проведения ЭО** является установление соответствия намечаемой деятельности экологическим и нормативным требованиям.
- **результативность и исполнение** системы ЭО определяются тем, в какой степени обеспечивается достижение указанных целей или замещающих мер, включая следующие аспекты:
 - Пропорциональность (дифференцированный подход). Масштаб работ по ЭО должен соответствовать значимости воздействия намечаемой деятельности на окружающую среду.
 - Равноправие. Процесс ЭО должен быть открытым и справедливым, обеспечивая равноправное участие всех сторон.
 - Эффективность. Процесс ЭО должен осуществляться в течение минимального времени и ресурсов, необходимых для решения стоящих перед ней задач.
 - Результативность. Процесс ЭО должен соответствовать установленным требованиям и задачам на основе общепринятых международных принципов.

2.9. **Масштабы оценки.** Отдельные компоненты системы ЭО можно оценивать с учетом ее основных действующих элементов, а именно:

- **Контекст.** Конституциональные, институциональные и экономические условия, в которых развивалась система ЭО, включая ограничения и стимулы;
- **Нормативно-правовая база,** устанавливающая основные обязанности и требования, и в рамках которой функционирует система ЭО;
- **Практика применения.** Практика применения системы ЭО, степень соблюдения законодательства и норм в области ЭО;
- **Воздействие.** Значимость системы ЭО: ее влияние на процесс принятия решений и реализацию проектов (выгоды) и то бремя, которое она накладывает на субъектов ЭО (затраты);
- **Институциональный потенциал** уполномоченных организаций для поддержания и совершенствования системы ЭО, включая профессиональный уровень, опыт, заинтересованность, ресурсное обеспечение, эффективность работы и понимание ситуации.

2.10. Для каждого из указанных пяти аспектов были разработаны способы оценки (Приложения 1.1 – 1.5), включая методические указания по проведению общей оценки и контрольные листы с указанием более детальных критериев в целях повышения эффективности оценки. Выбраны показатели, с помощью которых оценивали эффективность системы ЭО по рейтинговой шкале от 1 (низкая эффективность) до 5 (высокая эффективность). Предложенная схема проведения исследования, работа над

которой еще не завершена, разрабатывалась для анализа системы ЭО в целом, а также для сравнительного анализа систем ЭО различных стран.

2.11. Критерии разрабатывались с использованием в качестве отправной точки следующих элементов и характеристик систем ЭО, применяемых в международной практике:

- Адекватная область применения ЭО («охват» системы ЭО), т.е. включение в сферу ее охвата тех видов деятельности, планов, программ, которые могут оказывать воздействие на окружающую среду;
- Полнота определения термина «окружающая среда» («широта» системы ЭО), включающего воздействия на природные ландшафты и экосистемы и приемлемость культурных и социальных эффектов;
- Процедура отбора объектов ЭО (скрининг) с целью выделения видов деятельности, которые могут оказаться источником значимых воздействий на окружающую среду видов деятельности, не оказывающих такого воздействия;
- Процедура определения масштабов работ с целью сосредоточения на наиболее значимых воздействиях;
- Рассмотрение альтернатив намечаемой деятельности;
- Оценка воздействий на окружающую среду и использование результатов для подготовки планов экологического менеджмента;
- Участие общественности в процессе ЭО;
- Предоставление информации и обнародование результатов ЭО;
- Учет результатов ЭО в процессе принятия решений; и
- Обеспечение мониторинга, контроля и послепроектного анализа.

2.12. Отсутствие или недостаточное развитие одного из указанных выше элементов приведет к нарушению целостности всей системы ЭО, снижению ее оперативной эффективности, а, возможно, и снижению отдачи от государственных средств. Этот вывод основан на имеющемся международном опыте и результатах исследований, проведенных ранее в России. Таким образом, данное исследование позволило уточнить критерии эффективности ЭО для их возможного применения в рамках других проектов и программ Банка. Данные критерии приведены в описании методов (Приложение 1)

Методология исследования

2.13. При использовании системы указанных выше критериев и индикаторов был собран значительный объем информации. Большая часть информации была получена с помощью специально разработанных форм, анкет и оценочных листов. Краткое описание методологии анализа приводится в данном разделе. Более подробное описание способов проведения анализа и протоколов их применения дано в приложении 1.

Основные источники информации

2.14. Исследование проводилось на основе информации, полученной из следующих источников:

- Нормативно-правовые документы, регламентирующие процесс ЭО,

- Методические разработки и указания, поддерживающие процесс ЭО;
- Национальный и региональные Доклады о состоянии окружающей среды;
- Данные специально уполномоченных органов, включая информацию об обработке документации, и данные, предоставленные субъектами инвестиционной деятельности;
- Ранее проведенные исследования системы ЭО;
- Интервьюирование с представителями заинтересованных сторон (участников процесса ЭО);
- Выборочное исследование комплектов проектной документации и документации по ЭО.

Методы сбора и анализа информации

2.15. Для сбора и анализа информации были использованы следующие **методы**:

- Анкетирование и интервьюирование участников ЭО с использованием анкет, специально разработанных для данного исследования (Приложение 1);
- Групповые обсуждения в форме круглых столов, например: «Экологическая экспертиза и ОВОС: практика на региональном уровне»; «ЭО как способ улучшения инвестиционного климата». Цель групповых обсуждений - уточнение возможностей участников ЭО и основных проблем при выполнении ЭО;
- Анализ нормативно-правовой базы федерального и регионального уровня (на основе общих критериев и показателей эффективности);
- Изучение практических примеров; а также
- Изучение методических и информационных материалов, доступных на федеральном и региональном уровне.

2.16. Были разработаны **три отдельных вопросника**, которые охватывали следующие темы:

- *Потенциал ГЭЭ*. Вопросник ориентирован на представителей специально уполномоченного органа в области экологической экспертизы;
- *Процедура проведения ОВОС*. Вопросник адресован заказчикам, компаниям, участвующим в проведении ОВОС, экспертам ГЭЭ; и
- *Система ЭО в целом*. Упрощенный вопросник адресован представителям региональной власти и местного самоуправления, общественным организациям, другим заинтересованным сторонам, участвующим в ЭО, но не работающим профессионально в этой области.

Участие заинтересованных сторон

2.17. В исследовании участвовали представители тех групп и организаций, которые имеют права и/или нормативно закрепленные обязанности и ответственность в области экологической оценки. К этим группам относятся:

- Субъекты инвестиционной деятельности:
 - Инициатор/Заказчик проекта;
 - Исполнители оценки воздействия на окружающую среду;
 - Инвесторы, финансовые и кредитные организации;
 - Другие субъекты инвестиционной деятельности;
- Специально уполномоченные органы в области экологической экспертизы
 - Департамент государственной экологической экспертизы МПР РФ;
 - Подразделения ДПР в 7 административных округах и КПР, имеющие полномочия в области экологической экспертизы и оценки воздействия на окружающую среду;
 - Внештатные эксперты, привлекаемые к проведению ГЭЭ.
- Органы исполнительной власти субъектов Федерации и местного самоуправления:
 - Администрации субъектов Федерации;
 - Местные администрации различных уровней.
- Общество:
 - Общественные экологические организации;
 - Представители местного населения и активисты;
 - Научная общественность

3. КОНТЕКСТ РОССИЙСКОЙ СИСТЕМЫ ЭО

Основные вопросы	✓ В рамках какого политического и институционального контекста функционирует система управления охраной окружающей среды и ЭО? В чем состоят основные ограничения и возможности ее развития? ✓ Какие приоритеты уделяются экологической устойчивости в рамках экономического развития? ✓ Степень открытости и поддержки со стороны общества и правительства относительно вопроса общественного участия в принятии управленческих решений?
Краткая оценка	По Конституции управление охраной окружающей среды в Российской Федерации входит в сферу полномочий федерального центра и 89 субъектов Российской Федерации (регионов). Современная российская система ЭО ведет свою историю от действовавшей в СССР системы принятия решений в отношении проектов хозяйственной деятельности, основанной, главным образом, на инженерном подходе с упором на технические нормативы и строительные нормы и правила с последующей оценкой качества технических решений и проектной документации независимыми экспертами («экспертиза»). Современная система ЭО сложилась под влиянием трех основных факторов: (i) реформирования государственного сектора экономики и развития рыночных отношений и демократии; (ii) повышения осведомленности общественности об экологических рисках и оказания давления на правительство с целью принятия мер по обеспечению здоровья населения; и (iii) развития систем ЭО на международном уровне и подписания Россией международных конвенций в области охраны окружающей среды. В мае 2000 г. Государственный комитет РФ по охране окружающей среды (Госкомэкология) был упразднен, а его функции переданы Министерству природных ресурсов. Это решение объясняют двояко. Одни утверждают, что упразднение Госкомэкологии стало частью более широких усилий правительства, направленных на сокращение количества министерств и независимых органов. Другие утверждают, что причиной ликвидации Госкомэкологии стало мнение, что проводимая этим ведомством политика препятствует развитию экономики. Проведенная реструктуризация породила чувство неуверенности в будущем системы управления охраной окружающей среды и обеспечении политической поддержки. МПР сократило штаты своих областных органов, закрыв при этом подавляющую часть районных и муниципальных подразделений, что привело к общему ослаблению системы, а также ее важнейших элементов (экологического контроля и мониторинга загрязнения). Общественные экологические движения были в первых рядах борьбы за осуществление политических реформ, но во второй половине 90-х годов интерес общественности и внимание правительства к экологическим вопросам стали угасать. Например, в первом варианте Плана социально-экономического развития от 2000 г. цели природоохранной деятельности даже не были указаны. Россия принимает активное участие в международной деятельности в области охраны окружающей среды. Так, Россией подписан ряд международных соглашений и конвенций, включая «Конвенцию об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте», которая вступила в силу в 1997 г. В целом, политические и социальные условия способствовали развитию системы управления окружающей средой, однако в последнее время реорганизация российской системы управления окружающей средой и ее последующее ослабление оказали неблагоприятное воздействие на функционирование системы ЭО
Предлагаемая оценка	3

ПОЛИТИЧЕСКОЕ УСТРОЙСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

3.1. Российская Федерация – это федеративное государство, в состав которого входят 89 субъектов Федерации: областей, краев и республик. В России на территории площадью 17 000 000 кв. км проживает 146 млн. человек. По Конституции управление охраной окружающей среды в Российской Федерации входит в сферу полномочий федеральных и региональных органов власти, хотя в случае необходимости федеральные органы власти и управления имеют право отменить решение региональных органов.

3.2. Современная российская система ЭО ведет свою историю от действовавшей в СССР системы принятия решений в отношении проектов хозяйственной деятельности, основанной, главным образом, на инженерном подходе с упором на технические нормативы и строительные нормы и правила с последующей оценкой качества технических решений и проектной документации независимыми экспертами («экспертиза»). Существующая система ЭО сложилась под влиянием трех основных факторов: (i) реформирования государственного сектора экономики и развития рыночных отношений и демократии; (ii) повышения осведомленности общественности об экологических рисках и оказания давления на правительство с целью принятия мер по обеспечению здоровья населения; и (iii) развития систем ЭО на международном уровне и подписания Россией международных конвенций в области охраны окружающей среды, например, «Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте» (Конвенции Эспоо) (ЕЭК, 1991), что привлекло повышенное внимание к качеству управления окружающей средой в Российской Федерации со стороны международных организаций.

3.3. В течение последнего десятилетия в Российской Федерации осуществляется процесс рыночных реформ. В ходе реформ изменилась роль государства, произошла существенная реорганизация государственного сектора и его институтов, в том числе российской системы управления охраной окружающей среды (УООС). Будучи неотъемлемой частью государственного сектора страны, не избежала реформирования и система УООС. Приведенный ниже краткий обзор развития системы УООС, начиная с момента ее возникновения во времена Советского Союза, дает еще одну возможность взглянуть на произошедшие перемены.

- **Первый этап (50-70-е годы):** в центре внимания системы УООС – предотвращение промышленного загрязнения окружающей среды путем строительства природоохранных сооружений. В соответствии с действовавшими в те годы нормативным актам каждый хозяйственный объект или комплекс, независимо от ведомственной принадлежности, должен был быть оснащен очистными сооружениями. Однако необходимых финансовых и материальных ресурсов не выделялось, что стало причиной разрыва между декларируемыми природоохранными требованиями и возможностями государства обеспечивать их выполнение. В это период стали появляться первые санитарно-гигиенические нормы предельно допустимых концентраций загрязняющих веществ (ПДК) в водных объектах и атмосферном воздухе. ПДК разрабатывались в системе Минздрава с целью улучшения состояния экологических условий населенных мест.
- **Второй этап (70-е годы – конец 80-х годов):** Интеграция экологических приоритетов в процесс экономического планирования, создание Государственного Комитета по охране окружающей среды. В разделе № 14 «Охрана природы» Государственного плана социально-экономического развития

СССР фигурировали такие природоохранные показатели, как объемы очистки загрязненных сточных вод; объемы уловленных вредных веществ из отходящих газов и другие. На практике, плановые природоохранные задания хронически не выполнялись из-за недостаточного – «по остаточному принципу» – выделения государственных ресурсов. Нарушители природоохранных требований крайне редко привлекались к ответственности, а ущерб, причиняемый обществу загрязнением окружающей среды, не оказывал никакого влияния на репутацию предприятий. Было сформировано более 800 экологических норм и правил, регулирующие воздействия хозяйственной деятельности на природную среду и человека, содержащихся в нормативных документах Госстроя СССР, Минздрава СССР, отраслевых министерств и ведомств. 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. Укреплению системы управления охраной окружающей среды способствовали расширение доступа к информации и растущая обеспокоенность общественности состоянием окружающей среды.

- **Этап III (90-е годы): Создание специально уполномоченных природоохранных органов на различных уровнях власти.** Государственным Комитетом по охране окружающей среды были образованы соответствующие комитеты во всех союзных республиках, краях, областях, началось формирование городского и районного уровней природоохранной системы. Основными элементами системы управления окружающей средой, определившими структуру специально уполномоченных природоохранных органов, стали: мониторинг уровня загрязнения окружающей среды, **экологическая экспертиза**; контроль, нормирование и природопользование. В начале 90-х годов Государственный Комитет по охране окружающей среды был преобразован в Министерство, а в 1996 г. был вновь преобразован в Комитет. В 1999 г. только в системе экологического контроля было занято более 5000 специалистов. Проводилась активная работа в сфере экологического образования, информирования населения, общественности, государственных органов о состоянии окружающей среды. Основные принципы управления охраной окружающей среды были изложены в «Государственной стратегии Российской Федерации об охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития» (утверждена Указом Президента Российской Федерации от 4 февраля 1994 г. № 236). Появились собственные источники финансирования приоритетных видов природоохранной деятельности, образуемые из платежей в фонды охраны природы.
- **Этап IV (с 2000 г. по настоящее время):** Реорганизация системы УООС, включая упразднение Государственного Комитета по охране окружающей среды и передачу его функций Министерству природных ресурсов РФ. 17 мая 2000 г. Государственный Комитет по охране окружающей среды России был упразднен, а природоохранные функции были переданы МПР России. В результате численность природоохранных подразделений в территориальных органах МПР России была резко сокращена (в некоторых учреждениях на 50-70%), прежде всего, за счет инспекторского корпуса городского и районного звена, которое практически перестало функционировать. Многие технические специалисты были уволены по сокращению штатов, будущее системы было поставлено под сомнение. Некоторые регионы решили взять инициативу в свои руки, создав природоохранные подразделения при региональных администрациях, которые взяли на себя некоторые функции федеральных природоохранных подразделений после сокращения их штатов. Однако эти

структурные преобразования не подкреплены ни законодательно, ни посредством разработки соответствующей стратегии. А создание новых природоохранных органов на уровне округов с нечетким разделением полномочий между областными и городскими природоохранными органами, и передача важнейших природоохранных функций (мониторинг, сертификация, аудит, поддержка ГЭЭ) государственным учреждениям при МПР, действующим на полукommerческой основе, усилили чувство неопределенности среди субъектов хозяйственной деятельности, которым было трудно определить конкретный уполномоченный орган.

3.4. Наибольший **интерес общественности** к экологическим проблемам отмечен в последние годы правления советской власти и на ранней стадии переходного периода. Причину такой повышенной активности следует отчасти искать в появлении информации о происходивших в прошлом экологических катастрофах. Действительно, общественные экологические движения были в первых рядах борьбы за осуществление политических реформ. Во второй половине 90-х годов интерес общественности и, как следствие, внимание правительства к экологическим вопросам стали угасать. Активный интерес общественности побудил власти в начале 90-х годов укрепить природоохранное законодательство и структуры, улучшить механизм участия общественности. И, напротив, в первом варианте Концепции и Плана социально-экономического развития Российской Федерации (версия от 2000 г.) экологические приоритеты даже не были упомянуты, и лишь в дальнейшем в План был добавлен раздел об охране окружающей среды. Очередной всплеск общественного интереса был вызван упразднением в 2000 г. Госкомэкологии, но в настоящее время общественность более всего беспокоит риск загрязнения окружающей среды, связанный с ввозом в Россию на хранение отработанного ядерного топлива. Интересы общественных организаций разнятся от региона к региону, отражая, главным образом, местную специфику.

Развитие российской системы ЭО в русле международных тенденций

3.5. Российские специалисты внимательно следили за развитием международной системы ЭО, новые элементы которой были внедрены в российскую систему ЭО путем внесения в нее отдельных изменений. Эта эволюция российской системы ЭО происходит в соответствии с общими тенденциями, характерными для стран с переходной экономики Восточной Европы и бывшего СССР. В своей работе на эту тему А. Черп (Cherp, 2001) отмечает три этапа развития системы ЭО:

- **Этап 1 – реформирование унаследованной от СССР системы экологической экспертизы.** В большинстве стран этот этап пришелся на 80-е годы, когда были установлены процедуры проведения ЭО в рамках вневедомственной экспертизы. Заключение ЭО были увязаны с системой разрешений, выдаваемых вновь созданными природоохранными органами.
- **Этап 2 – коренные реформы в странах ЦВЕ и постепенное изменение законодательства по ЭО в новых независимых государствах (ННГ).** В 90-х годах большинство стран Центральной и Восточной Европы, стремившиеся стать членами ЕС, ускорили процесс реформирования системы ЭО с учетом требований ЕС. Для этого требовалось внедрить, в первую очередь, действенные элементы участия общественности, отбора проектов и определения масштабов работ. И, наоборот, в новых независимых государствах процесс трансформирования системы ЭО был более медленным, поскольку у этих стран не было ни мотивации, ни ресурсов, которыми обладали страны, готовившиеся к вступлению в ЕС. Тем не менее,

в систему были внедрены некоторые новые элементы, например, положение об участии общественности. Вместе с тем, были сохранены разделение на подсистемы ГЭЭ и ОВОС, также как и недифференцированное широкое применение ЭО, и сохранившиеся с советских времен правила и нормы планирования и проектирования.

- **Этап 3 – адаптация и углубление практики применения ЭО.** Этот последний этап характеризуется дальнейшим углублением процесса ЭО, например, первыми попытками внедрить стратегическую экологическую оценку (СЭО) и внедрением требований Орхусской Конвенции об обеспечении доступа общественности к экологической информации (ЕЭК, 1998). На этом этапе находятся страны, которые готовятся к вступлению в ЕС и осуществили соответствующие меры согласно новым требованиям законодательства ЕС. Страны ННГ внесли в свое законодательство лишь отдельные изменения, например положения об участии общественности, но реализация принятых положений идет с отставанием.

3.6. Важным показателем развития системы ЭО в странах ННГ является переход от относительно жесткого подхода, основанного на технических нормативах, к более гибкой методике комплексного рассмотрения экологических рисков и поиска экономически эффективных оптимальных решений, сочетающих экологические и коммерческие приоритеты. Например, строгими требованиями СНиП на строительство автозаправочных станций устанавливается минимальное расстояние от станций до жилых строений и объектов хозяйственной деятельности. И, наоборот, в развитой системе ЭО, целью анализа будет оценка факторов риска (для населения, экосистем и так далее), и при принятии проектного решения расстояние от станции до других объектов может быть и иным (если это позволяют обстоятельства), при условии включения в проектное решение факторов, надлежащим образом снижающих степень возможного риска.

История развития системы экологической оценки в России

3.7. В определенной степени развитие российской системы ЭО следовало указанным выше закономерностям. Однако, в связи с произошедшими в последнее время институциональными изменениями, процесс трансформации ЭО замедлился. Более подробно основные этапы развития системы ЭО в России можно обобщить следующим образом:

3.8. **Этап 1 (1940 – 1990 гг.) – формирование экологических норм, экспертизы и создание системы ЭО.** Российская система ЭО, которая начала формироваться в недрах советской системы централизованного планирования, унаследовала многие черты связанных с этой системой подходов к планированию и оценке намечаемой деятельности. Отдельные элементы системы ЭО можно встретить на каждом из этапов формирования системы управления качеством окружающей среды. Так, элементы экологической оценки можно увидеть в Постановлении Совета Министров СССР от 29 мая 1949 г. «О мерах борьбы с загрязнением атмосферного воздуха и об улучшении санитарно-гигиенических условий населенных мест». Статус вневедомственной государственной экспертизы имели Государственная экспертная комиссия Госплана СССР (Госплана РСФСР) и Главная экспертиза проектов и смет Госстроя СССР; существовали многочисленные экспертные органы в министерствах и ведомствах всех уровней, которые осуществляли превентивный контроль, в том числе, за выполнением природоохранных норм при подготовке обосновывающей документации. Как правило, финансирование и осуществление работ по всем могло производиться при наличии положительного заключения экспертизы.

3.9. В 1985 г. Государственный комитет СССР по строительству утвердил “Инструкцию о составе, порядке разработки, согласования и утверждения проектно-сметной документации на строительство предприятий, зданий и сооружений” (СНиП 1.02.01-85). 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» (Госстрой СССР, 1985). Именно это требование послужило прототипом введенной позднее оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС).

3.10. Однако эффективность применения разбросанных по разным ведомствам требований и контроля была недостаточной, и это привело к принятию в 1988 г. Постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О коренной перестройке дела охраны природы в стране» от 7 января 1988 г., согласно которому был образован Государственный Комитет по охране окружающей среды и создан новый институт – Государственная экологическая экспертиза. В дальнейшем полномочия ГЭЭ были расширены Указом Верховного Совета СССР № 827-1 “О неотложных мерах по улучшению экологической ситуации” от 27 ноября 1989 г., согласно которому финансирование и осуществление работ по всем проектам и программам должно производиться только при наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы.

3.11. 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. Так было положено начало формированию системы ЭО в России.

3.12. **Этап 2 (90-е годы) – укрепление ГЭЭ и создание ОВОС как самостоятельной подсистемы ЭО.** ГЭЭ стала основным элементом системы ЭО в России с принятием закона РСФСР “Об охране окружающей природной среды” в 1991 г. (№ 2060-1, от 19 декабря 1991 г.). Вслед за подтверждением Россией в 1992 г. своего участия в Конвенции ЕС об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте, Минприродой РФ было принято “Положение об оценке воздействия на окружающую среду в Российской Федерации” (№ 222, от 18 июля 1994 г.), которое было зарегистрировано в Министерстве юстиции. Однако данный документ не нашел достаточной поддержки у российских ведомств, и поэтому Положение не было утверждено Советом Министров. Положение также называют «Положением об ОВОС», что соответствует принятой российской аббревиатуре. В 1995 г. был принят Федеральный закон “Об экологической экспертизе” (№ 174-ФЗ, от 23 ноября 1995) и ряд нормативных актов, развивающих его положения. Новое «Положение об оценке воздействия на окружающую среду...» (Госкомэкология РФ, 2000), которое рассматривает ГЭЭ и ОВОС как два элемента одного процесса, было принято в 2000 г., за несколько дней до упразднения Госкомэкологии.

3.13. **Этап 3 (с 2000 г. – по настоящее время). Реорганизация системы ЭО как часть реструктуризации системы управления охраной окружающей среды.** После ликвидации в 2000 г. Госкомэкологии России была предпринята попытка радикально реформировать институт ГЭЭ, передав функции государственного органа специально созданному Федеральному государственному учреждению (ФГУ) «Госэкоэкспертиза». МПР всячески подчеркивалась независимость вновь создаваемой организации от других функций МПР, например, выдачи лицензий на природопользование.

Финансирование деятельности новой организации должно было осуществляться за счет платы за проведение ГЭЭ. Однако в конечном итоге от этой идее отказались, так как она грубо противоречила действующему Закону о ГЭЭ и, кроме того, не была обеспечена финансированием. В результате интенсивных консультаций МПР вынуждено было принять решение о воссоздании подразделений ГЭЭ в аппарате министерства. Было создано Управление государственной экологической экспертизы (Приказ МПР РФ № 363 от 6 октября 2000) и утверждено Положение о нем (Приказ № 454 от 30 октября 2000).

3.14. Однако в 2001 г. последовали новые изменения организационной структуры центрального 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 выведен в прямое подчинение министра по аналогии с Департаментом кадров и бухгалтерией. Единой схемы подчиненности самостоятельных отделов ГЭЭ в территориальных природоохранных органах нет. В большинстве комитетов они подчиняются заместителю председателя территориального комитета МПР, отвечающего за управление охраной окружающей среды.

3.15. Обеспокоенность общественности, вызванная упразднением в 2000 г. Госкомэкологии и ослаблением системы ЭО, вынудила МПР создать рабочую группу из ученых, специалистов и представителей общественности (Приказ МПР от 6 сентября 2000 г. № 326) с целью разработки новой Концепции ГЭЭ. Группа не пришла к единому мнению о путях развития ГЭЭ в новых условиях. Было разработано два варианта Концепции. Первый вариант был ориентирован на воссоздание целостной системы органов ГЭЭ при сохранении основных принципов и подходов, внесение некоторых изменений в действующие нормативные акты, закрывающих пробелы существующей нормативно-правовой базы. Второй вариант предлагал более радикальные изменения, в том числе и внесение серьезных дополнений в законодательство, не представив, однако, целостной концепции этих изменений. Новые руководители МПР России (с 2001 г.) не высказали заинтересованности в дальнейшей работе группы, и ее деятельность была прекращена.

4. НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА СИСТЕМЫ ЭО

Основные вопросы	✓ Существует ли четкая нормативно-правовая база системы ЭО? ✓ Четко ли определены в конкретных положениях основные элементы систем ЭО, принятые на международном уровне? ✓ Есть ли конкретные методологические инструкции применения ЭО?
Краткая оценка	Российская система ЭО опирается на четкую правовую основу: Федеральный закон «Об экологической экспертизе» от 1995 г., Положение «Об оценке воздействия намечаемой и иной деятельности на окружающую среду Российской Федерации» от 2000 г. и недавно принятый Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 2002 г. Несмотря на то, что в рамках ФЗОС-2002 была предпринята попытка объединения двух компонентов ЭО (ОВОС и ГЭЭ) в единую систему, они по-прежнему остаются отдельными, недостаточно скоординированными процессами. Основные элементы, принятые в международной практике систем ЭО, отражены, пусть иногда и в зачаточной форме, в российских законодательных и нормативных актах в области ЭО. За прошедшие 10 лет законодательную базу дополнили новые элементы, допускающие, например, отбор объектов и определение масштабов работ. Кроме того, были введены более действенные правила обеспечения общественного участия. К реальным недостаткам нормативной и методической базы следует отнести отсутствие цельной и последовательной системы инструктивно-методической документации о порядке проведения ЭО. Это порождает волюнтаризм государственных чиновников, служит препятствием оперативного процесса подготовки и принятия решений, создает атмосферу неопределенности и способствует коррупции. Меньше всего методических инструкций разработано в области отбора объектов и определения масштабов работ, предоставления информации и обеспечения доступа общественности к ней, а также в сфере стратегической экологической оценки. В одной из важных областей законодательства об ЭО выявлено несоответствие: новый ФЗОС-2002 (Статья 9) говорит о возможности передачи исполнительной власти субъектов Федерации осуществления части полномочий, в том числе в области государственной экологической экспертизы объектов, подлежащих обязательной государственной экологической экспертизе, проводимой на уровне субъектов Российской Федерации, тогда как ФЗЭЭ-1995 устанавливает, что только федеральный орган государственной власти имеет право проводить ГЭЭ. Одно из возможных толкований данной ситуации: данные нормы противоречат друг другу; ФЗОС-2002 имеет приоритет над принятым ранее ФЗЭЭ-1995 и предоставляет региональным органам власти возможность принимать непосредственное участие в проведении ГЭЭ. Несмотря на указанные выше недостатки, российской нормативной правовой базе в области экологической оценки дана оценка «удовлетворительно» (4 балла), так как в целом она обеспечивает функционирование ЭО. Вместе с тем, необходимо разработать методическую составляющую, обеспечивающую выполнение законодательства в этой области, а также конкретизировать отдельные положения для восполнения имеющихся пробелов.
Предлагаемая оценка	4

НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА СИСТЕМЫ ЭО

4.1. В этой главе рассматриваются нормативно-правовые акты федерального уровня, которые определяют порядок проведения экологической оценки. Дано описание основных законодательных актов, а также их увязка с другими нормативными актами, определяющими порядок разработки, согласования и утверждения проектов. Анализируется степень отражения ключевых элементов систем ЭО, принятых в мире, в российских нормативно-правовых актах в области ЭО. Основополагающая методология выполнения указанной оценки описана в Приложении 1.2. Обзор практики применения системы ЭО в регионах дается в следующей главе.

Основные элементы системы ЭО в России: Государственная экологическая экспертиза и ОВОС

Российская система ЭО состоит из двух подсистем: государственной экологической экспертизы (ГЭЭ) и оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС). С концептуальной точки зрения, существование обоих процессов взаимообусловлено: ОВОС представляет собой экологическую оценку, проводимую заказчиком, результаты которой затем направляются на ГЭЭ. Эти подсистемы достаточно независимы (регулируются различными нормативными актами, реализуются различными участниками ЭО, имеют различные цели и задачи и правовые последствия). Основные элементы системы:

- **Оценка воздействия на окружающую среду является процедурой заказчика.** Необходимость прохождения государственной экологической экспертизы является доминирующим мотивом для заказчика при проведении оценки воздействия на окружающую среду. Другие мотивы, например, улучшение качества проекта, у инициатора деятельности, как правило, отсутствуют.
- Центральным звеном системы ЭО, обеспечивающим самое ее существование, является **государственная экологическая экспертиза**, проводимая специально уполномоченным органом (Министерством природных ресурсов) и его территориальными подразделениями. Для осуществления намечаемой деятельности наличие положительного заключения ГЭЭ является необходимым условием. По факту, ГЭЭ является одной из ступеней в системе принятия государственных решений относительно проектов и программ.
- **Общественная экологическая экспертиза (ОЭЭ)** является одной из форм участия общественности в ЭО. Из опыта, ОЭЭ, как правило, выполняет функции выражения общественного мнения и независимого анализа намечаемой инициативы.

Нормативно-правовая база в области ЭО и охраны окружающей среды

4.2. Обзор основных законодательных и нормативных актов, регулирующих отношения в системе ЭО, дается в приведенной ниже таблице.

Таблица 4.1. Основные законы и положения об ЭО в СССР и Российской Федерации – 1985-2002 гг.

Год	Нормативно-правовой акт	Краткое содержание
СССР		
1985	Постановление Верховного Совета "О соблюдении требований законодательства по охране природы и рациональному использованию природных ресурсов" от 3 июля 1985 г.	Содержало указания органам власти разработать нормативно-правовые акты по обязательной экологической экспертизе новых технологий и материалов, а также проектов строительства и реконструкции инфраструктурных и промышленных объектов.
1985	Инструкция о составе, порядке разработки, согласования и утверждения проектно-сметной документации на строительство предприятий, зданий и сооружений (СНиП 1.02.01-85)" (Госстрой СССР, 1985). Действовала до 1995 г.	Требовала от разработчиков включения в проектную документацию "комплексной оценки оптимальности предусматриваемых технических решений по рациональному использованию природных ресурсов и мероприятий по предотвращению отрицательного воздействия строительства и эксплуатации предприятия, сооружения на окружающую среду ..."
1988	Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР "О коренной перестройке дела охраны природы в стране" от 7 января 1988 г.	Уполномочило вновь созданный Госкомприроды проводить государственную экологическую экспертизу новых проектов, планов, программ и т.д.
1989	Указ № 827-1 Верховного Совета СССР "О неотложных мерах по улучшению экологической ситуации" от 27 ноября 1989 г. Письмо Госкомприроды СССР о процедуре оценки воздействия на окружающую среду (декабрь 1989 г.)	Запрещал финансирование проектов и программ, не имевших положительного заключения государственной экологической экспертизы. Обязывало отделы государственной экологической экспертизы не принимать на экспертизу проекты, не содержавшие результатов ОВОС
1990	Временная Инструкция о порядке проведения оценки воздействия на окружающую среду при разработке технико-экономических обоснований (расчетов) и проектов строительства народнохозяйственных объектов и комплексов (Госкомприрода, 1990) (Утверждена Госкомприродой 18 мая 1990 г., действовала до 1 января 1992 г.)	Ввела определение процедуры ОВОС; и содержала описание стадий, основных принципов и специфических требований к процедуре оценки воздействия на окружающую среду
Россия		
1991	Закон РСФСР "Об охране окружающей природной среды" от 19 декабря 1991 г. № 20-60-1	Придал обязательный характер государственной экологической экспертизе плановой и проектной документации, включая технико-экономические обоснования всех проектов

Год	Нормативно-правовой акт	Краткое содержание
1992 г	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 РФ (Минприроды РФ, 1992)	Содержала детальное описание процесса ОВОС, рассматривалась как действующая до конца 90-х годов. Оказала значительное влияние на формирование подсистемы ОВОС.
1993	Положение о государственной экологической экспертизе (утверждено Советом Министров – Правительства РФ № 942 от 22 сентября 1993 г.) (Правительство РФ, 1993)	Подробно описывало процедуру ГЭЭ, права и обязанности участников
1994	“Положение об оценке воздействия на окружающую среду в Российской Федерации” (утверждено Приказом Минприроды РФ № 222 от 18 июля 1994 г., действовало до мая 2000 г.) (Минприроды РФ, 1994)	Указывало на обязательность проведения ОВОС для проектов объектов определенных категорий. Принято с целью обеспечения реализации Конвенции Эспоо (ЕЭК, 1991)
1995	СНиП 11-01-95 “Инструкция о порядке разработки, согласования, утверждения и составе проектной документации на строительство предприятий, зданий и сооружений” (Минстрой, 1995а). СП 11-101-95 “Порядок разработки, согласования, утверждения и состав обоснований инвестиций в строительство предприятий, зданий и сооружений” (Минстрой, 1995b).	Указывали на необходимость включения раздела ОВОС в “Обоснования инвестиций” и раздела “Охрана окружающей среды” в ТЭО/проектной документации. Эти разделы должны отражать результаты экологической оценки
1995	Федеральный Закон “Об экологической экспертизе” от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ (с изменениями и дополнениями от 15 апреля 1998).	Установил основные принципы и распределение ответственности в области экологической экспертизы (государственной и общественной). Указал на необходимость предоставления “материалов по оценке воздействия” на экологическую экспертизу, но не определяет понятия оценки воздействия на окружающую среду.
1995	Инструкция по экологическому обоснованию хозяйственной и иной деятельности (утверждена Приказом Минприроды РФ № 539 от 20 декабря 1995 г.) (Минприроды РФ, 1995)	Установила более конкретные требования к материалам, предоставляемым на государственную экологическую экспертизу. Определила требования к материалам ОВОС, предоставляемым на экологическую экспертизу в составе проектной документации

Год	Нормативно-правовой акт	Краткое содержание
1996	Положение о порядке проведения государственной экологической экспертизы (утверждено Постановлением Правительства РФ №698 от 11 июня 1996 г.) (Правительство РФ, 1996)	Подробно описало порядок проведения ГЭЭ в соответствии с Федеральным Законом
1996	СНиП 11-02-96 “Инженерные изыскания для строительства. Основные положения” (Госстрой РФ, 1996)	Установлены общие положения и основные требования к организации и порядку проведения инженерных изысканий, в т.ч. – инженерно-экологических работ по подготовке проектов строительства
1997	СП 11-102-97 “Инженерно-экологические изыскания для строительства” (Госстрой РФ, 1997)	Детализированы положения СНиП 11-02-96, установлено содержание инженерно-экологических изысканий на разных стадиях подготовки инвестиционного проекта
1997	Регламент проведения государственной экологической экспертизы (утвержден Госкомэкологией РФ, приказ № 280 от 17 июня 1997 г.) (Госкомэкология, 1997)	Установил подробную процедуру проведения ГЭЭ специально уполномоченными органами
2000	Положение "Об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации" (утверждено приказом Госкомэкологии № 372 от 16 мая 2000 г.) (Госкомэкология, 2000)	Вводит основные принципы и процедуры оценки воздействия для всех видов деятельности, в т.ч. объектов стратегического уровня (план, программ и пр.), для которых проводится государственная экологическая экспертиза.
2002	Федеральный Закон «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ	Впервые законодательно устанавливает понятие ОВОС, подтверждает действие Федерального Закона «Об экологической экспертизе» (1995 г.). Статья 9 ФЗООС-2002 предоставляет возможность передачи субъектам Федерации части полномочий в области ГЭЭ при условии подписания специального соглашения.

Источник: World Bank (2002), для настоящего исследования данные обновлены.

Новый Федеральный Закон «Об охране окружающей среды» (ФЗООС-2002)

4.3. Наиболее общие принципы ЭЭ и ОВОС были отражены в Законе РСФСР «Об охране природной среды» от 1991 г. Поскольку новый Федеральный Закон «Об охране окружающей среды» (ФЗООС-2002) вступил в силу недавно, оценка его влияния на нормативно-правовую базу и практику применения ЭО носит пока лишь предварительный характер. ФЗООС-2002 является рамочным законом и практически не содержит норм прямого действия. Однако впервые в законодательном акте дается прямое определение ОВОС, что, таким образом, поднимает статус процесса ОВОС. Кроме того, у органов власти субъектов Федерации появляется возможность расширить

полномочия в области ГЭЭ на основе специальных соглашений с федеральными органами власти и управления (см. ниже текст статьи 9). Это представляет собой существенное отступление от положений ФЗЭЭ-1995, который однозначно определяет (Статья 13), что полномочиями по проведению ГЭЭ обладают только специально уполномоченные федеральные органы. Указанное отступление создает юридическую неопределенность, которую необходимо разрешить. По этой причине это положение нового ФЗОЭС-2002 пока не применялось в полном объеме ни в одном регионе.

Федеральный Закон «Об охране окружающей среды» (2002 г.)

Статья 9. Разграничение полномочий в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации

... Соглашения между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации о передаче осуществления части полномочий в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, в том числе в области государственной экологической экспертизы объектов, подлежащих обязательной государственной экологической экспертизе, проводимой на уровне субъектов Российской Федерации, заключаются в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами..

Федеральный Закон «Об экологической экспертизе» (1995 г.)

Статья 13. Специально уполномоченные государственные органы в области экологической экспертизы

.... Специально уполномоченными государственными органами в области экологической экспертизы являются федеральный специально уполномоченный на то государственный орган в области охраны окружающей природной среды (Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации) 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.

Государственная экологическая экспертиза: основные законы и положения

4.4. Основным законодательным актом, регулирующим отношения в области экологической экспертизы в России, является Федеральный Закон «Об экологической экспертизе» (ФЗЭЭ-1995). Законом экологическая экспертиза определена как установление соответствия намечаемой хозяйственной и иной деятельности экологическим требованиям и определение допустимости реализации объекта экологической экспертизы в целях предупреждения возможных неблагоприятных воздействий этой деятельности на окружающую природную среду и связанных с ними социальных, экономических и иных последствий реализации объекта экологической экспертизы.

Врезка 4.1. Принципы экологической экспертизы (ФЗЭЭ-1995, Статья 13)

«Экологическая экспертиза основывается на принципах:

- презумпции потенциальной экологической опасности любой намечаемой хозяйственной и иной деятельности;
- обязательности проведения государственной экологической экспертизы до принятия решений о реализации объекта экологической экспертизы;
- комплексности оценки воздействия на окружающую природную среду хозяйственной и иной деятельности и его последствий;
- достоверности и полноты информации, представляемой на экологическую экспертизу;
- независимости экспертов экологической экспертизы при осуществлении ими своих полномочий в области экологической экспертизы;
- научной обоснованности, объективности и законности заключений экологической экспертизы;
- гласности, участия общественных организаций (объединений), учета общественного мнения;
- ответственности участников экологической экспертизы и заинтересованных лиц за организацию, проведение, качество экологической экспертизы».

Источник: Федеральный Закон «Об экологической экспертизе» от 23.11.1995 №174-ФЗ

4.5. Государственную экологическую экспертизу организуют специально уполномоченные государственные органы в области экологической экспертизы. В качестве таковых, только Департамент ГЭЭ Министерства природных ресурсов и его территориальные подразделения имеют право и полномочия организовывать и проводить ГЭЭ. В зависимости от масштаба и характера намечаемой деятельности экспертиза проводится на федеральном уровне или уровне субъекта РФ (см. Статьи 11 и 12 ФЗЭЭ-1995). Орган ГЭЭ формирует независимую экспертную комиссию, которая анализирует представленную на ГЭЭ документацию и принимает решение о рассмотрении документации штатными сотрудниками. Результатом государственной экологической экспертизы является заключение, которое может быть положительным или отрицательным, причем положительное заключение является одним из необходимых условий для осуществления намечаемой деятельности.

4.6. Порядок организации и проведения ГЭЭ подробно регулируется **«Регламентом проведения государственной экологической экспертизы»**, утвержденным в 1997 г. Регламентом определены порядок представления документации на экспертизу, процедура формирования экспертной комиссии и порядок ее работы, разграничение ответственности между экспертами (членами комиссии) и специально уполномоченным органам, форма и порядок утверждения заключений ГЭЭ.

Оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС) – основные законы и положения

4.7. ФЗЭЭ-1995 требует, чтобы в составе документации, представляемой на государственную экологическую экспертизу, содержались “материалы оценки воздействия на окружающую среду” (Статья 14) Однако Закон не определяет и не раскрывает понятие “оценка воздействия на окружающую среду”, никак не регламентирует соответствующую процедуру. Более детальные требования к заказчику в отношении ОВОС следуют из рамочного “Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации” и “Инструкции по экологическому обоснованию хозяйственной и иной деятельности”, а также из ряда инструкций Госстроя. Эти нормативно-правовые документы рассматриваются ниже.

4.8. Рамочным нормативным документом, устанавливающим порядок проведения оценки воздействия на окружающую среду, является **“Положение об оценке воздействия на окружающую среду в Российской Федерации”** (Положение об оценке воздействия от 2000 г.). В Положении было дано следующее определение ОВОС:

«...процесс, способствующий принятию экологически ориентированного управленческого решения о реализации намечаемой хозяйственной и иной деятельности посредством определения возможных неблагоприятных воздействий, оценки экологических последствий, учета общественного мнения, разработки мер по уменьшению и предотвращению воздействий» (ст. 1.1).

4.9. Положение об ОВОС от 2000 г., принятое Государственным комитетом по охране окружающей среды, отменило действие предыдущего положения, принятого Министерством охраны окружающей среды в 1994 г. Новое положение было принято с целью устранить несоответствия Положения об ОВОС от 1994 г. Федеральному закону ФЗЭЭ-1995. Черп и др. (2001) указывают на следующие основные нововведения, содержащиеся в новом Положении об оценке воздействия от 2000 г.:

- оно рассматривает оценку воздействия, проводимую заказчиком, и экологическую экспертизу во взаимосвязи, как часть единой “национальной процедуры оценки воздействия” (Статья 1.1);
- оно расширяет область применения описанной процедуры оценки воздействия на все виды проектной деятельности и, в перспективе, на стратегические решения (*тем самым Положение об ОВОС приводится в соответствие с положениями ФЗЭЭ-1995*);
- оно подробно описывает стадии оценки воздействия и устанавливает права и обязанности заказчика, органов государственной власти, общественности и других участников на каждой из этих стадий; в частности оно устанавливает стадию разработки Технического задания;
- оно более четко устанавливает процедуру участия общественности в оценке воздействия; и
- оно устанавливает обязанности Инициатора/Заказчика, в частности: 1) организацию ОВОС на возможно более ранней стадии проектного цикла; 2) рассмотрение альтернатив намечаемой деятельности, а также 3) организацию общественных слушаний или других форм участия общественности.

4.10. **Строительные нормы и правила Госстроя.** Помимо Положения об оценке воздействия (2000 г.) существует ряд других нормативных документов, регулирующих проведение заказчиком оценки воздействия на окружающую среду. Наиболее значительными из них являются строительные нормы и правила Госстроя. Строительные правила (СП) 101-11-95 определяет требования к предпроектной документации – «Обоснованиям инвестиций» (ОИ), которое готовится до начала работы над проектной документацией и отражает основные параметры намечаемой деятельности. Согласно СП 101-11-95, в состав обоснования инвестиций входит раздел “Оценка воздействия на окружающую среду”. В СП не приведены конкретные требования к этому разделу, а лишь указано, что требования к нему определяются нормативными документами специально уполномоченного органа в области экологической экспертизы. На практике таким документом является “Положение об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую

среду в Российской Федерации» от 2000 г., которое обсуждалось в предыдущем разделе.

4.11. Нормативные документы в области ОВОС на региональном уровне. Региональные Комитеты природных ресурсов приступили к публикации методических материалов. Так, в Екатеринбурге при содействии Американского агентства международного развития (USAID) было издано учебное пособие «Принципы оценки воздействия на окружающую среду». В Москве были опубликованы «Временные методические рекомендации по оценке на стадии ТЭО воздействия на окружающую среду (ОВОС) подземных сооружений для строительства в г. Москве».

Другие законодательные акты, имеющие отношение к ЭО

4.12. Требования к организации и проведению ГЭЭ и ОВОС в России имеются и в ряде других законодательных и нормативных актах: кодексах, законах, указах президента, постановлениях правительства, приказах министерств и ведомств, других нормативных актах. Эти документы определяют различные требования к намечаемой деятельности, процедуры принятия решений, методику расчетов, рассматривают вопросы возможного воздействия на окружающую среду и пр. Помимо Федерального Закона «Об экологической экспертизе» обязательный характер Государственной экологической экспертизы отражен в более чем 20 федеральных законах, большая часть которых перечислена ниже.

- Водный кодекс Российской Федерации-1995 (Статьи 80 и 105);
- Лесной кодекс Российской Федерации (1997) – Статья 65;
- Градостроительный кодекс Российской Федерации (2000) – Статья 28;
- Земельный кодекс Российской Федерации (2001);
- О животном мире (1995) – Статья 20;
- О Континентальном шельфе Российской Федерации. (1995) – Статьи 31 и 34;
- Об использовании атомной энергии (1995) – Статьи 10 и 28;
- О мелиорации земель (1996) – Статья 23;
- О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами (1997) – Статья 20;
- Об уничтожении химического оружия (1997) – Статьи 7 и 12;
- Об исключительной экономической зоне Российской Федерации (1998) – Статья 27;
- Об отходах производства и потребления (1998) – Статьи 10 и 12;
- О внутренних водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации (1998) – Статья 34;
- Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений (2000) – Статья 14.

4.13. Ответственность за правонарушения. Кодекс «Об административных правонарушениях» содержит положения об экологических правонарушениях, в частности, новую статью о нарушении Федерального Закона «Об экологической экспертизе». Статья 8.4 «Нарушение законодательства об экологической экспертизе» устанавливает, что невыполнение требований законодательства об обязательности проведения государственной экологической экспертизы или осуществление деятельности, не соответствующей документации, которая получила положительное

заключение государственной экологической экспертизы, влечет наложение административного штрафа. Если правонарушение расценивается как преступление, на него распространяется сфера действия Уголовного кодекса РФ.

4.14. Помимо упоминавшихся выше правил и документов Госстроя, издан ряд пособий для неправительственных и общественных организаций по вопросам участия в государственной и общественной экологической экспертизе и ОВОС. Недавно вышли в свет изданы две работы: Горкиной, Максименко и др. (2001) и Черпа и др. (2001) – которые можно рассматривать как руководство для практиков и по обучающее пособие по экологической оценке.

Связь ЭО с проектным циклом

4.15. **Основными участниками процесса ЭО являются:**

- **Инициатор/Заказчик** намечаемой деятельности, который приглашает (нанимает) проектировщика и разработчика ОВОС для подготовки требуемой проектной документации, включая документацию ОВОС;
- **Специально уполномоченный орган в области экологической экспертизы** документации, в настоящее время – МПР России и его территориальные органы на уровне субъектов Федерации. Указанные территориальные органы входят в систему МПР в отличие от природоохранных подразделений региональных и местных органов власти, которые находятся в прямом подчинении указанных органов власти и управления;
- **органы государственной власти субъекта российской федерации** (или местного самоуправления), которые наделены правом определять и согласовывать технические условия реализации деятельности, оформлять земельные отношения с инициатором, давать разрешение на реализацию проекта; а также организовывать общественные слушания;
- **общественность/местное население** (как физические, так и юридические лица), которые могут принимать участие в процессе экологической экспертизы и оценки воздействия на окружающую среду.

4.16. Экологическая оценка осуществляется в **три этапа**: (i) подготовка заказчиком Материалов по оценке воздействия (МОВ) в составе обосновывающей документации; (ii) рассмотрение обосновывающей документации органом ГЭЭ силами штатных сотрудников (в простых случаях) или силами независимой экспертной комиссии (для более сложных объектов экспертизы), а при необходимости общественная экспертиза; (iii) и, наконец, утверждение заключения ГЭЭ органом ГЭЭ.

4.17. **Подготовка обосновывающей документации.** Подготовительный этап состоит из нескольких шагов. Требования к составу, содержанию, формату документации, графику и правилам ее согласования (экспертизе) определяются соответствующими требованиями Госстроя России, МПР России и другими нормативными актами. К обосновывающей документации относятся: (i) Инвестиционный замысел (цели инвестирования) и Ходатайство (Декларация) о намерениях инвестирования; (ii) Обоснования инвестиций; (iii) ТЭО/проект строительства. Готовятся также пять вспомогательных документов, включая Техническое задание на ОИ и ТЭО и Технический отчет по результатам инженерных изысканий.

4.18. В качестве составной части предпроектной и проектной документации заказчик должен подготовить Материалы оценки воздействия намечаемой деятельности на окружающую среду. Цель подготовки МОВ – обеспечить поддержку разработки

проектной документации на различных стадиях ЭО. МОВ включают в себя (i) Определение задач и масштабов работ (Техническое задание); (ii) Предварительный вариант материалов оценки воздействия; и (iii) Окончательный вариант МОВ, представляемые на ГЭЭ в составе обосновывающей документации.

4.19. Экологическая экспертиза. После получения обосновывающей документации, сотрудник ГЭЭ проверяет комплектность представленной документации, определяет стоимость проведения экспертизы. В зависимости от сложности объекта экспертизы, определяется необходимость и состав экспертной комиссии. Экспертизу проходит вся обосновывающая документация, включая МОВ. Как правило, основное внимание уделяется Документу «Обоснования инвестиций» и ТЭО/Проекту. В составе экспертной комиссии может быть от 3 до 20 (при проведении сложной экспертизы) внештатных экспертов. Простая экспертиза может выполняться штатными сотрудниками специально уполномоченного органа.

4.20. Утверждение заключения. После подписания комиссией экспертного заключения и проверки соответствия заключения установленным требованиям, ее заключение утверждается специально уполномоченным органом в области экологической экспертизы. Утверждение заключения означает, что специально уполномоченный орган подтверждает соблюдение всех необходимых процедурных требований в процессе проведения экологической экспертизы.

Таблица 4.2. ЭО и проектный цикл: основные элементы и участники

Основные этапы разработки проекта	Инициатор	Специально уполномоченный государственный орган (МПР) и экспертная комиссия	Общественность и другие заинтересованные стороны
Подготовка	Декларация о намерениях инвестирования ТЗ на ОВОС) Обоснования инвестиций Материалы ОВОС		Участие общественности Согласования с другими уполномоченными органами, Общественные обсуждения
Экспертиза		Экспертиза обосновывающей документации экспертной комиссией или штатным сотрудником органа ГЭЭ Заключение ГЭЭ	ОЭЭ
Утверждение		Утверждение заключения ГЭЭ органом, уполномоченным в области ГЭЭ	

ОСНОВНЫЕ ОСОБЕННОСТИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ БАЗЫ ЭО В РОССИИ

4.21. В данном разделе приводится оценка российской нормативно-правовой базы в области ЭО по ключевым аспектам. В таблице 4.3. представлены результаты сводной оценки по каждому из аспектов. В Приложении 1.2. содержатся методические рекомендации, послужившие основой для проведения данной рейтинговой оценки. Оценка проводилась по шкале от 5 («всесторонняя и передовая») до 1 («несовершенная и неполная»). Поскольку ГЭЭ и ОВОС регулируются различными правовыми актами, они рассматривались в отдельных столбцах.

Таблица 4.3. Особенности российской нормативно-правовой базы ЭО

Критерий	ГЭЭ – ФЗЭЭ-1995	ОВОС – Положение «Об оценке воздействия...» от 2000 г.	Предлагае мая оценка
Область применения (охват, объекты) системы ЭО	Охват широкий, распространяется на область стратегических (политики, планы, программы) и проектных инициатив (Статьи 11, 12)	Также широкий охват. Устанавливает, что документация любого плана или проекта подлежит ГЭЭ и, соответственно, должна содержать оценку воздействия на окружающую среду.	4
Полнота определения термина «окружающая среда»	В ФЗОС-2002 дается весьма широкое определение окружающей среды, которое включает в себя компоненты природной среды, а также природные, природно-антропогенные и антропогенные объекты. Также дается определение природной среды. Статья 4. конкретизирует объекты охраны окружающей среды, куда включены также и экосистемы, и объекты культурного наследия.		4
	ФЗЭЭ-1995 говорит об оценке экологических и связанных с ними социально-экономических последствий.	Акцент на компоненты природной среды (земли, воды и воздуха, животный и растительный мир). Конкретных требований по охвату социальных и культурных ценностей не содержит.	
Отбор и классификация объектов ЭО	Положения об отборе объектов в законе не содержится, но в методических рекомендациях предусмотрены: (1) порядок представления документации на ГЭЭ на федеральном и региональном уровне, и (2) три категории сложности объектов экспертизы (сложная, средняя и простая)	Регионы имеют право на разработку упрощенных процедур для проектов с незначительным воздействием на окружающую среду (по согласованию с федеральными органами)	2-3
Определение масштаба работ	Конкретного положения об определении масштаба работ нет. Однако для проведения ГЭЭ и ОВОС требуется составление ТЗ, которое может служить средством	Требуется составление ТЗ на ОВОС. Формального анализа ТЗ на проведение ОВОС (объем работ) со стороны органов ГЭЭ не проводится. Возможность определения	2

	определения масштаба работ	масштаба работ содержится в консультациях с общественностью	
Рассмотрение альтернатив	Конкретного требования не предусмотрено	Требуется рассмотрение альтернатив (в том числе варианта отказа от деятельности)	3
Оценка воздействий на окружающую среду и разработка мер по предотвращению и снижению негативных воздействий	Оценка воздействия на окружающую среду требуется в составе Материалов оценки воздействия для представления на ГЭЭ	Предусматривает проведение заказчиком оценки значимости воздействия, определение и оценку эффективности мер по уменьшению воздействия на окружающую среду. Конкретных требований по разработке плана экологического менеджмента нет, хотя основные элементы такого плана присутствуют в требованиях к ОВОС	4
Стратегическая экологическая оценка	ГЭЭ подлежат проекты нормативно-правовых актов, политик, программ, планов, нормативов и др. инициатив (Статьи 11 и 12). Конкретных процедур проведения стратегической ЭО нет	Конкретных положений по проведению оценки воздействия на окружающую среду для стратегических инициатив нет. Процедуры ОВОС разработаны, главным образом, для инвестиционных проектов и проектов хозяйственной деятельности, хотя формально относятся и к иной деятельности.	3-4
Консультации и участие общественности	Допускается участие общественности в составе ГЭЭ в качестве наблюдателей, либо проведение общественной экологической экспертизы (Статьи 19, 20). Предусмотрен доступ (ограниченный) общественности к информации. Обязательно согласование с другими ведомствами	Участие общественности требуется на определенных этапах ОВОС: определение масштабов работ, предварительные и окончательные материалы ОВОС. Имеются процедуры взаимодействия с общественностью, сроков и способов предоставления информации. Консультации с общественностью обязательны.	3 - 4
Предоставление информации и результатов ЭО	Раскрытие информации требуется только для результатов ГЭЭ. Объем раскрытия информации может быть ограничен на основании нечетко определенного положения о конфиденциальности информации (Статья 24)	Требуется общественные обсуждения ТЗ и предварительных МОВ	3
Место ЭО в системе	Намечаемая деятельность разрешается только на	ОВОС – часть цикла разработки проекта. Каждый	4

принятия решений	основании положительного заключения ГЭЭ (Статья 18.5). Исключение составляют законопроекты.	вид проектной документации должен включать экологический раздел	
Мониторинг, контроль и послепроектный анализ	В ГЭЭ содержится положение об экологическом мониторинге; контроль за соблюдением рекомендаций ГЭЭ возлагается на Государственную экологическую инспекцию (Статья 18.6).	Контроль обеспечивается за счет обязательности ГЭЭ	4

Область применения ЭО

4.23. Российским законодательством установлен весьма длинный перечень категорий объектов экологической экспертизы. Согласно ФЗОС-2002 и ФЗЭЭ-1995, ГЭЭ обязательна для всех проектов намечаемой хозяйственной деятельности, проектов планов и программ территориального и отраслевого развития, технических норм, законопроектов и т.д. (ФЗЭЭ-1995, Статьи 11,12). Таким образом, ГЭЭ является обязательной как для проектов намечаемой хозяйственной деятельности, так и для инициатив стратегического уровня. Кроме того, для обеспечения финансирования проекта или планов, требуется положительное заключение ГЭЭ. В соответствии с этим законом, объектами оценки воздействия также являются все эти категории деятельности. Другими словами, «Положение об ОВОС» от 2000 г. Распространяется как на конкретные проекты, так, в принципе, и на деятельность стратегического уровня (планы, программы и т.д.). Вместе с тем, конкретные статьи Положения применимы, в первую очередь, к проектам хозяйственной деятельности.

Определение окружающей среды

4.24. Определение понятия «окружающая среда» устанавливает сферу применения системы ЭО в целом. ФЗОС-2002 дает широкое определение понятия «окружающая среда», которое охватывает компоненты природной среды, а также природные, природно-антропогенные и антропогенные объекты. Статья 4 конкретизирует объекты охраны окружающей среды, к которым относятся не только земля, вода, воздух, но и природные ресурсы, например, леса и экосистемы, природные ландшафты, биологическое разнообразие, культурное наследие (Статья 4).

4.25. ФЗЭЭ-1995 говорит о необходимости рассмотрения экологических и связанных с ними социально-экономических последствий. Конкретизации этих понятий в ФЗЭЭ не содержится; она дана в ФЗОС-2002. Положение об ОВОС (2000 г.) уточняет только некоторые детали: заказчик обязан учитывать потребность в земельных ресурсах, транспорте, возможность образования отходов и другие источники загрязнения, и т.д.

Отбор и классификация намечаемой деятельности

4.26. В законодательстве об ЭО нет четких указаний на способы организации отбора и классификации объектов для ЭО, хотя и в Положении об ОВОС, и в ФЗЭЭ-1995 определенные ссылки на это имеются. Однако в законах прописано, что разработка конкретных методических указаний оставлена на усмотрение специально уполномоченного органа. В связи с этим практика реализации ЭО в регионах отличается большим разнообразием. Лишь отдельные регионы разработали

методические рекомендации по отбору объектов ЭО, например г. Москва, Алтайский край, Архангельская область. В российской системе ЭО единый процесс отбора объектов ЭЭ отсутствует.

4.27. **Отбор объектов ОВОС.** В Положении об ОВОС (2000 г.) дана попытка уточнить требования к ОВОС, по меньшей мере, на федеральном уровне. Для объектов, не представляющим серьезной угрозы для окружающей среды, региональные органы власти имеют право упростить процедуры ОВОС по согласованию с федеральными органами власти. Таким образом, полномочия по разработке методических рекомендаций были делегированы территориальным подразделениям (Статья 3.3.3 Положения об ОВОС).

4.28. Согласно Положению об ОВОС региональные специально уполномоченные органы могут разработать инструктивно-методические документы по упрощенным процедурам оценки воздействия для объектов, оказывающих малозначимые воздействия на окружающую среду, представив их, по согласованию с МПР, на утверждение в региональные органы власти. Однако ни в одном регионе такие документы до сих пор не приняты. В некоторых регионах разработаны проекты региональных положений об ОВОС. Инициаторами разработки таких документов в четырех регионах выступили территориальные КПП (Вологодской, Архангельской, Ленинградской области и Санкт-Петербурга). В Томской области подобная работа на основе последних наработок начата по инициативе областной администрации.

Врезка 4.2. Проекты Положений об отборе объектов для ОВОС в Томской и Архангельской областях

Проект Положения о порядке проведения оценки воздействия намечаемой хозяйственной деятельности Томской области предусматривает разделение всех объектов оценки воздействия на три категории, в соответствии со значимостью потенциального воздействия на окружающую среду и риском для населения. Для каждой категории предлагаются критерии отбора и процедуры проведения оценки воздействия. Проект Положения направлен на утверждение в установленном порядке.

Проект «Временного Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Архангельской области» предусматривает аналогичные категории. К категории А (значительное воздействие на окружающую среду) относятся объекты, которые подлежат ГЭЭ на федеральном уровне. Объекты категории В и С (незначительное воздействие на окружающую среду) подлежат ГЭЭ на региональном уровне. Дифференциация между объектами категорий В и С зависит, помимо прочего, от обеспокоенности общественности. Процедуры проведения ОВОС для объектов категорий В и С характеризуются простотой и четкостью. Предложений по уточнению перечня объектов категории А (федерального уровня) не содержится. Проект Временного положения утверждается в установленном порядке

4.29. Регламент проведения государственной экологической экспертизы устанавливает разделение объектов по уровню сложности: простая, средняя, сложная (Госкомэкология, 1997). Закон этой нормы не содержит. Четких рекомендаций или критериев такой классификации нет, при этом органы ГЭЭ самостоятельно определяют сроки проведения ГЭЭ и сложность объектов. Отдельные регионы разработали свои собственные нормативные документы, например, г. Москва, Томская область, Алтайский Край.

Определение масштаба работ

4.30. Определение масштаба работ понимается как процесс определения наиболее значимых воздействий, на исследовании которых необходимо сосредоточиться при проведении ЭО. Положение об ОВОС (2000) предусматривает необходимость

определения масштаба работ на стадии подготовки ТЗ на проведение оценки воздействия. В ТЗ должна быть отражена соответствующая информация, включая задачи ОВОС, содержание материалов оценки воздействия и основные способы их достижения (Статья 3.2.1 Положения об ОВОС от 2000 г.). Заказчик должен информировать общественность о сроках и месте доступности ТЗ, а также обеспечить его обсуждение с заинтересованными сторонами. Возможность определения масштабов работ предусмотрена также ФЗЭЭ-1995, в соответствии с которым специально уполномоченный орган обязан подготовить ТЗ для экспертной комиссии.

Рассмотрение альтернативных вариантов

4.31. ФЗЭЭ-1995 не содержит специальных положений по рассмотрению альтернативных вариантов. Положение об ОВОС содержит требование об описании альтернативных вариантов достижения цели намечаемой деятельности (различные площадки расположения объекта, технологии и иные альтернативы в пределах полномочий заказчика), в том числе вариант отказа от деятельности. Практических рекомендаций о способах систематического сравнения воздействия на окружающую среду альтернативных вариантов не предлагается.

Анализ потенциальных воздействий и разработка плана природоохранных мероприятий

4.32. Анализ экологических последствий и выработка мер по предотвращению и/или снижению возможного негативного воздействия являются составной частью требований ОВОС и Регламента по проведению ГЭЭ. Согласно Положению об ОВОС в ходе оценки воздействия на окружающую среду заказчик собирает и документирует следующую информацию:

- определение характеристик намечаемой деятельности и возможных альтернатив;
- анализ состояния территории, на которую может оказать влияние намечаемая деятельность, наличие и характер антропогенной нагрузки;
- выявление возможных воздействий намечаемой деятельности на окружающую среду и оценка воздействий на окружающую среду;
- определение мероприятий, уменьшающих, смягчающих или предотвращающих негативные воздействия;
- оценка значимости остаточных воздействий на окружающую среду и их последствий;
- сравнение рассматриваемых альтернатив, в том числе варианта отказа от деятельности;
- разработка предложений по программе экологического мониторинга; и
- разработка рекомендаций по проведению послепроектного анализа реализации намечаемой хозяйственной и иной деятельности;

Стратегическая экологическая оценка

4.33. Согласно ФЗЭЭ-1995, проведение экологической экспертизы обязательно для проектов стратегических документов и нормативных актов, например, программ, планов, законопроектов, региональных и отраслевых планов развития, стандартов (Статьи 11 и 12). Соответственно, обосновывающая документация должна содержать материалы оценки воздействия на окружающую среду. Специальных методических

рекомендаций по проведению стратегической экологической оценки не разработано, хотя пособия по подготовке программ содержат разделы по экологическому обоснованию этих документов. Однако эти разделы содержат лишь общие требования подготовке экологического обоснования программы и представлении документации на ГЭЭ. Процедуры оценки воздействия разработаны, главным образом, для инвестиционных проектов хозяйственной деятельности, и лишь частично применимы к стратегическим разработкам, например, инвестиционным программам.

Консультации и участие общественности

4.34. Вопросы обеспечения участия общественности в процессе ЭО является неотъемлемой частью российского законодательства в области ЭЭ. В ФЗОС-2002 и Положении об ОВОС от 2000 г. прослеживается тенденция к формированию процедур участия общественности, в частности, уточнены некоторые вопросы предоставления информации. Таким образом, российская нормативная база предусматривает участие общественности в ЭО (i) в ходе подготовки ОВОС (в соответствии с требованиями Положения об ОВОС от 2000 г.) и (ii) в ходе подготовки ГЭЭ. Существует также возможность проведения общественной экологической экспертизы (ОЭЭ). Оба последних процесса регулируются ФЗЭЭ-1995.

4.35. **Участие в ОВОС.** В Положении об ОВОС (от 2000 г.) подчеркивается принцип гласности, который уточняет положения ФЗЭЭ-1995, допускающие двойное толкование в части доступа к документированной информации, в том числе к материалам оценки воздействия на окружающую среду, на основании того, что требуемая информация может представлять государственную, коммерческую и иную охраняемую законом тайну (например, Статья 24). Согласно требованиям Положения об ОВОС, обеспечение информирования общественности о намечаемой хозяйственной и иной деятельности и ее привлечение к процессу проведения оценки воздействия на окружающую среду должно осуществляться заказчиком на всех этапах этого процесса, включая: (i) обсуждение масштаба работ по оценке воздействия с заинтересованными сторонами (ii) доступ общественности к предварительным материалам ОВОС, информирование через СМИ и проведение общественных обсуждений; (iii) доступ к окончательным материалам ОВОС, направляемым на ГЭЭ (в составе обосновывающей документации), и информирование общественности об учете поступивших замечаний и предложений (что также является составной частью материалов ОВОС). Предусмотрено рассмотрение принятых от граждан и общественных организаций письменных замечаний и предложений в период до принятия решения о реализации намечаемой хозяйственной и иной деятельности. При принятии решения о форме проведения общественных обсуждений, в том числе общественных слушаний, необходимо руководствоваться степенью экологической опасности намечаемой хозяйственной и иной деятельности, учитывать фактор неопределенности, степень заинтересованности общественности в отношении конкретного проекта (Статья 4.7 Положения об ОВОС от 2000 г.).

4.36. Закон об ЭЭ (ст. 19) дает общественности определенные права в области государственной экологической экспертизы, включая право получать нормативно-инструктивную документацию по ГЭЭ, получать информацию о результатах ГЭЭ, а в случае проведения общественной ЭЭ – право представителей ОЭЭ участвовать в проведении ГЭЭ в качестве наблюдателей. Граждане также имеют право направлять в письменной форме специально уполномоченным государственным органам в области экологической экспертизы аргументированные предложения по экологическим аспектам намечаемой хозяйственной и иной деятельности. При подготовке заключения государственной экологической экспертизы и при принятии решения о реализации

объекта государственной экологической экспертизы должны рассматриваться материалы, направленные в экспертную комиссию и отражающие общественное мнение. Закон не дает четких указаний в отношении формата и объема информации, предоставляемой заинтересованным гражданам и общественным организациям.

[illegible]

4.38. **Под согласованием** в контексте российской системы ЭО понимается согласование обосновывающей документации с органами управления. Согласно ст. 14.1 ФЗЭЭ-1995, заказчик обязан представить на ГЭЭ всю требуемую документацию, включая «положительные заключения и (или) документы согласований органов федерального надзора и контроля и органов местного самоуправления». Порядок согласований законодательно не определен, упоминаются лишь «документы согласований, получаемые в установленном законодательством Российской Федерации порядке». Этот порядок устанавливается подзаконными актами, в первую очередь, ведомственными инструкциями.

Доступность информации

4.39. В соответствии ФЗЭЭ-1995 (Статья 19) общественность имеет право получать информацию о результатах ГЭЭ. Однако ни формат, ни объем предоставляемой информации нормативные акты точно не определяют. На практике, в ряде случаев органы ГЭЭ просто информируют о характере заключения (положительное или отрицательное). Отсутствует требование информировать общественность о начале или ходе ГЭЭ.

Положение о конфиденциальности информации (ст. 24 ФЗЭЭ-1005) дает заказчикам широкие возможности по ограничению доступа к результатам ОВОС на произвольной основе. Положение об ОВОС устанавливает рамочные процедуры предоставления информации общественности, включая ТЗ, предварительные и окончательные материалы ЭО.

Мониторинг, обеспечение и исполнение

4.40. Положительное заключение государственной экологической экспертизы является одним из «обязательных условий» финансирования и реализации объекта государственной экологической экспертизы (Статья 18.5 ФЗЭЭ-1995). Это, однако, еще не означает, что результаты ГЭЭ будут обязательно учитываться в проектных решениях и при реализации проекта. В этой связи законодательством устанавливаются

четкие требования в отношении мониторинга и контроля исполнения природоохранных мер:

- заказчик обязан осуществлять намечаемую хозяйственную и иную деятельность в соответствии с документацией, получившей положительное заключение государственной экологической экспертизы (Статья 27 ФЗЭЭ-1995);
- заказчик (исполнитель) определяет (разрабатывает) в материалах оценки воздействия на окружающую среду программу экологического мониторинга и контроля (Положение об ОВОС от 2000 г.); и
- государственный контрольная инспекция за ходом реализации проектов осуществляется государственной экологической инспекцией. Для этих целей заключение ГЭЭ направляются в соответствующее подразделение специально уполномоченного органа в области охраны окружающей среды.

5. ПРАКТИКА ПРИМЕНЕНИЯ ЭО

Основные вопросы	✓ Соответствует ли практика применения ЭО требованиям законодательства и нормативно-технической документации? ✓ Каковы ее основные положительные (сильные) стороны и недостатки, с учетом системных и территориальных особенностей?
Краткая оценка	Требования к проведению ЭО исполняются и соблюдаются по-разному: При имеющихся сведениях о сокращении количества проводимых ГЭЭ, как правило, документация, представляемая на ГЭЭ формально (по составу) соответствует ее установленным требованиям. В меньшей степени соблюдаются требования, которые не так строго контролируются органами ГЭЭ, например, в отношении участия общественности или подготовки ТЗ на ОВОС. И лишь в нескольких случаях представленная на ГЭЭ документация соответствовала требованиям Положения об ОВОС от 2000 г. в полном объеме. Инициаторы проектов утверждают, что они не знакомы с данным Положением, а территориальные подразделения ГЭЭ не требуют их соблюдения из-за отсутствия четких руководящих указаний. В частности, специально уполномоченный орган в области ГЭЭ не отслеживают выполнение процедур, установленных Положением об оценке воздействия на окружающую среду. За период с 1999 г. по 2001 г. количество проведенных ГЭЭ в обследованных регионах уменьшилось в среднем на 30 %. Сокращение числа проведенных экспертиз не обязательно свидетельствует об ухудшении работы системы ЭО. Снижение количества экспертиз можно было бы только приветствовать, если бы оно было следствием продуманной политики отбора и классификации объектов экспертизы. Однако по результатам проведенного исследования этот факт может рассматриваться как отражение тревожного сочетания двух негативных тенденций: ослабления органов ГЭЭ и увеличения количества экспертиз объектов, не оказывающих значимого воздействия на окружающую среду, в ущерб объектам, которые могут действительно оказывать значимое воздействие. Указанные тенденции явно говорят об отсутствии эффективных процедур отбора и классификации объектов экспертизы. Для системы характерны два основных недостатка: (i) отсутствие процедур отбора и классификации объектов ЭО по уровню потенциальной экологической опасности, масштабам и сложности; и (ii) недостаточный уровень согласования между подсистемами: ОВОС и ГЭЭ. В результате инициатор проекта, даже при хорошем исполнении ОВОС, не всегда уверен в том, будут ли материалы ОВОС соответствовать требованиям ГЭЭ. К тому же, в материалы ОВОС он нередко включает большой объем интересных, но не относящихся к данной теме данных. Такие данные не способствуют, а только мешают проведению анализа значимых воздействий Есть примеры творческой инициативы отдельных регионов в решении указанных проблем, например, г. Москва, где была разработана модель отбора и классификации объектов экспертизы, а также Алтайский край, Архангельская и Томская области, где сделаны серьезные шаги в направлении создания такой системы. Эти инициативы могут стать прототипом общенациональных реформ. В целом, практике применения ЭО дана более низкая, чем нормативно-правовой базе, оценка (3), поскольку требования ГЭЭ выполняются далеко не всегда, при этом заложенные в законодательстве возможности повышения эффективности системы ЭО не используются. И, наконец, имеются стимулы для отнесения к объектам экспертизы проектов, не оказывающих значимого воздействия на окружающую среду, с целью компенсации дефицита бюджетных средств
Предлагаемая оценка	3

5.1. Настоящая глава посвящена оценке практики применения системы ЭО на территориальном уровне. Схема оценки основных элементов российской системы ЭО в этой главе соответствует структуре предыдущей главы, за исключением оценки воздействия ЭО на процесс принятия решений, который будет рассмотрен в главе 6.

5.2. Подход, лежащий в основе данной оценки, описан в приложении 1.3. Оценка основана на результатах полевых исследований, выполненных в нескольких регионах (Иркутской и Ростовской областях, Алтайском Крае), которые включали в себя: проведение круглых столов и индивидуальные интервью с практиками ЭО и другими заинтересованными сторонами, а также тщательную оценку отдельных примеров комплектов документации ЭО по комплекту документации). Кроме того, были использованы материалы исследований, выполненных ранее российскими и международными экспертами, включая обзор 100 томов ОВОС, подготовленный РПОИ¹⁰. Результаты полевых исследований отражают многообразие российской действительности. Поэтому приведенные здесь оценки основываются на многих, не всегда совпадающих, экспертных суждениях.

ДИНАМИКА ПРОВЕДЕНИЯ ГЭЭ

Таблица 5.1. Изменение количества экспертиз, проводимых территориальными подразделениями ГЭЭ

Орган ГЭЭ	Количество ГЭЭ по годам и объектам ГЭЭ (см. примечание а))											
	1999			2000			2001			Всего:		
	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1999	2000	2001
Федеральный МПР										568	430	198
КПР, Ростовская область	135	513	1199	72	387	1534	78	353	895	1847	1993	1326
КПР, Иркутская область	3	144	378	5	182	96	3	120	97	525	283	220
КПР, Алтайский Край	106	157	205	230	125	244 (890) b)	156	226	109	468	599 (1245) b)	491

Примечание: а) Объекты ГЭЭ: 1 – градостроительные документы; 2 – предпроектная и проектная документация; 3 – другие документы; б) включая проекты нормативной документации и лицензии для действующих предприятий

5.3. **Федеральный уровень.** За последние три года количество проводимых ГЭЭ уменьшилось на 60 %: с 568 до 198. Сокращение количества ГЭЭ обусловлено продолжающейся реорганизацией МПР, ослаблением ГЭЭ и стремлением сократить количество ГЭЭ, проводимых на федеральном уровне.

5.4. **Региональный уровень.** Количество проводимых ГЭЭ сократилось в двух из трех обследованных регионов. В третьем регионе (Алтайском крае) отмечено резкое увеличение количества проведенных экспертиз в 2000 г., но затем количество проводимых экспертиз вернулось на прежний уровень. Самые резкие колебания

¹⁰ См. Приложения 1.3 и 2 по обобщенным результатам

отмечены в категории «другие объекты». К этой категории относятся такие документы, как лицензии, проекты нормативной документации, проекты программ и нормативно-технической документации, другие документы, не относящиеся к ТЭО/Проектам и градостроительным проектам.

5.5. Одним из факторов, объясняющих разное количество проведенных экспертиз по годам и регионам, является разный подход регионов к вопросам классификации, отбора и определения масштабов работ. Резкое увеличение количества проведенных экспертиз в Алтайском Крае объясняется решением подвергать экспертизе нормативы сбросов и выбросов действующих предприятий. В 2001 г. это решение было отменено МПР.

5.6. Значительное количество проведенных экспертиз еще не означает, что система ЭО действует эффективно. Напротив, многие российские эксперты, принимавшие участие в настоящем исследовании, пришли к выводу, что по проектам, не имеющим значимого воздействия на окружающую среду, проводится слишком много экспертиз, тогда как не все проекты с возможными значимыми воздействиями представлялись на ГЭЭ. Снижение количества экспертиз можно было бы приветствовать, если бы оно было следствием продуманной политики отбора и классификации объектов экспертизы, направленной на повышение эффективности системы. Однако в регионах, за исключением нескольких примеров, не разработаны соответствующие меры по сокращению количества ГЭЭ. Эти и другие аспекты системы ЭО рассматриваются в следующих разделах.

ОЦЕНКА ОСНОВНЫХ ЭЛЕМЕНТОВ СИСТЕМЫ ЭО

Таблица 5.2. Краткая оценка основных элементов системы ЭО¹¹

Критерий	Государственная экологическая экспертиза	ОВОС	Предлагаемая оценка
Охват (задачи) системы ЭО	Большой разброс между регионами. С начала 1999 г. наблюдается снижение общего количества проведенных ГЭЭ. Отмечается тенденция увеличения количества экспертиз объектов, не оказывающих значимого воздействия на окружающую среду, в ущерб объектам, которые могут действительно оказывать значимое воздействие. Отмечается рост количества проектов, реализованных без положительного заключения ГЭЭ, что свидетельствует об общем ослаблении системы управления охраной окружающей среды.	Большой разброс между регионами Отмечено, что не по всем проектам, представленным на ГЭЭ, материалы ОВОС соответствуют требованиям. Отчасти, это объясняется излишней жесткостью требований ОВОС, особенно, по небольшим проектам, и неиспользованием возможностей упрощения этой процедуры на региональном уровне.	3
Полнота описания (определения) окружающей	Отмечается тенденция расширенного толкования понятия «окружающая	Лишь в отдельных случаях материалы ОВОС, подготовленные по проектам,	3

¹¹ См. Приложение 1.3 «Контрольные вопросы для оценки»

Критерий	Государственная экологическая экспертиза	ОВОС	Предлагаемая оценка
ющей среды	среда», что нашло дополнительную поддержку в ФЗОЭС-2002. Однако пока не видно, чтобы ГЭЭ усилила внимание к таким вопросам, как глобальное биологическое разнообразие, экосистемы или культурное наследие	финансируемым международными организациями, отражают всестороннее определение понятия «окружающая среда». Объясняется это не столько требованиями российского законодательства, сколько внутренними требованиями международных организаций, финансирующих проект	
Отбор объектов ЭО	На практике, в российской нормативно-правовой базе нет положений об отборе и классификации объектов ГЭЭ. В результате мало внимания уделяется проектам, имеющим потенциально значимое воздействие, при этом непропорционально большая нагрузка, связанная с проведением ЭО, приходится на небольшие и средние проекты, оказывающие незначительное воздействие на окружающую среду. Кроме того, возможность заработать дополнительные средства побуждает органы ГЭЭ не проводить отбор и классификацию объектов ГЭЭ	Объектами ОВОС являются все объекты ГЭЭ. Механизма классификации объектов ОВОС не разработано, хотя регионы имеют право разработки упрощенных процедур для проектов с незначительным воздействием на окружающую среду.	2-3
Определение масштаба работ	Для организации работы экспертных комиссий регулярно готовится ТЗ, но готовится оно, главным образом, в организационных целях (для определения количества экспертов, стоимости проведения экспертизы и т.д.)	ТЗ на проведение ОВОС проводится в некоторых случаях и очень редко выносится на обсуждение общественности	2
Рассмотрение альтернатив	В материалах ОВОС, представляемых на ГЭЭ в составе обосновывающей документации, должны быть оценены альтернативные варианты реализации проекта, но ГЭЭ не возвращает материалы заказчику в случае отсутствия альтернативных вариантов.	Для крупных проектов альтернативные варианты рассматриваются, для менее крупных проектов это случается далеко не всегда. Качество работы по выявлению альтернативных вариантов и их анализа во многих случаях скорее неудовлетворительное. Нежелание ставить под сомнение принципиальные	3

Критерий	Государственная экологическая экспертиза	ОВОС	Предлагаемая оценка
		проектные решения, например, решение о размещении объекта, которое уже было согласовано с органами власти.	
Оценка воздействий и разработка плана природоохранн ых мер	Оценка воздействий на окружающую среду и мер по уменьшению воздействия является основной задачей ГЭЭ	Материалы ОВОС дают довольно подробное описание исходных условий и прямого воздействия, но кумулятивные и косвенные воздействия описываются менее подробно. Зачастую качество планов мероприятий по снижению воздействия не отвечает установленным требованиям, обязанности сторон, затраты не определены, хотя это и требуется по действующему положению.	3
Стратегическая экологическая оценка	Как правило, проекты стратегических документов или законопроекты на ГЭЭ не представляются. Процедур проведения ГЭЭ для стратегических инициатив, отличных от ГЭЭ проектов, не разработано	Процедуры оценки воздействия для стратегических инициатив не разработаны.	2
Консультации и участие общественности	Общественность принимает участие в ГЭЭ и ОЭЭ. Доступ общественности к информации определенного характера ограничен. Информация о проводимых ГЭЭ практически не представляется.	Отмечены отдельные случаи участия общественности в проведении ОВОС, при этом все требования ОВОС соблюдаются редко; Для небольших проектов с незначительным воздействием правила участия общественности представляются слишком обременительными.	3-4
Предоставление информации и результатов ЭО	Информация о результатах ГЭЭ дается по требованию. Объем этой информации не регламентируется. На практике, этот объем определяется степенью готовности конкретного подразделения уполномоченного органа к диалогу. Публичное уведомление о начале ГЭЭ не делается (по закону этого не требуется).	Публикация материалов ОВОС является достаточно редким явлением. Доступные общественности материалы редко содержат резюме нетехнического содержания.	2-3

Охват и определение понятия «окружающая среда»

5.7. Согласно российскому законодательству в области ЭО сфера действия системы ЭО распространяется на довольно широкий круг законопроектов, проектов нормативно-технической документации, планов, программ и проектов. В разные годы это широкое определение толковалось по-разному. Фактическому расширению сферы действия системы и заметному увеличению нагрузки во второй половине 90-х годов способствовали несколько факторов. Параллельно с ослаблением ГЭЭ, расширение перечня объектов ГЭЭ приводило иногда к перегрузке системы ГЭЭ, за которым следовало принятие мер по снижению нагрузки до приемлемого уровня.

Помимо причин экономического характера, **расширение перечня объектов ЭО** и увеличение нагрузки на ГЭЭ было обусловлено **двумя** дополнительными факторами:

- (а) **Расширение перечня объектов, подлежащих экспертизе.** Тенденция к расширению перечня объектов ГЭЭ существовала давно и отражала определенный уровень развития представлений в обществе. Территориальными подразделениями была сделана попытка распространить механизмы ГЭЭ на действующие предприятия (рассмотрение томов ПДВ, ПДС, лимитов на размещение отходов). Это стремление было обусловлено попыткой использовать механизмы привлечения внештатных экспертов (на платной основе) для оценки проблем действующих предприятий. Наиболее законченную и продуманную форму эта тенденция приняла в Иркутской области. Приказом Госкомэкологии Иркутской области №3 от 6 января 1998 г. были конкретизированы объекты государственной экологической экспертизы в области. В перечень объектов были включены проекты технических нормативов действующих предприятий (проекты томов ПДВ, ПДС, лимиты на размещение отходов). Количество экспертиз по действующим предприятиям (включая проекты реконструкции, технического перевооружения, а также проекты технических нормативов и т.п.) составило в 1998 г. 211 единиц. В 2001 г. в письме первого заместителя Министра природных ресурсов Российской Федерации (№ АП-61/860) было дано разъяснение о неправомерности проведения ГЭЭ по проектам технических нормативов для действующих предприятий. В Алтайском крае за 2000 г. количество экспертиз возросло более чем вдвое – с 500 до 1200 единиц за счет рассмотрения проектов ПДВ и ПДС. После разъясняющего письма МПР данная практика была прекращена, и в 2001 г. было рассмотрено немногим меньше 500 проектов. Подход, направленный на тотальную экспертизу, наблюдается в Тверской области, где на экспертизу направляется до 10 тыс. комплектов документации в год, включая ПДС и ПДК для действующих предприятий.
- б) **Жесткая интерпретация требований ЭО прокуратурой,** которой стали предъявляться требования к проведению ГЭЭ в тех случаях, когда она ранее не проводилась. В своих действиях прокуратура основывалась на прямом положении ФЗЭЭ-1995, предписывающим проводить экспертизу *«...иных видов деятельности, при реализации которых может быть оказано воздействие на окружающую природную среду»* (ст. 12 ФЗЭЭ-1995). К примеру, в Ростове в 2001 г. отмечался скачкообразный рост количества экологических экспертиз в сфере здравоохранения, ставший следствием распоряжения прокуратуры о необходимости положительного заключения ГЭЭ для медицинских учреждений.

5.8. Вместе с тем, отмечается, что некоторые проекты, которые потенциально могут оказывать значимое воздействия на окружающую среду, на ГЭЭ не направляются. Точных данных на этот счет не имеется. Анализ динамики соблюдения законодательства в области ГЭЭ в Томской области, проведенный ОГУ

«Облкомприрода» при Администрации Томской области показывает, что количество объектов, подпадающих под действие ФЗЭЭ-1995 и реализуемых без заключения ГЭЭ за период с 1999г. по 2002 г. выросло многократно. Местные эксперты считают, что главной причиной такого явления является сокращение штатов органов экологического контроля.

5.9. Несмотря на устоявшееся мнение о том, что крупные хозяйственные проекты, финансируемые международных организаций, как правило, соблюдают требования ГЭЭ, имеющиеся данные говорят о том, что это не всегда так (см. Врезку 5.1).

Врезка 5.1. Иностранные инвесторы и российская системы ЭО

По результатам опросов инициаторов международных проектов складывается впечатление, что частный сектор, инвесторы и заказчики поддерживают и понимают принципы экологической экспертизы и основные требования ОВОС.

Вместе с тем, в исходных материалах есть данные, свидетельствующие о несоблюдении инициаторами проектов и органами исполнительной власти требований ГЭЭ и рекомендаций ОВОС¹². Из этих документов выявлена совершенно иная картина: ужесточение проверки материалов в строгом соответствии с требованиями ФЗОС и ФЗЭЭ-1995 вызвало жалобы инвесторов и инициаторов проектов. Некоторые заказчики проектов инициировали ослабление ГЭЭ в целях устранения, по их мнению, препятствий для предпринимательской деятельности.

Имеются данные о том, что отдельные иностранные компании игнорируют процедуры ОВОС и требования ГЭЭ. Например, в 2002 г. в МПР РФ поступил для проведения ГЭЭ комплект документации на строительство автомобильного производства с участием крупной международной компании. Инициатор проекта направил документы на ГЭЭ уже после начала строительства. В представленных документах отсутствовали материалы ОВОС, протоколов обсуждений с общественностью, которая не была извещена о намечаемом проекте. Потребовалось немало усилий экспертов и несколько встреч для того, чтобы обеспечить подготовку материалов ОВОС. Проектировщики объекта – представители компании – пытались объяснить отсутствие материалов ОВОС ссылками на аналогичную практику российских компаний, не представляющих материалы ОВОС на ГЭЭ. Кроме того, они пытались, но безуспешно, выторговать особые условия для иностранной компании.

Отбор и классификация объектов

5.10. Несмотря на то, что законодательно возможность отбора и классификации проектов предоставлена (при этом отбор может производиться по усмотрению специально уполномоченного органа), известны лишь отдельные случаи реализации указанных полномочий. Для системы ЭО это имело серьезные последствия, выразившиеся в перегрузке органов ГЭЭ в ряде регионов, а также в непропорционально большой нагрузке на инициаторов небольших и средних проектов, оказывающих лишь незначительное воздействие на окружающую среду. Рост количества проектов, направляемых на ГЭЭ, был в то же время обусловлен и непрекращающимися попытками расширения перечня объектов ГЭЭ.

¹² Ссылки на важную исходную информацию по системе ЭО можно найти в следующих документах: постановления и рекомендации рабочих групп Всероссийских съездов экологов (1995 г. и 2000г.); заключительные документы Заседаний по экологическим нарушениям (26-27 мая 1996 г.); документы научного семинара «Нормативно-правовое и методическое обеспечение природоохранной деятельности»; Пояснительная записка к новому федеральному законопроекту «Об экологической экспертизе» (1997 г.); материалы проверки соблюдения требований ГЭЭ, проведенной Генеральной прокуратурой (1998 г.); материалы парламентских слушаний (1999 г.).

5.11. Отбор и классификация объектов оценки воздействия. Поскольку формально в документации, подлежащей ГЭЭ, должны содержаться материалы оценки воздействия на окружающую среду (Статья 14 ФЗЭЭ-1995), какая-то форма оценки воздействия требуется для всех видов намечаемой деятельности, для которых обосновывающая документация затем поступит на ГЭЭ. Поскольку получение положительного заключения ГЭЭ является для инициатора деятельности главным основанием выполнения работ по ОВОС, ими выбирается полномасштабный вариант подготовки ОВОС для того, чтобы наверняка обеспечить исполнение не всегда объективных и многочисленных требований экспертов ГЭЭ. Кроме того, стоимость подготовки ОВОС согласовывается между заказчиком и консультантом по ОВОС и отчасти зависит от объема подготовленного тома (документа), что побуждает консультантов добавлять ненужную информацию.

5.12. Отсутствие инструктивно-методической документации по определению экологической значимости намечаемой деятельности, масштаба работ по ОВОС, правовых актов по отбору документации для проведения ГЭЭ приводило и приводит до настоящего времени к ситуации, при которой подразделения ГЭЭ на местах решают возникающие проблемы самостоятельно. В качестве позитивного примера следует отметить опыт Москвы, где системно и последовательно вводились принципы взаимоувязанной классификации намечаемой деятельности и документации по ее реализации.

Опыт Московского Комитета по охране окружающей среды был отражен в проекте «Положения об экологической классификации намечаемой хозяйственной и иной деятельности, предплановых, предпроектных и проектных материалов» (Васильев, 1996). Указанный проект предлагает правовой порядок разграничения и классификации всего объема документации по намечаемой деятельности, которая может оказывать воздействие на окружающую среду. В проведении ОВОС учитывается вид, экологическая значимость намечаемой деятельности, степень общественного внимания к намечаемой деятельности, стадия работ. Участники процедуры ОВОС обосновывают выбор адекватной формы общественного обсуждения намечаемой деятельности, государственного контроля: согласование специально уполномоченного органа общей компетенции; Разрешение специально уполномоченного органа ГЭЭ. Перечень объектов ГЭЭ существенно ограничивается. В отдельный перечень выделяется деятельность, не требующая обязательных экспертиз и согласований (Васильев, 1998, Васильев, 2001). Доработанные предложения проекта были представлены членами рабочей группы Минприроды России.

5.13. Такие четкие рекомендации по отбору и классификации проектов являются для инициатора хорошим руководством по объему, стоимости, срокам проведения экологической оценки. Снижается уровень неопределенности, если решения по классификации и отбору проектов принимаются уполномоченным природоохранным органом отдельно по каждому случаю.

5.14. Томской областной администрацией разработан проект Положения об организации и проведении ОВОС, который предусматривает разделение всех проектов на три категории: (i) проекты с высокой значимостью потенциального воздействия на окружающую среду (отбираемые на основе контрольных вопросов и критериев); (ii) проекты с незначительным воздействием на окружающую среду (объекты ГЭЭ регионального уровня, не охваченные первой категорией); и (iii) проекты, вызывающие повышенный интерес/обеспокоенность общественности (выявленные на стадии подготовки предварительных материалов ОВОС, предварительной оценки или

обсуждения ТЗ). Аналогичный проект подготовлен Комитетом природных ресурсов по Архангельской области и проходит утверждение в установленном порядке.

5.15. Отбор и классификация проектов ГЭЭ. Наблюдаются два параллельных явления: (i) расширение спектра объектов ГЭЭ и рост количества экспертиз, что отчасти объясняется отсутствием четкого представления о том, какие проекты можно не направлять на экспертизу, и желанием получить дополнительные доходы от проведения экспертизы; и (ii) введение положений об отборе объектов ГЭЭ в отдельных регионах, например, в Архангельской области, в результате чего количество экспертиз сократилось.

5.16. В Ростовской области строго соблюдается требование статьи 12 ФЗЭЭ-1995, которая не предусматривает классификацию проектов по размеру¹³. Поэтому документация всех проектов направляется на ГЭЭ, включая проекты, которые вряд ли будут иметь значительное воздействие на окружающую среду. В соответствии с Регламентом проведения ГЭЭ, документация поступивших на экспертизу проектов классифицируется по степени сложности: выделяют простые, средней сложности и сложные проекты. С помощью этой обычной процедуры эксперты ГЭЭ определяют срок проведения экспертизы, ее стоимость, состав экспертной группы, количество заседаний. Однако применение этой процедуры не ставит своей целью определить необходимость проведения экспертизы или возможность упрощения процедур для проектов с незначительным воздействием на окружающую среду. По мнению ростовских руководителей, никакой альтернативы ГЭЭ или процедурам ГЭЭ законодательством не предусмотрено, и поэтому нет никакой необходимости разрабатывать специальное положение об отборе и классификации объектов ГЭЭ. Сокращение количества объектов ГЭЭ приведет к уменьшению объема поступлений от ГЭЭ, за счет которых покрываются накладные расходы, связанные с организацией и проведением ГЭЭ.

5.17. Еще одним примером такого подхода является Тверская область, где ГЭЭ проходят все без исключения инициативы. ГЭЭ проводится *специализированным государственным учреждением (ГУ)*, учрежденным специально уполномоченным органом, которому на договорной основе передаются функции проведения ГЭЭ. Эта система позволяет проводить по процедуре ГЭЭ более 10 000 объектов в год. Для сравнения скажем, что в Алтайском Крае рассматривается порядка 500 проектов в год, в Иркутской области – 250, а ведь это регионы с большей территорией, населением и более высоким экономическим потенциалом. Отметим, что инициативы, подвергаемые ГЭЭ, оказывают, в абсолютном большинстве, весьма малое, незначительное воздействие на окружающую среду.

5.18. Как упоминалось выше, наличие прокурорского надзора является еще одной причиной, по которой органы ГЭЭ опасаются исключать отдельные проекты из перечня объектов ГЭЭ. Прокуратура требует строгого соблюдения установленного Федерального законодательства, в котором перечень категорий объектов ГЭЭ допускает расширительное толкование: «...и другие виды деятельности, оказывающие воздействие на окружающую среду». Поэтому, выбирая между созданием ненужной нагрузки на инициатора проекта (а вместе с ним и на систему ГЭЭ), и возможностью быть обвиненным в нарушении закона, органы ГЭЭ предпочитают работать с каждым проектом, вне зависимости от наличия потенциальных значимых воздействий.

¹³ На ГЭЭ направляются технико-экономические обоснования и проекты строительства, расширения, технического перевооружения, и ...иных объектов хозяйственной деятельности независимо от их сметной стоимости, ...и форм собственности, (выделено авторами).

5.19. Вероятно, в этой связи эксперты федерального уровня обратили внимание на стремление территориальных подразделений передать объекты на рассмотрение федеральных органов ГЭЭ вместо того, чтобы рассматривать представленную документацию на месте. Это создает довольно серьезную нагрузку на федеральный орган ГЭЭ.

5.20. И, наоборот, в Алтайском Крае придавалось большое значение разработке и реализации положения об отборе и классификации объектов. После издания Государственным комитетом по охране окружающей среды РФ Приказа № 280 от 17 июня 1997, утверждающего «Регламент проведения государственной экологической экспертизы», в Алтайском Крае принята новая процедура, согласно которой объекты ГЭЭ подразделяются на три категории (простые, средней сложности и сложные). Классификация на эти три категории осуществляется на основании перечня критериев. Данная процедура полностью соответствует приказу федерального органа (1997 г.). Сроки проведения экспертизы, состав экспертной комиссии определяются в соответствии со сложностью проекта. Помимо упорядочения работы государственного органа ГЭЭ, повысился уровень гласности процесса ЭО, а у инициаторов проектов появилась возможность более четко планировать сроки данного процесса. Простая система отбора объектов ГЭЭ разработана и действует в Архангельской области. Проекты рассматриваются специально созданной комиссией на индивидуальной основе, которая определяет необходимость проведения ГЭЭ и категорию (простая, сложная, средней сложности, в соответствии с Регламентом проведения ГЭЭ). В качестве недостатка этого опыта следует указать недостаточно высокий уровень нормативной поддержки (система действует на основании Приказа КПП по Архангельской области от 2000 г.).

Определение масштаба работ

5.21. В обеих подсистемах (ГЭЭ и ОВОС) предоставлена определенная возможность определения масштаба работ посредством подготовки ТЗ для экспертной комиссии и ТЗ на проведение ОВОС (Регламент проведения ГЭЭ 1997 г. и Положение об ОВОС 2000 г.). Однако на практике и в том, и в другом случае это положение используется не столько для того, чтобы нацелить ОВОС или ГЭЭ на определение действительно значимых воздействий, сколько для административных целей, например, для определения состава экспертной комиссии (ТЗ на ГЭЭ).

5.22. Заметнее всего отсутствие согласованности между подсистемами ОВОС и ГЭЭ проявляется в том, что проект ТЗ на проведение ОВОС органом ГЭЭ не рассматривается на стадии подготовки ОВОС (поскольку это не входит в функции специально уполномоченного органа). Органы ГЭЭ также не обращают внимания на наличие ТЗ на ОВОС также и в процессе проведения ГЭЭ (хотя Положение об ОВОС дает явное указание на то, что ТЗ на ОВОС является частью материалов ОВОС). В результате, у инициатора проекта весьма низкие стимулы делать ТЗ на ОВОС. Он не получает рекомендаций о составе и содержании материалов ОВОС в начале процесса, с него не требуют представления ТЗ на ОВОС при проведении ГЭЭ. Для верности, некоторые инициаторы проектов и их консультанты проводят полномасштабную оценку воздействия. У консультантов может быть и свой собственный интерес в увеличении масштаба работ и, соответственно, затрат для инициатора проекта. Другие консультанты, напротив, не имеют достаточных аргументов для того, чтобы убедить заказчика (заинтересованного в получении формального согласования, но не в реальном улучшении проекта) в необходимости выполнения части работ, которые могут оказаться совершенно необходимыми для данного проекта.

5.23. Однако даже расширение масштаба работ по ОВОС еще не говорит о том, что наиболее значительные аспекты воздействий будут освещены должным образом. Наоборот, анализ выборки материалов ОВОС показал, что в материалы ОВОС нередко включается большой объем интересных, но не относящихся к данной теме данных. В некоторой степени, это объясняется тем, что большинство консультантов ОВОС и экспертов ГЭЭ являются научными работниками, а также отсутствием опыта выявления наиболее значимых видов воздействия и наиболее существенных мер по уменьшению выявленных воздействий. В России такие подходы к установлению приоритетности воздействий как методы экономической оценки, еще не прижились и не нашли своего отражения в нормативно-правовой базе. Поэтому, применяя указанные методы, эксперты рискуют навлечь на себя критику своих научных коллег.

5.24. В соответствии с Положением об ОВОС, ТЗ на проведение ОВОС разрабатывается на стадии уведомления и проведения предварительной оценки, например, на основании Декларации о намерениях (или на стадии ОИ) с последующим обсуждением ТЗ с заинтересованными сторонами. Анализ имеющихся данных говорит о том, что лишь отдельные ТЗ были подготовлены в соответствии с указанными выше правилами. И только в отдельных случаях ТЗ было использовано для того, чтобы повысить качество проектных решений и урегулировать взаимоотношения с заинтересованными сторонами.

Например, в Самарской области ТЗ на проведение ОВОС проекта строительства автотрассы было разработано своевременно еще на этапе подготовки обоснования инвестиций на основе предварительных материалов ОВОС. В ТЗ были отражены основные виды воздействий, выявленных в ходе проведения предварительной оценки. ТЗ было согласовано с основными заинтересованными сторонами, включая его обсуждение, дополнения и одобрение КПП по Самарской области.

Рассмотрение альтернатив

5.25. С точки зрения учета экологических факторов, подход, основанный на анализе альтернатив и формировании оптимальных технических решений, безусловно, более эффективен, чем концентрация усилий на исключении или уменьшении отрицательных воздействий на окружающую среду с помощью природоохранных мероприятий. Законодательство в области оценки воздействия остается достаточно неопределенным и не содержит конкретных указаний на то, каким образом должны быть рассмотрены альтернативные варианты реализации намечаемой деятельности (в том числе варианты места размещения объекта, выбор технологий и т.п.), чтобы добиться реальных улучшений для окружающей среды. На практике альтернативные варианты рассматривались лишь при проведении ОВОС для ряда крупных проектов. При подготовке небольших проектов альтернативные варианты не рассматривались, и такой подход вполне оправдан.

5.26. Анализ¹⁴, проведенный Российской Программой организации инвестиций в оздоровление окружающей среды (РПОИ), установил, что большинство заказчиков до сих пор не способны анализировать альтернативы системно. Слишком часто они ограничиваются краткими соображениями о вариантах для поддержки рассматриваемого проектного предложения без реальных попыток серьезно анализировать альтернативы развития предприятия с точки зрения улучшения состояния окружающей среды. Как правило, анализ альтернатив заключается в довольно поверхностном сравнении экологической ситуации на данной территории при

¹⁴ См. Приложение 1.3 и 2, Справочный материал.

реализации выбранного варианта реализации деятельности с вариантом отказа от деятельности, или в сравнении воздействий на окружающую среду двух или трех вариантов реализации проекта или выбора участка. Как правило, такой анализ проводится исключительно для выполнения формальных требований или подтверждения ранее принятого решения. Однако есть примеры проектов, где анализ альтернатив проведен достаточно детально и глубоко, например, проекты, финансируемые международными партнерами или проекты, представляющие большой общественный интерес.

5.27. В обзоре РПОИ (Аверченко и др. 1998) указано несколько причин, по которым, анализ альтернатив выполняется, как правило, менее чем удовлетворительно: (i) время, необходимое для анализа всех альтернатив, затягивает процесс подготовки проекта и увеличивает издержки, что может быть серьезным ограничением для заказчика, (ii) в Техническом задании по ОВОС проигнорировано или обходится требование рассмотрения альтернативные возможности достижения цели инвестирования; кроме того, (iii) анализ альтернатив может быть «политически чувствительным», потому что фундаментальные проблемы, связанные с особенностями проекта: выбор технологии, места размещения, параметры проекта – могут быть уже утверждены в региональных или отраслевых планах развития.

Анализ воздействий на окружающую среду и меры по их уменьшению

5.28. Одна из главных задач проведения ОВОС - выявить и проанализировать возможные воздействия реализации намечаемой деятельности на окружающую среду. Предварительным условием для обоснованной оценки является качественное описание экологической ситуации на территории реализации проекта. Большинство рассмотренных в обзоре РПОИ материалов по ОВОС содержит достаточное описание и анализ исходных данных. Можно даже отметить, что многие исследователи слишком сосредотачиваются на сборе исходных данных, иногда включая информацию, хотя и интересную, но не относящуюся к делу – еще одно свидетельство отсутствия надлежащей процедуры для определения масштабов работ.

5.29. Вторым важным условием качественно выполненной ОВОС является полное описание всех значимых воздействий на окружающую среду, включая кумулятивные и косвенные эффекты. Очень небольшая часть рассмотренных материалов по ОВОС содержит информацию о кумулятивных воздействиях на окружающую среду. Причинами пока еще ограниченного внимания заказчиков к проведению этого сложного анализа могут быть стоимость таких работ (с учетом дополнительных расходов) и сомнение в востребованности таких результатов. Как правило, в Техническом задании на ОВОС такие аспекты не рассматриваются. И, наконец, не менее существенен недостаток методического обеспечения по проведению такого анализа.

5.30 Недостаточность анализа альтернативных вариантов и исходных данных отрицательно сказывается на качестве планов природоохранных мероприятий, в которых должны быть отражены конкретные действия инициатора проекта по снижению воздействий на окружающую среду. Такие действия нередко отсутствовали или были неудовлетворительными. Часто отсутствует информация об ответственных исполнителях и затратах на реализацию тех или иных мероприятий, хотя Положение об ОВОС специально оговаривает необходимость хотя бы предварительного перечня мер по снижению воздействия.

5.31. Заинтересованные стороны утверждают, что на ранних стадиях проведения оценки воздействия трудно иметь очень конкретные планы природоохранных мер, так как многие детали проекта полностью разрабатываются только в ходе рабочего проектирования. Среди заказчиков также широко распространено мнение, что не нужно разрабатывать никаких других природоохранных мер, кроме тех, что включены в раздел «Охрана окружающей среды» в составе ТЭО/проекта строительства. Однако масштаб указанных мероприятий определяется, как правило, требованиями строительных норм и правил.

Стратегическая экологическая оценка

5.32. Формально, стратегическая экологическая оценка в России охватывает очень широкий перечень объектов. Согласно ФЗЭЭ-1995, проведение ЭЭ обязательно для широкого круга стратегических инициатив: проектов нормативных актов, программ, планов, законопроектов. Конкретных процедур или соответствующих законодательных актов в области проведения стратегической ЭО не существует. Практика применения стратегической оценки зависит, главным образом, от толкования этого понятия специально уполномоченным органом в области ЭЭ и исполнительными органами власти. Будет справедливым отметить, что только небольшая часть таких документов направляется на ГЭЭ.

5.33. Ряд проведенных в России экспертиз можно фактически классифицировать как СЭО. К таким документам можно отнести Региональный план действий по охране окружающей среды для Верхневолжского региона или Свердловской области, Генплан г. Москвы, ряд отраслевых планов действий по охране окружающей среды, например, для химической промышленности. Однако проведение анализа указанных документов было продиктовано отнюдь не требованиями нормативных документов в области ГЭЭ, и они не проводились специально уполномоченным органом. В плане общественных обсуждений, указанные выше стратегические документы отвечали бы требованиям ГЭЭ.

Консультации и участие общественности

5.34. Законодательством в области ЭО предусмотрены широкие возможности участия общественности в трех процессах: (i) в ходе подготовки ОВОС в соответствии с требованиями Положения об ОВОС от 2000 г.; (ii) в ходе подготовки ГЭЭ; и параллельно (iii) в форме Общественной экологической экспертизы (ОЭЭ). Но, несмотря на законодательное закрепление требования об участии общественности, практика применения этого важнейшего аспекта системы ЭО характеризуется значительным разбросом и часто не соответствует требованиям.

5.35. **Участие общественности в подготовке материалов ОВОС.** Часто при проведении ОВОС требования об обеспечении участия общественности соблюдаются не в полной мере. Однако можно привести примеры, когда заказчик привлекает общественность к участию в обсуждении. Черп и др. (2001 г.) приводили пример со строительством многоэтажного гаража. Заказчик провел общественные слушания на ранних стадиях проектирования, что позволило определить, что наибольшие проблемы связаны расположением подъездных путей, неудобным для местных жителей. Поскольку слушания были проведены на ранней стадии проектирования, оказалось возможным скорректировать проектные решения и организовать подъездные пути другим способом, приемлемым для жителей. Таким образом, повод для возможного конфликта, который на более позднем этапе мог задержать сроки строительства объекта, был исчерпан.

5.36. Согласно упомянутому выше обзору РПОИ, в большинстве материалов ОВОС требования об обеспечении участия общественности не соблюдаются: участие общественности носит либо поверхностный характер, либо полностью отсутствует. Тому есть три основные причины: (i) консультации с общественностью все еще рассматриваются многими инициаторами деятельности, а также и органами власти, как препятствие в подготовке проекта; (ii) многие консультанты по ОВОС испытывают недостаток опыта в работе с общественностью. В этих консультационных компаниях заняты высококвалифицированные инженеры и ученые, но навыков работы с общественностью им явно не хватает; (iii) отсутствие четких методических рекомендаций по дифференциации требований об общественном участии в зависимости от значимости проекта. Для многих небольших проектов с незначительным воздействием на окружающую среду требование об обеспечении общественного участия представляет довольно тяжелое бремя. (iv) Уровень участия общественности зависит также от заинтересованности и активной позиции граждан. В настоящее время интерес общественности сконцентрирован на нескольких значимых проектах, а не систематическом анализе всех представленных материалов ОВОС.

5.37. В зависимости от степени открытости региональных органов власти, **участие общественности в проведении ГЭЭ** в регионах отличается большим разнообразием. В качестве примера можно привести практику работы КПП по Ростовской области, который не видит препятствий для участия общественности в заседаниях ГЭЭ через своих представителей в качестве наблюдателей, в т.ч. и в тех случаях, когда ОЭЭ не проводится. Кроме того, в некоторых регионах придерживаются традиционной практики включения представителей общественности в состав государственных экспертных комиссий в строгом соответствии с принципами гласности прежнего закона об охране природы (1991 г.). Многие регионы отказались от этой хорошо зарекомендовавшей себя практики, когда ФЗЭЭ-1995 была введена ОЭЭ, и присутствие общественных наблюдателей было ограничено лишь случаями проведения ОЭЭ.

5.38. **Участие общественности в форме общественной экологической экспертизы (ОЭЭ).** Хотя ОЭЭ обеспечивает возможность организованного участия общественности в процессе ЭО, она нередко рассматривается как довольно слабый способ вовлечения общественности или даже как наследие советских времен, служащее для управления процессом общественного участия или даже его ограничения. Одним из законодательных ограничений является положение, согласно которому заключение ОЭЭ действительно только в случае его утверждения специально уполномоченным органом в области ГЭЭ. И хотя заключения ОЭЭ рассматриваются ГЭЭ регулярно, случаи их утверждения органом ГЭЭ крайне редки. Одним из случаев утверждения заключения ОЭЭ специально уполномоченным органом является проект разработки Дыбиксинского золоторудного месторождения (Читинская область). Степень реального учета результатов ОЭЭ различна в разных случаях (см. Врезку 5.2.).

Врезка 5.2. Примеры общественных экологических экспертиз

В Ростовской области (а также за ее пределами) огромный общественный интерес вызывал **проект строительства Ростовской АЭС**. ОЭЭ длилась несколько лет и проходила в несколько этапов. Мнение общественности учтено не было, и общественность Ростовской области и сегодня воспринимает результаты общественной и государственной экологических экспертиз как свое поражение. Этот опыт и сегодня является определяющим в восприятии общественностью экологической экспертизы и формирует низкий авторитет этого механизма в ее глазах.

В Костромской области в 1998 г. была проведена ОЭЭ проекта строительства завода по переработке ТБО. Результаты были учтены при проведении ГЭЭ и приняты во внимание Администрацией г. Костромы при принятии окончательного решения. По результатам ОЭЭ и последующих общественных слушаний городские власти приняли решение о недопущении строительства МСЗ и формировании комплексной программы управления ТБО, основанной на частичной сортировке ТБО с последующим использованием ценных компонентов и захоронением остатков на полигоне.

В Читинской области, планировался проект расширения золоторудного месторождения. Данный проект вызвал серьезную обеспокоенность общественности, так как (i) расширение месторождения планировалось на месте предполагаемого национального парка; а также (ii) проектная площадка была расположена в месте традиционных медитаций бурятских лам. Бурятская общественность подтвердила культурную значимость этого святого места. Местная администрация и одно из читинских НПО инициировали ОЭЭ. Экспертиза была проведена в рекордно короткое время, ее результаты были представлены в орган ГЭЭ, который и утвердил данное заключение. Реализация проекта была остановлена. Сегодня на этом месте располагается Национальный парк Алханай.

Как показывают приведенные выше примеры, участие общественности через ГЭЭ, ОЭЭ и ОВОС являются единственной формой участия общественности в принятии принципиальных решений в области развития. При этом интерес общественности не ограничивается только вопросами охраны окружающей среды. Наибольший интерес общественности строится на негативном восприятии проекта в целом и стремлении его не допустить. Консультации с общественностью в целях обсуждения деталей намечаемой деятельности и улучшению проектных решений практикуются гораздо реже.

Предоставление информации

5.39. Доступ к информации ГЭЭ. Ограниченный доступ к информации является одним из основных препятствий в повышении эффективности участия общественности в ГЭЭ. Форма и объем предоставляемой информации о заключении ГЭЭ не регламентирована федеральной нормативной базой. Следовательно, многое зависит от отношения специально уполномоченного органа к вопросам гласности. Для обеспечения эффективности участия общественности следует уведомлять общественность не только о результатах ГЭЭ, но и о предстоящих и идущих экспертизах значимых проектов. Например, Кемеровская область публикует в кратком виде информацию об объектах, поступивших на ГЭЭ. В тех случаях, когда объект ГЭЭ представляет повышенный общественный интерес, заключения ГЭЭ публикуются в СМИ.

5.40. В других случаях общественность информируется лишь о выводах ГЭЭ. Полный текст заключения часто не является доступным, что резко снижает прозрачность процесса. В 2000 г. федеральные органы стали публиковать в кратком виде информацию о выводах ГЭЭ на веб-сайте, но в 2001 г. эта практика прекратила свое существование. В Нижегородской области существовала практика публикации заключений ГЭЭ по наиболее важным объектам на сайте в Интернете, где размещались

материалы по законодательству¹⁵. Эта практика прекратила свое существование в 1999 г.

Документирование результатов ОВОС. Одним из наиболее часто встречающихся недостатков является отсутствие резюме нетехнического характера, которое требуется согласно Положению об ОВОС от 2000 г. (ст. 5.1). Доступность указанной документации для заинтересованных сторон не очевидна. Результаты ОВОС практически не публикуются, за исключением отдельных проектов, финансируемых международными организациями.

¹⁵ Название сайта www.inforis.ru

6. ВЛИЯНИЕ СИСТЕМЫ ЭО НА ПРИНИМАЕМЫЕ РЕШЕНИЯ

Основные вопросы	✓ Учитываются ли рекомендации ЭО в процессе принятия решений и реализации проектов? ✓ Приемлемо ли бремя, налагаемое на участников системы ЭО, и соответствует ли оно полученным выгодам?
Краткая оценка	По своему предназначению система ЭО должна оказывать воздействие на: (i) процесс подготовки проектов через тесную связь между ОВОС и циклом разработки проектов; и (ii) процесс принятия решений о допустимости осуществления намечаемой деятельности в связи с тем, что заключение экспертизы может быть отрицательным (финансирование или реализация проектов, не имеющих положительного заключения экспертизы, не допускаются). На практике процесс ОВОС оказывает лишь ограниченное влияние на подготовку решений о возможности осуществления намечаемой деятельности, за исключением некоторых наиболее значимых проектов, а также проектов, финансируемых международными организациями. Для заказчика проекта основным мотивом проведения ОВОС является получение положительного заключения ГЭЭ. Заказчик почти никогда не рассматривает и не использует ОВОС как средство повышения качества проекта, программы или плана. К факторам, суживающим влияние ОВОС, относятся: (i) неудовлетворительное качество данных, проведенного анализа и рекомендованных мер; и (ii) запоздалая разработка ОВОС, нередко уже после того, как принципиальные проектные решения уже приняты. ГЭЭ по-прежнему отводится ведущая роль в системе принятия решений о возможности реализации намечаемой деятельности: заключение ГЭЭ нередко используется как «печать одобрения» обосновывающей документации. Как правило, заключения ГЭЭ отражаются в проектных решениях. Вместе с тем, имеются факты, свидетельствующие о снижении качества заключений ГЭЭ. «Контроль качества» со стороны ГЭЭ ограничивается выполнением формальных процедурных требований и негибких стандартов. Этой тенденции способствуют два фактора: более чем неудовлетворительное качество (в т.ч. и недостаток внимания к наиболее значимым воздействиям) материалов ОВОС, представляемых на ГЭЭ, а также ослабление технического потенциала и сокращение численности штатных сотрудников и экспертов подразделений ГЭЭ, которые более не в состоянии выполнять полномасштабную экспертизу представляемой документации. Влияние требований системы ЭО оценивается инициаторами деятельности (с точки зрения финансовых и временных затрат) в целом как среднее, но имеет значительный разброс по видам деятельности. Для небольших и средних объектов, не оказывающих значимого воздействия на окружающую среду, эти затраты представляются непропорционально большими. Затраты, связанные с проведением ОВОС и ГЭЭ, несопоставимы с возможными выгодами от предотвращения экологического ущерба. Это опять-таки указывает на отсутствие надлежащих процедур отбора и классификации объектов. Более крупные отечественные предприятия могут позволить себе нанять опытную консультационную фирму, имеющую хорошие связи с соответствующими органами власти, которая бы занималась вопросом ЭО от имени заказчика. Затраты, связанные с исполнением требований ЭО, включаются в производственные затраты предприятия. Вместе с тем, наблюдается стремление обойти эти требования, чтобы не терять время и не привлекать внимания общественности. Для крупных проектов, финансируемых с помощью международных финансовых организаций, ЭО проводится с целью выполнения требований международной кредитной организации или материнской компании, частью которых является соблюдение требований местного законодательства. В этом случае проблема возникает не столько с обычными затратами на подготовку ОВОС и оформление его результатов (которые в целом сопоставимы с аналогичными затратами в других странах), сколько со скрытыми затратами, возникающими из-за

	допускающих неоднозначное толкование норм, и из-за процедурных задержек, связанных с недостаточным потенциалом органов ГЭЭ, а также в связи с возможностью в каждом конкретном случае избежать выполнения тех или иных требований в зависимости от решения органов ГЭЭ. Как правило, международные компании ограничивают свое участие в этом процессе поиском российского партнера, который бы занимался вопросом ЭО и взял на себя бремя скрытых расходов. В целом, влияние ЭО на принятие решений оценивается как среднее (3 балла). Несмотря на то, что нормативная правовая база оказывает значительное влияние на процесс принятия решений и реализацию проектов, эффективность системы ослаблена недостаточным уровнем обеспечения и, временами, наличия нерациональных требований, приводящих к непропорционально большому росту затрат, особенно для небольших объектов, не оказывающих значимого воздействия на окружающую среду.
Предлагаемая оценка	3

6.1. Настоящая глава посвящена оценке влияния системы ЭО на процесс принятия решений, что, вероятно, является самой сложной частью всего исследования. В идеале, авторам необходимо ответить на следующий вопрос: «До какой степени система ЭО выполняет поставленные задачи? И какой ценой?» Если провести параллель между целями российской системы ЭО и экологической экспертизы, то она сформулирована следующим образом:

«...установление соответствия намечаемой хозяйственной и иной деятельности экологическим требованиям и определение допустимости реализации объекта экологической экспертизы в целях предупреждения возможных неблагоприятных воздействий этой деятельности на окружающую природную среду и связанных с ними социальных, экономических и иных последствий реализации объекта экологической экспертизы» (ст. 1 ФЗЭЭ-1995).

6.2. И, опять-таки, идеальным был бы следующий вопрос: «Какова польза от системы ЭО?» Удастся ли предотвратить негативные воздействия в результате применения ЭО? Информации, которая бы в полной мере отражала положение дел при наличии системы ЭО и без нее, практически нет. Поэтому для получения искомых результатов, в настоящем исследовании использованы косвенные методы оценки или так называемые показатели замещения. Первый показатель относится к оценке качества ЭО: «Рассматривает ли система ЭО наиболее значимые воздействия на окружающую среду?» Этому вопросу была частично посвящена предыдущая глава. Вывод следующий: из-за отсутствия эффективной процедуры отбора и классификации проектов российская система ЭО уделяет слишком много внимания проектам с незначительным воздействием на окружающую среду. С помощью второго показателя дается оценка сферы применения системы ЭО: «Охватывает ли система ЭО большинство проектов, потенциально опасных для окружающей среды?». Ответ на этот вопрос отрицательный. Имеющиеся данные свидетельствуют об увеличении количества проектов, реализация которых осуществляется без положительного заключения ГЭЭ, по крайней мере, в некоторых регионах.

6.3. В этой главе задается еще один вопрос: «Учитываются ли результаты ЭО при планировании и разработке проектной документации объектов, прошедших этап ЭО?» И далее: «Учитываются ли результаты ЭО в ходе фактической реализации проектов?».

6.4. Указанные выше четыре показателя примерно отражают «выгоды» ЭО. Они в основном не материальные (Kjoerven and Lindhjem, 2000). Оценить экономические выгоды пока никто не пытался. С целью предварительной оценки затрат, возникающих в связи с применением системы ЭО, будет проанализирован величина бремени, налагаемый этой системой на участников ЭО.

6.5. Приведенные в этой главе выводы основаны на результатах исследований, проведенных в отдельных регионах, интервью и опросов представителей деловых кругов.

УЧЕТ РЕЗУЛЬТАТОВ ЭО ПРИ ПРИНЯТИИ РЕШЕНИЙ: КОНТРОЛЬ КАЧЕСТВА

6.6. Концептуально, процесс ЭО нацелен на то, чтобы оказывать существенное влияние на процесс принятия решений. ГЭЭ выросла из традиционной системы принятия проектных решений, оставаясь частью этой системы и в настоящее время. По действующему законодательству материалы ОВОС должны входить в состав проектной документации, а результаты ОВОС должны учитываться на предпроектном и проектном этапах. Детальное описание указанных шагов дано в таблицах Приложения 1.4. Помимо этого, ГЭЭ придан обязательный характер для широкого круга объектов. В соответствии с имеющимися полномочиями ГЭЭ, реализации объекта экологической экспертизы, реализация которого может оказывать значимое воздействие на окружающую природную среду, без положительного заключения государственной экологической экспертизы не допускается. И, наконец, посредством ГЭЭ и ОВОС обеспечивается участие общественности в процессе принятия решений.

6.7. На практике ОВОС оказывает довольно ограниченное влияние на подготовку решений о возможности осуществления намечаемой деятельности, за исключением некоторых наиболее значимых проектов, а также проектов, финансируемых международными организациями. Основной вывод, сделанный в ходе полевых исследований, заключается в следующем. Формально, требования ГЭЭ соблюдаются в большинстве случаев, но содержательная сторона процесса не отвечает задаче обеспечения экологически обоснованных решений. ОВОС во многих случаях рассматривается как простая формальность, которая требуется для получения положительного заключения ГЭЭ. В редких случаях заказчик рассматривает или использует ОВОС как средство повышения качества проекта, программы или плана.

6.8. Снижение качества и востребованности результатов ОВОС и предлагаемых мер. Отсутствие эффективных процедур отбора и классификации объектов экспертизы, ТЗ на проведение ОВОС с ГЭЭ вынуждает заказчика тратить силы и средства на выполнение исследований, которые, по большей части, оказываются невостребованными. Кроме того, в связи с повсеместным ослаблением системы экологического мониторинга, качество многих данных о состоянии окружающей среды, на которых строится анализ, вызывает сомнение. Для подготовки и сбора более точных сведений о состоянии окружающей среды потребовался бы сбор базовой информации, что привело бы к увеличению затрат заказчика.

6.9. Доступность рекомендаций ЭО после принятия решения об осуществимости проекта. Главные решения по проекту принимаются на ранней стадии проектного цикла. Например, выбор земельного участка оформляется соглашением между заказчиком и местными органами власти на начальной стадии нового проекта. Поэтому позднее у заказчика нет желания возвращаться к анализу фундаментальных проблем, связанных с особенностями проекта. Нередки случаи, когда ОВОС является формальностью (соблюдение требований ГЭЭ) и проводится после того, как был

подготовлен документ «Обоснования инвестиций» или даже ТЭО. Тогда, в лучшем случае, ОВОС будет направлен на то, чтобы подтвердить принятые ранее решения по проекту и, отчасти, на некоторое улучшение плана природоохранных мероприятий.

6.10 Контроль качества материалов ОВОС в системе ГЭЭ ограничен проверкой комплектности документации и проверкой на соответствие «жестким» (измеряемым) экологическим требованиям. При анализе материалов ОВОС работник ГЭЭ обращает основное внимание на комплектность представленной документации и соответствие результатов исследований экологическим требованиям. Нередко соответствие экологическим требованиям понимается узко, - как соответствие узко понимаемым экологическим нормативам, - что ведет к нежеланию рассматривать инновационные варианты, например, применение более чистых технологий, для внедрения которых потребовались бы обновленные стандарты. Аспекты, которые оказываются вне сферы регулирования действующих норм, например, охрана биологического разнообразия, рассматриваются поверхностно, а то и вовсе оставляются без внимания. Однако некомплектность представленной документации может стать причиной для возвращения документов на доработку.

6.11. ГЭЭ должна выдавать либо положительные, либо отрицательные заключения. Такой подход позволяет внести ясность в процесс принятия решений по проекту. Согласно этому подходу, решения по заключению ГЭЭ принимаются большинством голосов. Вместе с тем, такой подход ограничивает возможность ГЭЭ оказывать регулирующее влияние на дальнейший процесс разработки проекта. Более четкое изложение возможных альтернатив, взглядов меньшинства может стать ценной информацией для заказчика и оказать существенное влияние на разработку проекта. Частный инвестор в своей оценке эффективности проекта руководствуется выбором между затратами и экологическими рисками. Этот подход, однако, несовместим с техническим подходом на основе жестких стандартов, на котором воспитано большинство технических экспертов.

6.12. В последние годы в системе ГЭЭ отмечается снижение внимание к проверке полноты предоставляемой информации. Качество материалов ОВОС и усилия, затрачиваемые на процесс оценки воздействия, отражают возможности уполномоченного органа (ГЭЭ МПР) к адекватной реакции. С ослаблением системы ГЭЭ наверняка ухудшится качество материалов ОВОС. Результаты полевых исследований и анализа отдельных материалов ОВОС за последние четыре года свидетельствуют о снижении внимания органов ГЭЭ к проверке полноты предоставляемой информации: (i) заключения стали короче по объему и менее содержательными; (ii) больше внимания в них уделяется формальным вопросам, а не основным экологическим вопросам.

6.13. Недостаточно внимания в системе ГЭЭ уделяется контролю за соблюдением процедур ОВОС, например, обеспечению участия общественности в подготовке материалов ОВОС. Несоблюдение установленных процедурных требований Положения об ОВОС от 2000 г., весьма редко является основанием для возвращения материалов на доработку. В этой связи, заказчик не проявляет особого рвения соблюдать эти, временами довольно обременительные, требования. Кроме того, отмечается, что для простых проектов и проектов средней сложности данные рекомендации нерациональны и нецелесообразны.

УЧЕТ РЕЗУЛЬТАТОВ ЭО ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТОВ: МОНИТОРИНГ И ИСПОЛНЕНИЕ РЕКОМЕНДАЦИЙ

6.14. Процесс ГЭЭ устроен так, чтобы обеспечить исполнение всех рекомендаций ЭО (ОВОС и ГЭЭ) на этапе реализации проекта или плана (ст. 18.5 и 18.6 ФЗЭЭ-1995). Так, например, заключения ГЭЭ передаются в подразделения экологического контроля соответствующего территориального уполномоченного органа для обеспечения государственного контроля.

6.15. В действительности, однако, наблюдается ослабление влияния системы ЭО на практическую реализацию проектов и программ. Развитию этой тенденции способствуют два фактора: (i) во-первых, в ряде областей возросло количество проектов, реализуемых без положительного заключения ГЭЭ. Так, в Томской области это является наиболее часто встречающейся формой нарушения законодательства в области ЭО (80% всех нарушений связаны с непредставлением на ГЭЭ; для сравнения, 5 лет назад эта цифра была равна 20%); и (ii) во-вторых, за время продолжающейся реорганизации системы управления охраной окружающей среды произошло серьезное ослабление системы экологического контроля. Это означает сокращение числа инспекций во время строительства и после его завершения для проверки соблюдения плана природоохранных мер. Это также означает, что заказчик будет стремиться к сокращению затрат, связанных с разработкой и реализацией мер по уменьшению воздействия на окружающую среду.

ВЛИЯНИЕ НА СУБЪЕКТЫ ЭО

6.16 Экологическая оценка налагает на участников ЭО бремя затрат включая временные и денежные. Эти затраты необходимо учитывать при оценке общей эффективности системы ЭО. Сбор информации по данному вопросу осуществлялся с помощью интервьюирования инициаторов проектов, опросов представителей деловых кругов, а также анализа нормативной документации, определяющей порядок оплаты за услуги ГЭЭ. Ограниченный характер полученных данных позволяет выполнить только качественный, но не количественный анализ указанных затрат.

Сроки проведения и стоимость процесса ЭО

6.17. **Сроки проведения.** Подготовка материалов ОВОС, начиная от разработки Декларации о намерениях до представления материалов ОВОС (в составе обосновывающей документации) на экспертизу, может занять от 2 до 12 месяцев. На проведение ГЭЭ – от представления полного комплекта документации до выдачи заключения – уходит обычно порядка 6 месяцев для сложных объектов ГЭЭ и от 2 до 6 месяцев для объектов средней сложности или для простых объектов¹⁶.

6.18 **Стоимость проведения.** Заказчиками различаются три вида затрат: (i) затраты на подготовку ОВОС и другой проектной документации. Как правило, это – оплата услуг консультантов и затраты на организацию обсуждений с общественностью; (ii) официальные затраты, связанные с проведением ГЭЭ (заработная плата экспертов, оформление документации, накладные расходы и т.д.); и (iii) дополнительные скрытые затраты, которые не регулируются законодательством. **Стоимость ОВОС** колеблется от нескольких сотен до нескольких миллионов долларов США в зависимости от размера проекта и масштабов исследований/изысканий.

¹⁶ Ссылка на международные данные: по результатам исследований Всемирного банка, посвященных стратегической экологической оценке, ее проведение уходит от нескольких дней до 3 лет, а ее стоимость (в процентах от стоимости проекта) колеблется от 0,1 до 4 %. (WB SEA 2002, стр. 25)

6.19 **Официальная стоимость проведения ГЭЭ** устанавливается Приказом о проведении ГЭЭ. В стоимость проведения экспертизы включается заработная плата экспертов и накладные расходы. В регионах, по которым проводился обследование, стоимость проведения экспертизы колебалась от 15 до 5000 долларов США. Заказчик оплачивает экспертизу до ее начала. Заработная плата экспертов установлена действующим законодательством, накладные расходы могут варьировать. При этом доля накладных расходов в общей стоимости экспертизы увеличилась с 33 % на начало 90-х годов до 90-125 % в настоящий период. Вероятно, такое увеличение обусловлено стремлением органов ГЭЭ компенсировать недофинансирование деятельности органов ГЭЭ из федерального бюджета. Такой подход ведет к еще большему увеличению затрат со стороны заказчиков небольших проектов.

6.20 Больше всего инициаторы проектов недовольны так называемыми **«скрытыми затратами»**, вызванными несовершенством нормативно-правовой базы системы экологической оценки и недостаточной укомплектованностью штатов органов ГЭЭ. Ниже приводится перечень недостатков, на которые чаще всего ссылались инвесторы в ходе опросов.

- **Отсутствие детально и ясно прописанных процедур**, например, определения масштабов исследований ОВОС, что вынуждает заказчиков и консультантов заказчика тратить силы и средства на выполнение исследований, которые, по большей части, оказываются невостребованными.
- **Несогласованность требований**, например, между ОВОС и строительными нормами и правилами, что приводит к удлинению сроков ведомственных согласований и внесению изменений в проект для удовлетворения требований соответствующих ведомств;
- **Изменение требований в процессе ЭО: с начала выполнения исследований в рамках ОВОС до представления материалов на экспертизу**, что приводит к увеличению затрат;
- **Неадекватность требований** из-за того, что отсутствует практика разнесения проектов по категориям различной экологической опасности. Например, для небольших и средних проектов общественные обсуждения проводить не всегда целесообразно. Как упоминалось выше, упрощенные схемы для небольших проектов разработаны только в некоторых регионах. В этих условиях заказчику при выполнении ОВОС или прохождении ГЭЭ приходится ориентироваться не только и не столько на требования законодательства, сколько на требования и критерии, выставляемые конкретными экспертами той или иной комиссии. В противном случае окажется, что материалы будут отвергнуты по чисто техническим причинам.
- **Недоукомплектованность территориальных органов МПР квалифицированными кадрами, отсутствие материально-технической базы**, что приводит к увеличению сроков проведения ГЭЭ и затягиванию сроков на принятие решений.
- **Недостаточно четкое разграничение полномочий между федеральными и местными уполномоченными органами**. Поэтому в некоторых случаях, стремясь избежать непродуктивной траты времени, компании подают документы на утверждение одновременно на федеральном и региональном уровне. Эта тенденция усиливается тем, что чиновники на местах, не имея достаточной нормативной и методической поддержки, не решаются брать на себя утверждения той или иной документации, и затягивают решение, переадресовывая его в вышестоящие органы. Часто такие обращения

возвращаются, так как в противном случае система ГЭЭ на федеральном уровне окажется перегруженной.

6.21. Неопределенности могут по-разному повышать затраты заказчика. Вместо того, чтобы следовать предписанным в законе процедурам, заказчикам приходится согласовывать каждый шаг с отдельными чиновниками или органами ГЭЭ, что отнимает много времени. Уполномоченные органы в области ГЭЭ и территориальные органы власти руководствуются разными требованиями (в случае крупномасштабных проектов), что повышает затратность проекта за счет внесения в проектную документацию соответствующих изменений. Следует упомянуть о наличии субъективизма, который часто сопровождается фаворитизмом (например, направлением за дополнительной экспертизой в "дружественную" компанию), чему способствуют пробелы в экологическом законодательстве. С другой стороны, местная администрация использует эти пробелы как средство для привлечения дополнительных средств от компаний с целью решения местных социальных программ, привлечения заказов на экспертизу для местных компаний и академических учреждений.

Относительная затратность ЭО для заказчика

6.22. **Являются ли затраты (официальные и неофициальные) на проведение ЭО, серьезным препятствием для развития бизнеса в России? (FIAS, 2001)** Результаты опроса предпринимателей, проведенного в 2001 г. Консультационной службой по иностранным инвестициям (КСИИ), свидетельствуют о том, что с точки зрения препятствий для ведения бизнеса, оценки предпринимателями природоохранных требований колеблются от низкой до средней. Природоохранные нормативно-правовые требования получили 2,5 балла из 5 (5 – наибольшая степень препятствования), и они были поставлены на 23 место из 30 исследованных возможных препятствий. В разных регионах этот показатель оценивался по-разному, что требует осторожного подхода при анализе полученной информации. Например, в Томской области доля компаний, которые отметили природоохранные нормативно-правовые требования как основное или серьезное препятствие, была самой высокой (20%). Известно, что с 2000 г. политика территориального специально уполномоченного органа в Томской области резко изменилась и направлена на расширение перечня объектов ГЭЭ, в первую очередь за счет мелких объектов, не оказывающих значимых воздействий на окружающую среду. В то же время, российские эксперты приводят Томскую область в качестве положительного опыта разработки нормативно-методической документации, а также мониторинга исполнения рекомендаций ЭО¹⁷. Низкие баллы, которые получили другие области, не обязательно свидетельствуют о наличии эффективной системы ЭО, учитывающей интересы развития бизнеса. Скорее всего, учитывая выводы исследования КСИИ, они говорят об ослаблении системы, которая является бюрократическим, но вполне контролируемым препятствием.

¹⁷ Например, в Томской области выполнен анализ нарушений в области ЭО, о котором упоминалось выше.

Субъект Федерации	Оценка в баллах (5 – серьезное препятствие)	Упоминается фирмами как серьезное препятствие (% от общего числа обследованных фирм)	Упоминается фирмами как умеренное препятствие (% от общего числа обследованных фирм)
Санкт-Петербург	2.2	6 %	14%
Ленинградская область	2.5	13%	24%
Новгородская область	2.3	10%	21%
Томская область	2.7	19%	32%

Источник: FIAS (2001), приблизительные данные, полученные из диаграмм

6.23. Разные группы инвесторов несут разные затраты на проведение ЭО. Данные о доле затрат на проведение ЭО по отношению к общей стоимости проекта характеризуются огромным разбросом – от 1 до 30%.¹⁸. Все проекты можно подразделить на три категории:

6.24. Для небольших и средних объектов, не оказывающих значимого воздействия на окружающую среду, эти затраты представляются непропорционально большими. Затраты, связанные с проведением ОВОС и ГЭЭ, несопоставимы с возможными выгодами от предотвращения ущерба окружающей среде. В условиях отсутствия официальных процедур отбора и классификации проектов, малые и средние предприятия зачастую предпочитают договориться с местными чиновниками об уклонении от проведения оценки воздействия или вообще не представляют документацию на ГЭЭ. В случае строгого исполнения процедур оценки воздействия установленные требования становятся барьером для начала и осуществления деятельности предприятий указанной группы.

6.25. Более крупные отечественные предприятия, осуществляющие финансирование проекта из внутренних источников, беспокоит нечеткое законодательство и возможные задержки с проведением оценки. Такие инициаторы могут позволить себе нанять опытную консультационную фирму, имеющую хорошие связи с соответствующими органами власти, которая бы занималась вопросом ЭО от имени заказчика. Затраты на ЭО не являются значительным препятствием для работы на рынке, рассматриваются как необходимые для ведения бизнеса затраты. В то же время, есть компании, которые стремятся избежать полномасштабного процесса.

6.26. Представители крупных проектов, имеющих международное финансирование отмечали, что к ним предъявляются более строгие требования, чем к чисто российским проектам. Вместе с тем, эти требования нередко соответствует внутрикорпоративным стандартам, принятым в самих компаниях, или требованиям международных кредитных учреждений. Оценка воздействия проводится с целью выполнения требований соответствующей международной кредитной организации, частью которых является соблюдение требований местного законодательства. В этом случае проблема возникает не столько с обычными затратами на подготовку ОВОС, которые в абсолютном выражении могут достигать 20 млн. долларов США (например, на проведение ОВОС по нефтедобыче), сколько с задержкой сроков подготовки проекта. Как правило, международные компании ограничивают свое участие в этом процессе поиском российского партнера, который бы занимался вопросом ЭО и взял на

¹⁸ Данные получены из интервью, проведенных в рамках данного исследования в Ростовской области, Иркутской области и в Алтайском крае

себя бремя скрытых расходов. Хотя в целом иностранные компании соблюдают установленные правила, имеются данные о том, что отдельные иностранные компании игнорируют процедуры ОВОС и ГЭЭ. Например, одно крупное совместное российско-американское предприятие направило документацию на ГЭЭ на строительство автомобильного производства комплект документации уже после начала строительства. В представленных документах отсутствовали материалы ОВОС, в том числе протоколы обсуждений с общественностью. В качестве другого примера можно привести крупного производителя напитков, построившего производство, не представив материалы на ГЭЭ, по согласованию с местными органами власти, которые, в свою очередь, нарушили действующие нормы в области ГЭЭ.

7. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ ПОТЕНЦИАЛ

Основные вопросы	✓ Достаточность потенциала ЭО для выполнения текущего объема работ; ✓ Достаточность кадрового состава привлеченных экспертов для осуществления процесса ЭО;
Краткая оценка	Институциональный потенциал, в частности уровень технической квалификации персонала, который когда-то был наиболее сильным элементом системы, превратился к настоящему времени в слабое звено российской системы ЭО. Имеются однозначные и объективные данные, свидетельствующие об ослаблении российского институционального потенциала в области проведения государственной экологической экспертизы. Общая численность работников подразделений ГЭЭ в России сократилось с 700 в 2000 г. до 400 в 2002 г. В некоторых подразделениях сокращение составило 50 % штатной численности работающих, в других это сокращение удалось удержать на уровне 20%. Количество экспертиз в расчете на одного эксперта возросло более чем на 20%, а в ряде регионов эта цифра достигает 300%. По некоторым данным, увеличились сроки проведения экспертизы. Информация о нагрузке (увеличении среднего количества экспертиз) на одного эксперта требует отдельного анализа. Такой рост может быть следствием увеличения потока экспертиз объектов, не вызывающих значительного воздействия на окружающую среду, то есть результатом отсутствия дифференцированного подхода, о чем уже говорилось выше. Это может приводить не столько к увеличению сроков проведения экспертиз, сколько к отвлечению ресурсов органов ГЭЭ от анализа объектов, которые могут вызывать значительное воздействие на окружающую среду. Вместе с тем, это может быть и следствием сокращения штатов. Эксперты вынуждены снижать объем работы до приемлемого уровня, ограничиваясь формальным рассмотрением тех требований, которые легко поддаются проверке. Условия работы штатных экспертов ГЭЭ характеризуются их неуверенностью в завтрашнем дне и низким уровнем оплаты труда, что ставит под сомнение способность системы привлекать и удерживать в будущем специалистов, уровень квалификации которых позволит обеспечить функционирование системы в целом. Помимо органов ГЭЭ как таковых, ослаблен и потенциал всей системы управления окружающей средой, что привело к соответствующему ослаблению функции контроля за реализацией объекта государственной экологической экспертизы. Особенно остро стоят вопросы экологического контроля на региональном и местном уровнях, а также контроля за выполнением решений природоохранных органов на послепроектной стадии. Некоторые регионы сформировали свои собственные природоохранные органы для того, чтобы восполнить брешь, образовавшуюся после сокращения штатов в федеральных природоохранных органах. Но, как упоминалось выше, регионам пока не разрешается проводить ГЭЭ и осуществлять экологический контроль. Ослабление потенциала и сокращение работы по его развитию вызвано масштабными сокращениями персонала и переводами работников в другие подразделения. Вместе с тем, есть и положительные примеры. В некоторых регионах, например, в Алтайском Крае, успешно действуют программы повышения квалификации сотрудников, проводятся конференции по обмену опытом, с приглашением работников системы из других регионов. Институциональный потенциал системы ЭО оценивается в целом как приближающийся к удовлетворительному (от 2 до 3 баллов). Если не будут предприняты энергичные меры по привлечению и сохранению квалифицированных специалистов и экспертов, а также по более эффективному использованию существующего регионального потенциала посредством перераспределения обязанностей между различными уровнями государственных учреждений, система ЭО рискует превратиться в чисто бюрократическую и формальную процедуру, которая не будет оказывать никакого влияния на процесс принятия решений.
Предлагаемая оценка	3–2

Введение – проблемы

7.1. В настоящей главе дается оценка институционального потенциала российской системы ЭО. Этот вопрос стал центром внимания с 2000 г., когда началась реорганизация системы управления охраной окружающей среды. Критики утверждают, что сокращение штатов специально уполномоченных органов в области охраны окружающей среды на федеральном и региональном уровнях ведет к развалу системы управления охраной окружающей среды. Противники этого мнения считают, что штаты органов охраны окружающей среды в прошлом были раздуты, но если правильно расставить приоритеты и передать часть работы сторонним организациям на договорной основе, система станет более эффективной, несмотря на уменьшение штатов.

7.2. Трудности оценки институционального потенциала обусловлены следующими факторами:

- (a) Потенциал считается адекватным, если институциональных ресурсов достаточно для выполнения установленного масштаба работ. Это можно описать как баланс спроса и предложения в отношении институционального потенциала. Поэтому недостаточно проанализировать только одну часть этого баланса – предложение (укомплектованность персоналом, материально-техническое обеспечение, финансирование). Анализу следует оценить и спрос: обоснован ли имеющийся объем работ с точки зрения достижения общих целей системы ЭО?
- (b) Важным, но трудноизмеримым фактором, является качество. Недостаточно проанализировать численность работающего персонала, следует оценить и качество выполняемой работы (см. Главы 5 и 6).
- (c) Потенциал системы ЭО зависит от поддержки институтов, которые прямо не входят в систему специально уполномоченным органом в области ГЭЭ. Поэтому важно оценить потенциал не только органа ГЭЭ, но и смежных организаций, например, органов экологического контроля, ответственных за контроль на стадии реализации проектов.

Институциональные ресурсы

7.3. **Сокращение штатов подразделений ГЭЭ.** Во всех подразделениях ГЭЭ произошло резкое сокращение штатов, в результате которого численность штатных сотрудников на федеральном уровне и в некоторых региональных подразделениях уменьшилась более чем вдвое по сравнению с 1999 г. (см. Таблицу 7.1). С другой стороны, некоторые регионы, например Алтайский Край, сумели избежать значительного сокращения штатов, что дает им возможность справляться с имеющимся объемом работ.

Таблица 7.1. Изменение численности ГЭЭ на федеральном уровне и в отдельных регионах (чел.)

	1999/2000 до реорганизации	2001/2002	Изменение
Департамент ГЭЭ МПР РФ	33	15	-54%
КПР по Ростовской области. ДПР по Южному административному округу России	29	8	-72%
КПР по Иркутской области	18	6 (а)	-66%
КПР по Алтайскому краю	10	8	-20%

Примечание:

(а) Январь 2002 г. при ФГУ «Иркутский территориальный архив геологических исследований» образован отдел по информационно-технической поддержке в составе 4 человек для учета земельных ресурсов.

7.4. Уровень и повышение квалификации персонала. В большинстве подразделений ГЭЭ, охваченных данным исследованием, отмечено резкое ухудшение морального климата в коллективах. Масштабные увольнения, перевод работников в другие подразделения, понижение статуса подразделений ГЭЭ в структуре КПР, непрекращающиеся реорганизации в системе управления, изменения в нормативно-правовой и институциональной базе породили чувство неуверенности и опасения среди сотрудников органов ГЭЭ, нежелание принимать решения. Вместе с тем, есть и отдельные положительные примеры. Так, например, в Алтайском Крае, успешно действуют программы повышения квалификации сотрудников, проводятся конференции по обмену опытом, с приглашением работников системы из других регионов (например, конференция, организованная в апреле 2002 г.).

7.5. Эксперты. Эффективность системы ГЭЭ в значительной степени зависит от возможности привлечения высококвалифицированных экспертов для работы в экспертных комиссиях. В состав экспертных комиссий входит от 3 до 5 экспертов для проведения экспертизы объектов регионального уровня. На федеральном уровне в экспертизе крупных проектов в работе экспертной комиссии может принимать участие до 20 и более экспертов. Как правило, органы ГЭЭ не испытывают недостатка в квалифицированных экспертах. В списках подразделений ГЭЭ насчитывается до 250 экспертов, их которых от 20 до 50 специалистов регулярно привлекаются для проведения экспертиз. Низкий уровень оплаты ученых и специалистов, привлекаемых к работе в экспертных комиссиях (от 300 до 700 руб., что эквивалентно 10-20 долл. США), приводит к тому, что подразделения ГЭЭ испытывает трудности в подборе специалистов соответствующего профиля и высокой квалификации. Готовность экспертов работать в составе комиссий можно объяснить желанием обрести технический опыт и отсутствием более высокооплачиваемой штатной работы. Но специалистов частного сектора, которые хорошо разбираются в новых технологиях и разработках, привлечь для работы в ГЭЭ будет все труднее.

7.6. Финансирование. За последние 3 года произошло резкое сокращение уровня финансирования органов ГЭЭ, но это сокращение было отчасти компенсировано поступлениями от платы за проведение ГЭЭ. В 2001 г. за счет этого источника органами ГЭЭ было получено от 40 до 45 млн. руб. (или порядка 1,3-1,5 млн. долл. США). Плата за проведение ГЭЭ является критически важной для поддержания ее

функционирования на приемлемом организационном уровне¹⁹. Так, в бюджете отсутствуют средства, необходимые на покупку офисных принадлежностей и расходных материалов. Расходные материалы (бумага, картриджи, минимально необходимое оборудование, часто – бензин) реально приобретаются из средств, полученных за проведение ГЭЭ. Кроме того, данные средства используются для покрытия накладных расходов других подразделений КПП, финансирование которых также было сокращено. В частности, именно по этой причине в ряде КПП (за счет необоснованного расширения перечня объектов экспертизы) специально уполномоченный орган вынужден проводить большее количество ГЭЭ проектов, не оказывающих значимого воздействия на окружающую среду. Очевидно, что подобная ситуация приводит к необоснованному бремени для таких небольших инициатив и отвлекает ресурсы ГЭЭ от выполнения приоритетных природоохранных задач.

7.7. Система поддерживающих организаций. Функционирование системы ЭО в области обеспечения мониторинга реализации проектов и исполнения природоохранных мероприятий зависит от работы органов экологического контроля. Экологический контроль был ослаблен в еще большей степени, чем ГЭЭ. В Иркутской области сложилась территориальная сеть природоохранных структур – районных, городских, межрайонных комитетов и государственных инспекций – государственного экологического контроля и экоаналитического контроля (СИГЭКА). Фактическая численность КПП Иркутской области (без СИГЭКА) составляла до реорганизации (по состоянию на апрель 2000 г.) 264 человек, в том числе, специалистов - государственных служащих – 131 человек. После реорганизации численность специалистов соответствующих структур в 2002 г. сокращена до 45 чел. Некоторые регионы, например Ростовская область, решили взять инициативу в свои руки, создав природоохранные подразделения при региональных администрациях, которые взяли на себя часть природоохранных функций после сокращения их штатов территориального подразделения федерального органа. Однако эти подразделения не имеют право проводить ГЭЭ, поскольку ее проведение входит пока в исключительные полномочия специально уполномоченных органов федерального уровня.

Достаточность ресурсов для проведения ЭО

7.8. Нагрузка в расчете на одного сотрудника ГЭЭ. Нагрузка в расчете на одного увеличилась во всех регионах и несколько уменьшилась на федеральном уровне. В регионах такая динамика обусловлена сокращением количества объектов экспертизы и еще более резким сокращением штатов. На федеральном уровне количество объектов уменьшалось опережающими темпами по сравнению с сокращением штатов. Как и можно было ожидать, между всеми регионами и федеральным органом ГЭЭ, который проводит экспертизу только наиболее сложных и трудоемких объектов, наблюдается заметная разница в нагрузке на одного инспектора. Разница между регионами объясняется разными подходами к охвату ГЭЭ. Как упоминалось в предыдущей главе, общее количество экспертиз уменьшилось, хотя и неравномерно. Кратковременное увеличение количества объектов ГЭЭ объясняется административным решением проводить экспертизу тех объектов, которые ранее экспертизой не были охвачены. В нижеследующей таблице приведены данные по средней нагрузке на одного штатного инспектора специально уполномоченного органа ГЭЭ (на федеральном и региональном уровнях).

¹⁹ В соответствии с ФЗЭЭ-1995 экспертиза проектов – платная. Стоимость экспертизы проекта определяется Порядком финансирования, утвержденным МПР России, и составляет от 4 до 10 тыс. руб. в Иркутской области и от 4 до 7 тыс. руб. – в Ростовской области. Из этих сумм 30-70% приходится на оплату работы экспертов. Остальные средства должны обеспечивать научное, информационное и материально-техническое сопровождение экспертизы.

Таблица 7.2. Динамика нагрузки (кол-во экспертиз) на одного штатного инспектора

	1999 г.			2001 г.		
	Экспертизы	Инспекторы	Экс./Инсп.	Экспертизы	Инспекторы	Экс./Инсп.
Департамент ГЭЭ МПР России	568	33	17	прим. 200	15	13
КПР по Ростовской области ДПР по Южному административному округу России	1847	29	63	1326	8	165
КПР по Иркутской области	525	18	30	220	6	36
КПР по Алтайскому краю	468	10	46	491	8	61

7.9. Время, затрачиваемое на организацию ГЭЭ одной инициативы. Еще одним индикатором перегрузки системы может быть увеличение сроков проведения одной экспертизы. Фактическое увеличение сроков проведения экспертизы отмечено несколькими инициаторами проектов. Однако систематических данных, свидетельствующих об увеличении сроков выполнения экспертиз, не имеется. В таблице 7.3 приведены примерные сроки исполнения с указанием на возможное удлинение сроков (на несколько дней) экспертизы представленной документации. Минимальный срок для экспертизы проекта средней сложности составляет 2 месяца. Могут быть и другие задержки, если необходима координация действий с другими ведомствами, для чего у органов ГЭЭ нет ни ресурсов, ни мотивации.

Таблица 7.3. Примерный срок проведения экспертизы объекта средней сложности на региональном уровне (простой – средний уровень сложности, региональный уровень)

Этап	Контрольный срок	Примечание
Рассмотрение заявки	7 дней	В связи с сокращением штатов, теперь на это уходит от 10 до 12 дней
Выставление счета заявителю	3-5 дней	
Запрос на завершение комплекта материалов ОВОС, при необходимости	30 дней	Часто заявитель просит продлить этот срок до 2-3 месяцев
Формирование экспертной комиссии	1 неделя	до 30 дней
Проведение экспертизы	1-3 месяца	
Утверждение заключения ГЭЭ	до 10 дней	
Общий срок	Не менее 2 месяцев	

8. ПРАКТИКА ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ СИСТЕМ ЭО В РАЗНЫХ СТРАНАХ

8.1. Задача данной главы – сосредоточиться на рассмотрении принятых в международной практике стандартах организации и проведения ЭО, на которые можно опереться при разработке мер, направленных на укрепление системы ЭО в России. С учетом этого, в данной главе дается информация, основанная на процедурах ЭО Всемирного банка и Директивы Европейской Комиссии по ОВОС (97/11/ЕС), которая является наднациональной законодательной базой, обязательной для стран-членов ЕС (и кандидатов в ЕС). Расширяется применение положений и требований Директивы в других европейских странах и странах с переходной экономикой. Помимо этого, отдельные международные акты в сфере ОВОС, включая *Конвенцию об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте* (Конвенция Эспоо, ЕЭК ООН – принята в 1991 г., вступила в силу в 1997 г.), и *Конвенцию об обеспечении доступа к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды* (Орхусская Конвенция, ЕЭК ООН – принята в 1998 г., вступила в силу в 2001 г.) устанавливают рамочные требования по отдельным аспектам и направлениям ЭО. Положения и требования указанных конвенций можно применять в России с учетом конкретной специфики. Будут делаться ссылки на системы ЭО других странах ОЭСР, особенно в странах с федеративным устройством, таких как Канада и США.

8.2. Данная глава состоит из двух частей. Вначале анализируются отдельные аспекты международных систем ЭО. Освещаются три главные вопроса процедуры ЭО, которые в предыдущих главах были определены как наиболее слабые звенья системы ЭО в Российской Федерации.

- Начальный этап предварительной оценки, отражающий важную роль, которую играют отбор и классификация проектов (screening), определение масштаба работ (scoring) при формировании основы эффективного процесса ЭО;
- Этап принятия решений о намечаемой деятельности с учетом результатов ЭО, где основное внимание уделяется обеспечению взаимосвязи с требованиями согласований и установлению природоохранных условий осуществления намечаемой деятельности;
- Этап реализации и последующего контроля, включающий положения о надзоре, мониторинге, аудите и послепроектном контроле за соблюдением природоохранных требований и условий ЭО.

8.3. Во второй части анализируется международный опыт организации управления охраной окружающей среды в странах с федеративным устройством, в частности, в сфере распределения полномочий и взаимодействия между федеральными и региональными органами власти.

ИЗ МЕЖДУНАРОДНОЙ ПРАКТИКИ ПРИМЕНЕНИЯ ОТДЕЛЬНЫХ ПРОЦЕДУР ЭО

Предварительная оценка

8.4. Недостатки, связанные с применением процедур отбора и классификации в российской системе ЭО, описаны в предыдущих главах. По системе рейтинговых оценок (Таблица 5.2) обе процедуры получили самые низкие оценки. Принимая во внимание тот факт, что предварительная оценка является основой эффективности процесса ЭО, следует значительно укрепить процедуры отбора и классификации, а также определения масштаба работ. Полезными могут оказаться аспекты международного опыта, обсуждаемые ниже.

Отбор и классификация проектов

8.5. Как следует из таблицы 8.1, нормативные требования к отбору и классификации проектов в российской системе ЭО разработаны недостаточно, в особенности в отношении дифференциации объектов по степени сложности, установления, является ли данная инициатива объектом ОВОС и ГЭЭ и определения масштабов работ в случае проведения ОВОС. Международный опыт свидетельствует о том, что для заблаговременного определения необходимости проведения ОВОС, следует разработать четкую процедуру отбора и классификации проектов, которая позволит обеспечить обоснованный масштаб исследований/изысканий, с одной стороны, и провести ОВОС по тем видам деятельности, которые действительно этого требуют, с другой стороны. Кроме того, процедура отбора и классификации позволит не проводить ОВОС видов деятельности, не оказывающих воздействия на окружающую среду, или оказывающих лишь незначительное воздействие (именно в большом числе незначительных объектов, представляемых на экспертизу, и заключается основное отличие российской системы ЭО от систем других странах).

8.6. В международной практике применяются различные системы отбора и классификации объектов ЭО. Всемирный банк применяет систему классификации на основе перечня проектов, которые можно отнести к одной из четырех категорий. Например, к категории А отнесены проекты, которые могут иметь значительное воздействие на окружающую среду и по ним требуется проведение полномасштабной ЭО. К категории В относятся проекты, которые могут оказывать отрицательное воздействие на окружающую среду, но уровень проводимой экологической оценки может быть при этом несколько ниже. Проекты категории С не оказывают отрицательного воздействия на окружающую среду и не требуют проведения ЭО (к категории F относятся подпроекты, финансируемые за счет средств кредитных учреждений, и которые могут оказывать отрицательное воздействие на окружающую среду).

8.7. В странах ЕС процедура отбора и классификации проектов базируется на перечне проектов, приведенных в Приложениях 1 и 2 Директивы ЕС по оценке воздействия на окружающую среду (проекты классифицируются по типу и объему). Процедура ОВОС обязательна для всех проектов, приведенных в Приложении 1. Как правило, это крупномасштабные проекты, например, электростанции. Проекты, перечисленные в Приложении 2, отбираются на индивидуальной основе с целью определения значимости возможного воздействия на окружающую среду. Для организации отбора проектов страны-члены ЕС должны разработать критерии, например, объем работ по проекту и место его размещения, с учетом базовых требований, указанных в Приложении III к Директиве по оценке воздействия на

окружающую среду (EU Directive 85/337/ЕЕС, EU Directive 97/11/ЕС) включая характеристики, место расположения объекта, потенциальное воздействие на окружающую среду. Кроме того, в ЕС было разработано Общее руководство по отбору и классификации объектов (ЕС, 2001).

8.8. В системе ЭО США предусмотрены различные уровни оценки, определяемые при отборе и классификации. В рамках Закона о национальной политике в области охраны окружающей среды (ЗНПООС, или NEPA) действует, по сути, двухуровневая система: этап отнесения, или предварительная экологическая оценка, которая в США называется *environmental assessment* (ЕА), и подготовка ЗВОС (или полная экологическая оценка, по терминологии Банка). Для некоторых видов деятельности ЭО вообще не требуется. Другие, которые не входят в категоричный перечень, или по которым не ясно, нужно готовить ЗВОС или нет, требуют предварительной оценки (ЕА). Базируясь на результатах предварительной оценки, ведомство-заказчик определяет необходимость проведения полной экологической оценки или составляет Заключение об отсутствии значимого воздействия (ЗОЗВ), а это означает, что никакого документа NEPA более готовить не надо.

8.9. В Канаде существует четыре уровня ЭО: расширенный отбор и классификация видов деятельности, комплексное исследование (для проектов, включенных в перечень), анализ силами независимой экспертной комиссии (для сложных и вызывающих неоднозначную реакцию общественности проектов) и рассмотрение проекта независимым посредником (для проектов, отвечающим определенным критериям, хотя случаев прохождения проектов через все четыре стадии пока не было).

Определение масштаба работ

8.10. В российском законодательстве заданы лишь общие рамки по определению масштабов работ, конкретные процедуры не определены. Техническое задание на проведение ОВОС составляется не всегда, а техническое задание на проведение ГЭЭ используется только для административных целей (см. Приложение 1). Международный опыт свидетельствует о том, что на раннем этапе ЭО определение масштаба исследований играет очень важную роль, так как такой подход позволяет определить наиболее значимые воздействия, а также малозначительные виды воздействия, которые можно и не рассматривать.

8.11. Процедура определения масштаба работ должна быть гласной, прозрачной и систематической. Итогом этой процедуры может быть ТЗ на проведение ОВОС, нацеливающее исполнителей на детальную оценку наиболее значимых экологических аспектов. Такая процедура уже давно применяется в рамках американского Закона о национальной политике в области охраны окружающей среды (ЗНПООС). В первом руководстве о применении Положения от 1978 г. подчеркивается важность адаптации процедуры определения масштаба работ с учетом специфики каждой инвестиционной инициативы.

8.12. Первая Директива ЕС по оценке воздействия на окружающую среду не предусматривала процедуры определения масштаба работ, однако новая редакция Директивы (97/11/ЕС) требует, чтобы специально уполномоченный орган дал руководящие указания по определению масштаба работ, если есть запрос со стороны инициатора проекта. В этом случае указанный орган должен организовать консультации в соответствии с процедурой, утвержденной в данной стране - члене ЕС.

Таким образом, в каждой стране-члене ЕС действует своя собственная процедура определения масштаба работ, при этом некоторые страны пошли даже дальше установленных минимальных требований. Например, в Нидерландах независимая Комиссия по экологической оценке дает рекомендации в области определения масштаба работ по всем проводимым оценкам.

8.13. Процедура Всемирного Банка по определению масштаба работ требует, чтобы при проведении ЭО учитывались характер, масштаб и степень потенциальной опасности для окружающей среды, здоровья и безопасности населения, а также социальные, трансграничные и глобальные экологические аспекты намечаемой деятельности. Природоохранные и социальные аспекты должны рассматриваться комплексно, при этом должны учитываться требования других Операционных директив Всемирного банка (например, требования Операционной директивы о вынужденном переселении). В целях обеспечения участия общественности и межведомственного сотрудничества, Всемирным банком практикуются регулярные обсуждения масштаба работ по ЭО со странами-клиентами Банка, а также проектов ТЗ на проведение ЭО.

Оценка и принятие решений

8.14. Российская система ЭО разработана таким образом, что она тесно связана с разработкой проектов (посредством ОВОС) и процессом принятия решений (через ГЭЭ). На практике же ОВОС мало влияет на процесс принятия решений, за исключением отдельных случаев наиболее значимых проектов или проектов, финансируемых за счет средств международных организаций.

8.15 Директива ЕС по оценке воздействия на окружающую среду налагает определенные базовые обязательства в области принятия решений на уполномоченный орган, ответственный за намечаемую деятельность. В соответствии со Статьей 8, результаты согласований и исследований, полученных в ходе ОВОС, должны учитываться при утверждении предложенного проекта. В соответствии со Статьей 9, информация о решении специально уполномоченного органа относительно намечаемой деятельности должна быть опубликована в средствах массовой информации.

8.16. В соответствии с положениями ЗНПООС (США), «...ведомства должны разработать такие процедуры, которые обеспечивают принятие решений в соответствии с требованиями Закона». Это включает требование о рассмотрении лицом, принимающим решение, альтернатив, описанных в ЗВОС. Кроме того, в случае подготовки ЗВОС, каждое ведомство обязано подготовить краткий публичный отчет, фиксирующий принятое решение. Меры по смягчению воздействия на окружающую среду, другие указанные в ЗВОС условия или принятые в ходе рассмотрения обязательства должны выполняются ведущим ведомством.

8.17. Согласно канадскому Закону об ЭО, «...до завершения ЭО принятие решений не допускается». Этим же законом устанавливается порядок принятия решений уполномоченного органа по результатам процедуры отбора и классификации, комплексного исследования, переговоров и рассмотрения результатов работы экспертной комиссии. Во всех случаях уполномоченный орган должен обеспечить выполнение мер по смягчению воздействий на окружающую среду.

Мониторинг и контроль за соблюдением принятых решений

8.18. Положения по мониторингу и контролю за соблюдением принятых решений сопоставимо с принятой международной практикой. В нормативно-правовой базе по

ЭО имеются положения, обязывающие инициатора инвестиционной деятельности вести экологический мониторинг и послепроектный анализ. Заключение ГЭЭ направляются в Государственную экологическую инспекцию для обеспечения контроля за их исполнением.

8.19. В Директиве ЕС по оценке воздействия на окружающую среду требования ведения мониторинга или принятие других послепроектных мер не предусмотрены. Статья 7 Конвенции Эспоо предусматривает проведение послепроектного анализа по требованию заинтересованной стороны²⁰. Это включает:

- Мониторинг выполнения условий, установленных в документе об утверждении проекта, и эффективности мер по снижению воздействий на окружающую среду;
- Анализ воздействий в целях принятия соответствующих мер и устранения неопределенностей;
- Проверка правильности прогнозов и использование полученного опыта при выполнении аналогичной работы в будущем.

Таблица 8.1. Международная практика и процедуры ЭО для определения их возможной значимости для российской системы ЭО.

Отбор и классификация объектов	В странах ЕС процедура отбора и классификации проектов базируется на перечне проектов, приведенных в приложениях 1 и 2 Директивы ЕС по оценке воздействия на окружающую среду. В приложении 1 перечислены проекты по видам и масштабам намечаемой хозяйственной деятельности, которые могут оказывать значимое воздействие на состояние окружающей среды и для которых процедура оценка воздействия обязательна. Конвенция Эспоо устанавливает аналогичные требования для проектов, которые могут оказывать трансграничное воздействие на окружающую среду. Проекты, перечисленные в Приложении 2, отбираются на индивидуальной основе с целью определения значимости возможного воздействия на окружающую среду на основании критериев и пороговых значений, устанавливаемых странами-членами ЕС самостоятельно (Статья 4(2)(b)). При проведении отбора и классификации проектов на индивидуальной основе или на основе пороговых значений, учитываются также критерии отбора, установленные Приложением III Директивы ЕС по оценке воздействия на окружающую среду. К таким критериям относятся: характеристики проектов (пользование природными ресурсами, объем производимых отходов и уровень загрязнения окружающей среды); расположение объекта (например, относительно экологически уязвимых территорий); характеристики возможных воздействий (например, масштаб, сфера воздействия, сложность). Аналогичные критерии установлены и в Конвенции Эспоо (Приложение II). Процедуры отбора и классификации проектов для определения вида и масштаба оценки воздействия применяются рядом стран и международными финансовыми организациями: например, в Канаде (отчет о проведенном отборе, комплексное исследование, экспертное заключение и переговорный процесс/посредничество), в США (ЭО не требуется, предварительная ЭО, полномасштабная экологическая оценка, если требуется), Всемирным банком (категория А или полномасштабная ЭО, категория В или неполная ЭО, категория С – ЭО не проводится).
--------------------------------	---

²⁰ В контексте конвенции Эспоо заинтересованными сторонами считаются, страны-участницы Конвенции: страна происхождения (под юрисдикцией которой будет осуществляться планируемая деятельность) и страна, которая может быть затронута последствиями намечаемой деятельности.

Определение масштаба работ	В соответствии с Директивой ЕС по оценке воздействия на окружающую среду определение масштаба работ не является обязательной процедурой. Однако в случае запроса со стороны инициатора проекта специально уполномоченный орган обязан дать рекомендации по определению масштаба работ. В этом случае уполномоченный орган проводит консультации с другими органами власти. Имеющими полномочия в области охраны окружающей среды, по процедуре, утвержденной данной страной-членом ЕС (Статья 6(1)). Перечень организаций, согласование которых требуется получить, и порядок согласования разрабатываются каждой страной-членом ЕС самостоятельно. Согласно ЗНПООС (США), федеральные органы власти должны использовать процедуру определения масштаба работ для выявления значимых воздействия на ранних стадиях («что следует, и что не следует оценивать»). Указанная процедура устанавливается пунктом 1501.7, включая требования по обеспечению участия заинтересованных и затронутых сторон, а также по проведению предварительного заседания по определению масштаба работ.
Рассмотрение альтернатив	В соответствии с требованиями Директивы ЕС по оценке воздействия на окружающую среду, инициатор проекта должен включить в материалы оценки воздействия, по крайней мере, «...краткое изложение изученных альтернативных вариантов, а также обоснование выбранного им варианта с учетом экологических факторов». Согласно положениям ЗНПООС, соответствующее ведомство должно описать воздействия намечаемой хозяйственной деятельности на окружающую среду и альтернативные варианты, выполненные в форме, позволяющей проводить сравнение. С этой целью соответствующее ведомство должно выполнить тщательную оценку всех имеющихся альтернативных вариантов. Это относится ко всем проектам, подлежащим экспертизе в рамках ЗНПООС, например, к инвестиционным проектам, финансируемым за счет средств федерального бюджета или к проектам частного сектора, для реализации которых требуется разрешение федерального органа.
Оценка воздействий на окружающую среду и...	Согласно Директиве ЕС по оценке воздействия на окружающую среду, при проведении оценки воздействия «необходимо выявить, описать и дать надлежащую оценку по каждому объекту и в соответствии со Статьями 4 – 11 прямые и косвенные воздействия намечаемой деятельности на окружающую среду». К учитываемым факторам относятся: население, флора и фауна, почва, вода, воздух, климат и ландшафт, материальные ценности и культурное наследие, а также взаимодействие указанных факторов. Немаловажное значение придается также содержанию документации (Статья 5(1) и Приложение IV Директивы). В соответствии с положениями ЗНПООС ЗНПООС в США соответствующее учреждение обязано: подготовить аналитическое ЗВОС; определить объект, подлежащий оценке; применять междисциплинарный подход; дать детальное описание компонентов окружающей среды, попадающей под воздействие объекта, включить результаты рассмотрения прямых и косвенных воздействий проекта на окружающую среду, а также описание потенциального конфликта предлагаемой деятельности с другими планами и комплексами мер; обеспечить профессионализм и научную целостность анализа. Канадский Закон об ЭО устанавливает факторы, которые должны быть учтены на различных уровнях оценки. Помимо воздействий на окружающую среду, результаты комплексных исследований и экспертных оценок должны отражать последствия реализации проекта с точки зрения устойчивого использования природных ресурсов.

... и подготовка Планов мер по снижению воздействий	В соответствии со Статьей 5(1) Директивы ЕС по оценке воздействия на окружающую среду, инициатор проекта обязан представить описание мер, «направленных на предотвращение, уменьшение и, если возможно, устранение значимых негативных последствий проекта». Конвенция Эспоо также требует описания «мер, направленных на минимизацию отрицательных воздействий намечаемой деятельности на окружающую среду» (Приложение II). Согласно положениям ЗНПООС США соответствующие ведомства обязаны «включать в документацию проекта меры по уменьшению воздействия на окружающую среду, если таковые уже не включены в предлагаемые проектные решения или альтернативные варианты реализации проекта» (1502.14(e)). Под термином «уменьшение воздействия» понимается: предотвращение воздействия за отказа от реализации проекта или его частичная реализация; минимизация воздействия за счет снижения масштаба намечаемой деятельности; снижение уровня воздействия в течение всего цикла жизнедеятельности проекта за счет внесения изменений в проектные решения, связанные с эксплуатацией проекта или содержанием объекта; компенсационные мероприятия (1508.20). Что касается формата отчета по ЭО и Плана экологического менеджмента, то согласно Статье 5(1), страны-члены ЕС обязаны «принимать необходимые меры к тому, чтобы инициатор проекта представил в требуемой форме информацию согласно приложению IV. Статья 7 Директивы ЕС по оценке воздействия на окружающую среду устанавливает требования к содержанию информации и порядку ее передачи другой стране-члену ЕС в случае трансграничного воздействия проекта на окружающую среду. Данное положение соответствует положениям Статьи 4 конвенции Эспоо, а Приложение II устанавливает требования к минимальному содержанию документации ОВОС в этих целях. ЗНПООС США устанавливает рекомендуемую форму и содержание документации ОВОС, требуя при этом, чтобы документы были написаны доступным языком, а их объем не превышал 150 страниц. В руководстве Всемирного банка, в виде приложения к Операционной директиве 4.01, содержится образец формы отчета о проведении ОВОС намечаемой деятельности.
Консультации и участие общественности	В Директиве ЕС по оценке воздействия на окружающую среду содержится ряд требований к обеспечению участия общественности. Кроме того, в соответствии со Статьей 6(1) страны-члены ЕС обязаны, определить перечень государственных структур, с которыми необходимо проконсультироваться и получить комментарии относительно информации, предоставленной заказчиком, и относительно запроса на разрешение намечаемой деятельности. Статья 6(2) говорит о том, что страны-члены ЕС обязаны убедиться, что запрос на разрешение и информация, собранная в соответствии со Статьей 5, (см. пункт 3.7.1), «доступна общественности в течение срока, достаточного для того, чтобы общественность могла ознакомиться с ними и выразить свое мнение...». Статья 7 Директивы ЕС, в соответствии с линией, определенной с Конвенцией Эспоо, требует от членов Европейского Союза убедиться, что при наличии трансграничных воздействий информация о намечаемой деятельности доступна общественности на затрагиваемых территориях, и что общественность имела возможность представить свои комментарии. Орхусская конвенция возлагает на страны-участники серьезные обязательства по обеспечению участия общественности в процессе принятия официальных решений, касающихся окружающей среды, как в целом, так и по вопросам, связанным с оценкой воздействия на

	окружающую среду. Более конкретно, в Статье 6 говорится об участии общественности в принятии решений относительно конкретных видов деятельности. В целом, положения Орхусской Конвенции гораздо более обстоятельны, чем положения Директивы ЕС по оценке воздействия на окружающую среду, и их можно рассматривать как руководство по надлежащим методам проведения ОВОС.
Предоставление информации и результатов	В соответствии со Статьей 6(2) страны-члены ЕС обязаны убедиться, что запрос на разрешение и информация, собранная в соответствии с требованиями Статьи 5 (см. пункт выше), «доступна общественности в течение срока, достаточного для того, чтобы общественность могла ознакомиться с ними и выразить свое мнение...». Статья 7 Директивы, в соответствии с Конвенцией Эспоо, требует от страны-члена ЕС, в которой предлагается к реализации проект, оказывающий трансграничное воздействие, опубликования информации о проекте на территории страны, попадающей под воздействие, для того, чтобы общественность этой страны имела возможность выразить свое мнение до принятия решения по данному проекту. В соответствии с положениями ЗНПООС США, ЗВОС и вся сопровождающая документация должны быть открыты для доступа общественности. После подготовки проекта ЗВОС и перед подготовкой окончательного варианта ЗВОС, агентство должно организовать обсуждение данных документов с общественностью, а также с заинтересованными или затронутыми сторонами (1503.1(4)).
Учет результатов при принятии решений	Директива ЕС по оценке воздействия на окружающую среду налагает определенные базовые обязательства в области принятия решения уполномоченным органом, который отвечает за намечаемую деятельность. Согласно Статье 8, результаты консультаций и информация, собранная при проведении оценки воздействия на окружающую среду «... должны учитываться при утверждении намечаемого проекта». В соответствии со Статьей 9, специально уполномоченный орган должен отразить в решении об утверждении проекта или отказе в его утверждении проекта или отказе от него следующую информацию: текст решения и все условия, сопровождающие данное решение; основные доводы и соображения, на основании которых было вынесено данное решение; описание, в случае необходимости, основных мер по предотвращению, уменьшению и, по мере возможности, компенсации наиболее значительных отрицательных последствий проекта. Пункт 1505 ЗНПООС касается порядка принятия решений специально уполномоченным органом. В этом разделе приводится описание требуемой процедуры принятия решений (1505.1); требований к ведению протокола заседания, на котором принимается данное решение (1505.2) и порядок исполнения данного решения (1505.3). В протоколе решений необходимо отразить, помимо прочего: содержание решения; перечень рассмотренных альтернативных вариантов; все ли необходимые меры для предотвращения или уменьшения отрицательного воздействия на окружающую среду были приняты, а если нет, то почему. В целях исполнения данного решения ведущее ведомство должно обеспечить соответствующие условия для получения разрешительных документов (лицензий, грантов, разрешений и других).
Положения в области мониторинга, контроля и послепроектного анализа	Статья 7 Конвенции Эспоо предусматривает проведение послепроектного анализа по требованию заинтересованной стороны. В соответствии с Конвенцией Эспоо, заинтересованные стороны сами определяют необходимость и масштаб проведения послепроектного анализа. В состав работ по проведению любого послепроектного анализа необходимо включить надзор за реализацией объекта и определение всех

	отрицательных трансграничных воздействий. Положениями Статьи 9 предусматривается также проведение специальных программ исследований, включая мониторинг исполнения решений.
--	---

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ УПРАВЛЕНИЯ ОХРАНОЙ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В СТРАНАХ С ФЕДЕРАТИВНЫМ ГОСУДАРСТВЕННЫМ УСТРОЙСТВОМ

Управление охраной окружающей среды в России – переходный период

8.20. По Конституции России управление охраной окружающей среды относится к совместной компетенции федеральных и региональных органов власти и управления. В некоторых сферах, например в области экологического контроля (инспекции) новым законом «Об охране окружающей среды» от 2002 года (Статья 9) предусматривается возможность делегирования определенных полномочий субъекту Российской Федерации (СРФ). Делегирование контрольных функций осуществляется на основе соглашения или иного документа между МПР и региональными органами исполнительной власти. На данный момент известно, что подготовлено такое соглашение между МПР и Правительством Москвы.

8.21. В отличие от указанного выше, проведение Государственной экологической экспертизы всегда относилось к исключительной компетенции специально уполномоченных государственных органов в области охраны окружающей среды. В связи с этим федеральным органом власти в субъектах РФ были созданы территориальные подразделения, а также Управление ГЭЭ непосредственно в МПР. До реорганизации 2000 г., такие подразделения федерального органа власти существовали как на уровне субъекта Российской Федерации, так и в районах (на территориях местных органов власти). При этом необходимо различать территориальные подразделения федерального органа управления (например, на уровне округов и субъектов РФ) и региональные (например, областные) учреждения. Первые находятся в подчинении МПР, вторые подчиняются региональному правительству. Примерно такая же система существует в США, где 10 региональных подразделений Агентства по охране окружающей среды (АООС, федеральный орган), каждый из которых охватывает несколько штатов, сосуществуют с органами по ООС штатов.

8.22. В принципе, такая вертикально интегрированная система федеральных органов имеет несколько преимуществ. Она обеспечивает единство процесса на всей территории страны, применение сравнимых норм и предсказуемость. Кроме того, она содействует созданию равных условий для всех субъектов РФ. Федеральные правовые нормы позволили системе ГЭЭ формально сохранить свои позиции на фоне масштабной реорганизации системы охраны окружающей среды в России в целом.

8.23. В российской системе управления окружающей средой в настоящее время осуществляется реорганизация, одним из наиболее ощутимых результатов которой является сокращение присутствия федеральных органов управления на уровне территорий (см. главу 7). Федеральные подразделения на муниципальном и районном уровне ликвидированы полностью. В территориальных подразделениях специально уполномоченного органа штаты специалистов были сокращены. На уровне федеральных округов были созданы Департаменты природных ресурсов, занимающихся проблемами большей территории (Округа). В случае, когда ДПР размещается на территории какого-либо из субъектов РФ, соответствующий территориальный КПР функционально входит в состав Департамента и в виде самостоятельного подразделения не существует. Это соответствует общей линии

правительства на сокращение штатов центрального государственного аппарата посредством уменьшения надзорных и контрольных функций.

8.24. В результате проводимой реорганизации на региональном и местном уровне возник определенный административный вакуум. Некоторые регионы решили взять инициативу в свои руки, создав природоохранные подразделения при региональных администрациях. Однако по существующему законодательству субъекты РФ не имеют права проводить ГЭЭ.

8.25. Новый Закон об охране окружающей среды предусматривает возможность передачи части полномочий в области ГЭЭ природоохранным органам субъектов Федерации (СФ) на основе специального соглашения между МПР и региональными органами власти.

8.26. Мнения российских экспертов по данному вопросу резко разделились. Одна группа считает, что ГЭЭ является основной системы управления охраной окружающей среды, а ее преимущество – вертикальная интеграция. Кроме того, такая вертикальная интеграция, то есть, подотчетность МПР, а не местным и региональным органам власти, обеспечивает независимость ГЭЭ от местных и региональных интересов, а также защищает их от вмешательства региональных и местных органов власти. Эта группа экспертов предлагает вначале стабилизировать всю систему управления охраной окружающей среды, создать определенный потенциал реализации на региональном уровне и только после достижения определенной стабилизации вновь рассмотреть возможность передачи полномочий в области ГЭЭ на региональный уровень. Поспешность с передачей полномочий в области ГЭЭ регионам сопряжена с риском снижения качества экспертизы и подрывом ее целостности. По большому счету, это может оказаться стратегией, направленной на снижение эффективности системы.

8.27. Другая группа экспертов считает, что передача полномочий в области ГЭЭ регионам отвечает общему курсу на передачу аналогичных полномочий в других сферах управления охраной окружающей среды. Более того, из-за сокращения штатов подразделений МПР на региональном, городском и районном уровнях эффективное функционирование системы становится невозможным, а ее целостность нарушается. По крайней мере, некоторые регионы обладают и потенциалом и мотивацией для организации и проведения ГЭЭ в рамках своего мандата по охране окружающей среды на их территории.

8.28. Однако как противники, так и сторонники считают необходимым пересмотреть роли различных уровней власти и управления в соответствии с тщательно выверенной стратегией и четкой законодательной базой, разработанных на основе многостороннего диалога между государственными структурами региональным и федеральном уровне, и экологической общественностью. Пока такой стратегии нет, законодательная база недостаточна.

Международный опыт федерализма в области охраны окружающей среды

8.29. Другим странам с федеративным устройством также пришлось столкнуться с проблемой оптимального распределения полномочий между федеральными и региональными органами власти. В данном разделе рассматриваются примеры из международного опыта в области управления охраной окружающей среды в странах с федеративным устройством, например, в США, Канаде, Германии. Данная выборка представлена странами с разной плотностью населения, с различным уровнем развития экономики и запасами природных ресурсов. Основное внимание здесь уделено

вопросам взаимодействия между федеральными и региональными органами власти в целях обеспечения более эффективного управления охраной окружающей среды. Приведены конкретные примеры соглашений между федеральным центром и региональными органами, на которые делается ссылка в Статье 9 ФЗООС-2002. В данном разделе использованы материалы (Ritter, 2000, Sadler, 2002, Sommer, 2002, Weinfield, 2002) подобранные авторами при подготовке к данной работе.

8.30. В каждой стране, в зависимости от исторических и законодательных традиций, сформировались свои собственные формы взаимоотношений между федеральным центром и региональными органами власти. Одним из индикаторов указанных различий в области управления охраной окружающей среды является степень делегирования полномочий регионам в сфере экологического законодательства и управления охраной окружающей среды. Указанные три страны можно охарактеризовать следующим образом:

- США, где законодательные и реализационные полномочия штатов в значительной мере переданы на федеральный уровень в результате давления со стороны общественности, обеспокоенной решением острых вопросов загрязнения окружающей среды и недостатка инициатив со стороны штатов по созданию соответствующей законодательной базы и возможностей ее применения. Федеральное правительство делегирует определенные полномочия штатам в соответствии с соглашениями об оздоровлении окружающей среды на основе контрольных показателей, оставляя за собой право возврата переданных полномочий в том случае, если штаты не выполняют взятые на себя обязательства.
- Германия, где законодательные полномочия в области охраны окружающей среды в значительной степени являются прерогативой федеративного центра, но Земли по определению несут ответственность за применение установленного законодательства, за исключением отдельных случаев. Более того, в области охраны окружающей среды на территории стран-членов ЕС приоритетным является законодательство ЕС, которому обязаны следовать страны-члены ЕС. Контроль за исполнением законодательства является компетенцией каждой страны-члена ЕС; и
- Для сравнения, в Канаде региональные органы власти обладают гораздо более широкими полномочиями. Во многих случаях, главной целью федерального законодательства является создание благоприятных условий для разработки и реализации соответствующего законодательства на уровне провинций.

США – контролируемый процесс передачи полномочий федерального центра штатам

8.31. **Законы и Положения.** Закон о национальной политике в области охраны окружающей среды (ЗНПООС) регулирует процесс экологической оценки (предварительной оценки и проведения полномасштабной ЭО) на федеральном уровне. Параллельно с ЗНПООС, в 15 штатах действуют свои собственные законы в этой области. Когда соответствующие агентства на федеральном уровне (или несколько федеральных агентств) и на уровне штатов выступают совместно в качестве ведущих агентств, распределение полномочий между ними осуществляется по каждому отдельному проекту.

8.32. ЗНПООС обладает одновременно широкой и ограниченной сферой применения. В широком смысле, положения закона требуют от федеральных ведомств, чтобы при

планировании своих действий они учитывали возможные значимые последствия этих действий для здоровья населения или окружающей среды. При выявлении возможных значимых последствий федеральные ведомства обязаны провести полномасштабную оценку воздействия на окружающую среду. Ограниченность ЗНПООС проявляется в том, что ее положения не распространяются на проекты частного сектора. Но поскольку для реализации частных проектов необходимо получить разрешения федеральных ведомств, например, по предельным выбросам и сбросам, то в этом плане федеральное правительство имеет право инициировать процедуру ЭО.

8.33. США. Процесс ЕА/ЗВОС. ЗНПООС потребовал от федеральных ведомств включить, наряду с другими аспектами, учет экологических факторов в их собственную процедуру принятия решений. Как правило, реализация этого требования обеспечивается путем выполнения предварительной экологической оценки (ЭО) и, если того требуют результаты ее результатов, подготовки ЗВОС.

8.34. Исполнение ЗНПООС контролирует Совет по качеству окружающей среды, который осуществляет общее управление системой экологической оценки, а также выполняет функции арбитра при возникновении разногласий между ведомствами. Рутинное осуществление процедур экологической оценки, администрирование процесса или оценку их решений в функции Совета не входят. Когда в планируемой деятельности задействовано несколько ведомств, положения ЗНПООС предусматривают наличие ведущего ведомства и участвующих ведомств, а также возможность и порядок обращения в Совет по качеству окружающей среды в случае возникновения разногласий между ведомствами.

8.35. АООС США. Федеральное Агентство по охране окружающей среды (АООС) оценивает материалы предварительной оценки и ЗВОС независимо от того, какой орган, федеральный или штата, был ведущим ведомством при их подготовке. В зависимости от масштаба намечаемой деятельности, в этой оценке могут применять участие региональные подразделения АООС.

8.36. Участие штатов. При проведении ЭО и подготовке ЗВОС разделение функций между федеральным центром и штатом осуществляется по каждому отдельному проекту. Хотя полномочия по подготовке (федерального) ЗВОС возлагаются на ведущее федеральное ведомство, указанные полномочия нередко передаются штатам, особенно в тех случаях, когда намечаемая деятельность будет осуществляться, главным образом, на территории определенного штата. В этом случае, ведущее федеральное ведомство оставляет за собой общее руководство и оценку результатов. Штаты имеют исключительные полномочия в области ЭО/ЗВОС только по тем видам намечаемой деятельности, которые входят в сферу действия НПООС штата.

Соглашение о национальном партнерстве в целях оздоровления окружающей среды

8.37. Соглашение о национальном партнерстве в целях оздоровления окружающей среды (США), хотя и не разработано специально для системы ЭО, представляет собой интересную модель делегирования определенных полномочий регионам, в странах, где законодательные и реализационные полномочия сконцентрированы на федеральном уровне.

8.38. В 1995 г АООС и Экологический совет штатов разработали в США новую основу для взаимоотношений между федеральным центром и штатами в области охраны окружающей среды, а именно **Систему национального партнерства в целях оздоровления окружающей среды (СНПООС, или NEPPS).** Основной отличительной чертой данной модели является **ориентация на конечный результат.**

Федеральный орган управления и штат согласовывают показатели улучшения качества окружающей среды, оставляя штатам свободу выбора методов достижения целей. По этому же признаку федеральное финансирование, которое раньше обеспечивалось из разных источников для разных программ и подчинялось своим собственным правилам, теперь можно было свести в единый фонд, предоставляя штатам право самим определять природоохранные приоритеты. Участие в Системе национального партнерства на основе контрольных показателей качества окружающей среды осуществляется на добровольной основе.

Таблица 8.2. Федеральный надзор – новые концепции, воплощенные в рамках Системы национального партнерства в целях оздоровления окружающей среды (СНПООС)

	До СНПООС	При СНПООС
Подотчетность	По мероприятиям Количественные результаты реализации программ, например, количество инспекций	По результатам Эффективность реализации программы, например, оздоровление окружающей среды
Федеральное финансирование	Намечаемая деятельность/федеральная программа Специальные категориальные субсидии	Сочетание мультипрограмм и источников Блочные субсидии (гранты), например, субсидии (гранты) в рамках NEPPS
Масштаб	Один из компонентов (среда) окружающей среды Только программы федерального финансирования	Несколько среда Программы, финансируемые федеральным центром и штатами

8.39. Основой СНПООС является Соглашение между АООС и штатами о партнерстве в целях оздоровления окружающей среды. Соглашение подписывается с теми штатами, которые добились удовлетворительных результатов в области охраны окружающей среды. К типовым элементам Соглашения относятся: (i) цели в области охраны окружающей среды; (ii) целевые показатели и принимаемые меры (по конкретным программам и средам); (iii) участие общественности и контроль соответствия; и (iv) роли и обязанности партнеров (со стороны штата и федерального органа), включая отчетность штата и грантовое финансирование со стороны федерального органа.

8.40. Единой формы НПООС пока не установлено, поскольку этот процесс все еще находится в стадии развития. Срок действия первых Соглашений был ограничен одним годом. Учитывая большой объем совместной работы по формированию целей и задач НПООС, такой подход оказался малоэффективным. Соглашения на 2000-2001 гг. со штатом Коннектикут и на 2001-2002 гг.²¹ со штатом Колорадо заключены сроком на 2 года.

8.41. Оценка СНПООС. Решены ли с помощью системы национального партнерства в целях оздоровления окружающей среды задачи совершенствования отношений между федеральными органами и штатами, а также повышения экономической отдачи путем более гибкого распределения дефицитных ресурсов на решение приоритетных задач? Результаты двух недавно проведенных исследований (Herb et al, 2000, Paddock

²¹ Полный текст размещен на сайте: Colorado EPPA: <http://www.cdphe.state.co.us/oe/oeppahom.asp> и Connecticut EPPA: <http://www.dep.state.ct.us/deao/ppa/ppa.pdf>

and Keiner, 2000) свидетельствуют о прочности принципов СНПООС. Вместе с тем, ряд причин препятствуют полному развитию потенциала системы:

- Новая, основанная на контрольных показателях, система не в полной мере заменила старую функциональную систему управления. Поэтому штаты были недовольны тем, что федеральное правительство предоставило им меньше свободы действий, чем они ожидали. В свою очередь, Агентство по охране окружающей среды США разрывалось между необходимостью предоставить больше свободы действий штатам, а с другой стороны, необходимостью исполнения требований отчетности согласно Закону о подотчетности правительства.
- Наибольшей поддержкой **СНПООС** пользовался среди руководителей региональных подразделений АООС, работающих непосредственно со штатами, и в меньшей – со среди руководящего звена АООС и руководителей федеральных программ, которые, вероятно, опасаются снижения уровня своего влияния.
- Лишь в отдельных штатах оказался необходимый ресурс в области управления и планирования, который позволил в полной мере воспользоваться гибкостью, предоставленной моделью. Во всяком случае, именно эти штаты добились и лучших показателей в планировании. Другие штаты не получили какой-либо методологической поддержки со стороны федерального правительства.
- С методологической и практической точки зрения остро стоит вопрос разработки подходящих показателей для измерения качества окружающей среды. АООС и штаты приступили к сбору информации о воздействии выполняемых штатами программ на состояние окружающей среды и здоровье населения. АООС разработаны так называемые Основные показатели экологической эффективности (ОПЭЭ), которые пока еще не нашли всеобщего применения.²² Для измерения эффективности реализуемых программ на качество окружающей среды, полной замены «более или менее подходящим» количественным показателям, таким, как количество проведенных инспекций или мер по обеспечению исполнения установленных требований, пока не найдено.
- Штатами мало используются преимуществами Блочных субсидий Соглашения о партнерстве.

8.42. В заключение следует отметить, что пятилетний опыт работы системы свидетельствует о прочности концепции СНПООС. Вместе с тем, реализация указанной модели требует больше времени, чем предполагалось вначале. Лучших результатов удалось добиться в тех случаях, когда: (i) Соглашение о партнерстве в целях оздоровления окружающей среды стало основным руководящим документом штата в области управления охраной окружающей среды; (ii) Соглашение интегрировано в процессы разработки бюджета и планирования; и (iii) федеральное финансирование из разных источников было действительно консолидировано в единый бюджет. Пока лишь в отдельных штатах соблюдаются указанные выше условия. Для завершения перехода от методов управления, ориентированных на мероприятия и отдельные среды, к подходам, направленным на достижение конечных результатов в области оздоровления окружающей среды потребуется поддержка руководителей на уровне федеральных органов власти.

²² Полный список ОПЭЭ размещен на сайте: <http://www.sso.org/ecos/projects/CPMs/cpm.htm>

Система ЭО Канады – согласование по формуле «снизу-вверх»

8.43. Канада является федеральным государством, где полномочия в области экологической оценки и управления охраной окружающей среды разделены между федеральными и провинциальными/территориальными (в дальнейшем «региональными») органами власти. Во всех провинциях Канады функционируют системы ЭО; именно провинции стали инициаторами разработки и принятия законодательства в области ЭО (например, Закон об экологической оценке провинции Онтарио от 1975 г.), после чего на федеральном уровне были приняты Положение об экологической оценке и порядке организации и проведения экспертизы (1984 г.) и Закон об экологической оценке в Канаде (1995 г.). Положения об ЭО разработаны даже на муниципальном уровне (например, Оттава).

8.44. Между региональными нормативными актами в области ЭО и федеральным законодательством имеются определенные различия, хотя основные элементы и процедуры весьма схожи. В региональных нормативных актах содержатся положения, которые могут и не отражать требований федерального законодательства. Например, в некоторых регионах предусматриваются проведение различных видов ЭО. Из-за конфликтов относительно требований в области ЭО, возникла острая необходимость в гармонизации законодательства разных уровней. Такая гармонизация обеспечивается двумя способами: через Канадский совет Министров в области охраны окружающей среды (КСМООС) и на основе двухсторонних соглашений.

8.45. **Канадский совет Министров в области охраны окружающей среды (КСМООС)** обеспечивает координацию вопросов в области ЭО «снизу-вверх» в условиях федерального государства, регионы которого обладают огромными полномочиями. КСМООС – это некоммерческая организация, деятельность которой финансируется федеральным правительством (1/3) и регионами (пропорционально численности населения). В состав Совета входят министры охраны окружающей среды федерального, регионального и муниципального уровней. Заседания Совета (в него входят 14 министров) проходят, как правило, два раза в год. Обсуждаются приоритетные направления экологической политики, отвечающие общенациональным, региональным и муниципальным интересам. В плане гармонизации системы ЭО Советом разработан базовый законопроект, устанавливающий следующие общие принципы:

- признание согласованности целей и принципов процессов ЭО на федеральном и региональном уровне;
- признание необходимости разработки более четких и последовательно применяемых правил, которые устраняют дублирование, учитывают потребности инициаторов проектов, обеспечивают соблюдение сроков проведения исследований и принятие решений на принципах справедливости;
- установление восемнадцати принципов и условий, которые необходимо включать в двусторонние соглашения, и договоры, посвященные конкретным проблемам;
- решение о создании «единого окна» для обеспечения взаимодействия и обмена информацией по вопросам, касающимся процессов ЭО каждой стороны.

8.46. Решения Совета носят рекомендательный характер. Общее мнение формируется следующим образом: «Были заслушаны точки зрения всех членов Совета, предложено

решение. И, несмотря на то, что данное решение, на мой взгляд, не является оптимальным, я считаю, что оно будет работать, и поэтому поддерживаю его». Таким образом, успешная работа Совета зависит мотивации его членов к поиску решения. В этой связи, она подвержена риску принятия номинальных, устраивающих всех, решений. Тем не менее, Совет продемонстрировал гибкость и способность к урегулированию спорных вопросов политического характера. Например, провинция Квебек не хотела из принципиальных соображений подписывать Соглашение о гармонизации вопросов в области охраны окружающей среды (2000 г.), и это нежелание пришлось отразить во всех официальных документах. Но, с другой стороны, являясь активным членом Совета, Квебек выразил готовность обеспечить посредством принятия соответствующего законодательства решение, единогласно принятое Советом.

8.47. Вторым подходом к гармонизации является заключение **двухсторонних соглашений** между федеральным центром и провинцией. Первое двухстороннее соглашение о гармонизации процесса – Соглашение между Правительствами Канады и провинцией Альберта о сотрудничестве в области экологической оценки – было подписано в августе 1993 г. Основанное на принципах подготовленного Советом базового законопроекта, Соглашение предусматривает разработку дополнительных соглашений по ряду конкретных вопросов. Ответственные руководители федерального и регионального уровня рассматривают данное соглашение как важный шаг на пути дальнейшего сотрудничества в сфере ЭО. К соглашению приложены два протокола о совместных экспертных комиссиях. Протоколами установлен порядок назначения членов комиссий с каждой стороны, а также уведомления сторон о проектах, которые могут являться объектами совместной ЭО.

Система ЭО Германии – функционирование в рамках законодательного поля ЕС

8.48. Система управления охраной окружающей среды в Германии определяется, главным образом, требованиями законодательства ЕС. Германия является страной с федеративным устройством, при этом законодательные полномочия в области охраны окружающей среды разделены между федеральным правительством и землями (в дальнейшем, регионы). Однако в области ЭО приоритетным является нормативно-правовая база федерального уровня. В свою очередь, федеральное законодательство обязано учитывать требования законодательства ЕС.

8.49. Тримя основными Директивами ЕС в области ЭО являются:

- Директива 1985/337/ЕЕС Европейского парламента и Совета от 27 июня 1985 г. по оценке воздействий определенных государственных и частных проектов на окружающую среду (Директива ЕС по оценке воздействия на окружающую среду);
- Директива 1997/11/ЕС Европейского парламента и Совета от 3 марта 1997 года (Поправки к Директиве ЕС по оценке воздействия на окружающую среду – Директива ЕС по оценке воздействия на окружающую среду – II); и
- Директива 2001/42/ЕС Европейского парламента и Совета от 27 июня 2001 года по оценке воздействий определенных планов и программ на окружающую среду (Стратегическая экологическая оценка – Директива по СЭО).

8.50. Германия. Закон об оценке воздействия на окружающую среду от 1990 г. принят во исполнение Директивы ЕС по оценке воздействия на окружающую среду от 1985 г. Несмотря на то, что национальное законодательство должно было быть приведено в

соответствие с требованиями Директивы ЕС по оценке воздействия на окружающую среду в срок до июня 1988 г., в Германии Закон по оценке воздействия на окружающую среду был введен в действие только в феврале 1990 г. Требования Директивы ЕС по оценке воздействия на окружающую среду от 1997 г. должны были быть отражены в национальном законодательстве до марта 1999 г., а произошло это лишь 27 июля 2001 г. в форме нового Закона по оценке воздействия на окружающую среду. Несоблюдение указанных сроков свидетельствует о трудностях гармонизации национальных законодательств и наличии сопротивления, которое оказывают законодатели стран-членов ЕС инициативам ЕС в области охраны окружающей среды.

8.51. Если рассматривать ЕС в качестве федеральной системы, то ЕС представляет собой третью модель отношений между федеральным центром и регионами. По этой модели, «федеральный» центр разрабатывает законодательную базу, которая должна быть интегрирована в законодательство «регионов». Таким способом обеспечивается соблюдение суверенных прав стран-членов ЕС, на которые возлагается полная ответственность за обеспечение исполнения принятых законов и положений. В Германии большая часть работы по ЭО выполняется регионами, если только не требуется задействовать федеральные органы власти, например, в случае трансграничных и межрегиональных воздействий.

Заключение

8.52. В мире имеются несколько моделей взаимоотношений между федеральными и региональными органами власти в области управления охраной окружающей среды. Прежде всего, важным определяющим фактором является уровень полномочий федерального центра (высокий в США и ЕС, средний в Германии и низкий в Канаде). С учетом высокого уровня концентрации полномочий у федерального органа в России и большой разницы в потенциале регионов, наиболее привлекательной выглядит гибкая модель, основанная на соглашениях по оздоровлению окружающей среды с отдельными регионами. Такой подход позволит отработать новые методы ЭО с теми регионами, которые продемонстрировали соответствующий потенциал и политическую волю в сфере применения ЭО. Кроме того, такой подход позволит осуществить поэтапное внедрение отработанной модели в других регионах по мере их готовности принять на себя дополнительную обязанность.

9. РЕКОМЕНДАЦИИ

9.1. Изложенные в данном исследовании рекомендации направлены на устранение ряда выявленных в ходе исследования недостатков российской системы ЭО, наиболее существенными из которых являются: (i) отсутствие дифференцированного подхода к объектам ОВОС и экспертизы на основе их отбора и классификации на ранней стадии ЭО; (ii) несогласованность подсистем ОВОС и ГЭЭ при проведении ЭО; и (iii) ослабление институционального потенциала ЭО и системы управления охраной окружающей среды в области обеспечения реализации заключений ЭО. Вопросы эти тесно взаимосвязаны. Отсутствие дифференцированного подхода и согласованности снижает эффективность использования дефицитных ресурсов и необоснованно (с экологической точки зрения) перегружает систему. Ослабление потенциала ограничивает способность ГЭЭ проводить экспертизу и управлять процессом подготовки материалов ОВОС.

9.2. Указанные проблемы не могут быть решены в отрыве от системы управления охраной окружающей среды, но одновременно с этим они должны быть согласованы с более широкими задачами развития. Нами выявлены три фактора развития: реформирование государственного сектора экономики, усиление внимания общественности к вопросам охраны окружающей среды, международное развитие системы ЭО, на фоне которого и происходит эволюция системы ЭО. Дальнейшее развитие российской системы ЭО, скорее всего, будет обусловлено указанными выше факторами.

9.3. Рекомендации по решению указанных выше вопросов разделены на следующие две группы:

- **Дальнейшее развитие и совершенствование системы ЭО** с учетом передовой зарубежной и отечественной практики ЭО. Прежде всего, необходимо создать эффективные механизмы отбора и классификации проектов. Указанные меры можно реализовать в рамках действующей нормативно-правовой базы в течение ближайшего времени (около 1 года).
- **Системные преобразования российской системы ЭО.** Одним из приоритетных направлений в этом отношении является четкое определение соответствующей роли федерального центра и регионов в сфере реализации системы ЭО. Ставится задача повернуть вспять процесс ослабления институционального потенциала и обеспечить долгосрочную устойчивость системы ЭО. Этот процесс переосмысления роли центра и регионов необходимо осуществить на фоне общего курса на децентрализацию управления в государственном секторе, повышение уровня ответственности, сокращение объема государственного вмешательства и контроля в отношении частного сектора. Указанные реформы требуют разработки новых правовых инструментов, например, соглашений между федеральными и региональными органами власти. На реализацию указанных соглашений может потребоваться среднесрочный период (от одного до трех лет).

Темпы и глубина указанных преобразований будут в значительной степени зависеть от политической воли и от давления со стороны общественности по вопросам улучшения состояния окружающей среды. Так, для обеспечения реформ потребуются выделение соответствующих бюджетных ресурсов. Экологическое просвещение населения и

публичное обсуждение таких экологических проблем, как утилизация отходов ядерного топлива, будут играть важную роль в активизации общественного участия.

Задачи совершенствования российской системы ЭО

9.4. Нижеследующие цели, сформировавшиеся в результате многочисленных дискуссий с российскими экспертами, должны определять будущее развитие российской системы ЭО.

- (a) Наличие обеспеченного базового потенциала реализации системы: необходимо обеспечить устойчивый потенциал в целях реализации системы ЭО в соответствии с требованиями законодательства, особенно на уровне регионов.
- (b) Результативность и учет интересов бизнеса. Повернуть систему ЭО лицом к бизнесу, сократив транзакционные издержки за счет расширения гласности и не ухудшив при этом качества окружающей среды.
- (c) Эффективность, основанная на концентрации ограниченных институциональных, аналитических и финансовых ресурсов в целях определения наиболее значимых видов воздействия на окружающую среду.
- (d) Обеспечение долгосрочного влияния на процесс принятия решений посредством развития системы ЭО от инструмента, функционирующего по принципу «не навреди», до механизма содействия принятию решений в интересах устойчивого развития.

Рекомендация 1. Развитие и совершенствование системы ЭО (на краткосрочный период)

- **Создание общенационального механизма отбора и классификации объектов ЭО.** Разработка оптимального механизма разделения проектов по степени их воздействия на окружающую среду и, соответственно, рассмотрение их согласно той или иной модели общей процедуры ЭО с учетом опыта, накопленного в стране и за рубежом, и при активном участии заинтересованных сторон. В качестве ключевых шагов, направленных на разработку указанного механизма, можно предложить: (1) инвентаризацию передовой отечественной практики, (2) организацию международного семинара, (3) разработку рамочного инструктивно-методического документа федерального уровня, (4) реализацию пилотных проектов, посвященных внедрению механизма отбора и классификации, (5) разработку стратегии, направленной на устранение стимулов к увеличению потока малозначащих экспертиз, а также (6) оценку результатов реализации пилотных проектов. В ходе реализации данного процесса необходимо обеспечить согласование процедур отбора объектов для ОВОС и ГЭЭ.
- **Создание общенационального механизма определения масштаба проведения ЭО и укрепление интеграции между ОВОС и ГЭЭ.** Разработать оптимальный механизм определения масштаба проводимой ЭО при активном участии всех заинтересованных сторон, включая рассмотрение таких вариантов как анализ ТЗ на проведение ОВОС органами ГЭЭ по проектам, оказывающих значимое воздействие на окружающую среду, либо предоставление права инициатору проекта на получение от органов ГЭЭ рекомендаций в отношении масштаба и задач ОВОС. Оба

варианта направлены на обеспечение большей интеграции между ОВОС и ГЭЭ.

Рекомендация 2. Организовать диалог между заинтересованными сторонами, представляющими правительственные структуры, бизнес и общественность на федеральном и региональном уровнях в целях разработки стратегии по пересмотру роли федеральных и региональных органов власти в области управления охраной окружающей среды, включая практику ЭО. При этом конечной целью является укрепление потенциала системы ЭО (период реализации от краткосрочного до среднесрочного).

- **Разработать направления** будущих взаимоотношений и разграничения полномочий между федеральными и региональными органами управления охраной окружающей среды в соответствии с линией на проведение общей реформы органов государственного управления и децентрализацию. Рассмотреть в этом плане не только функцию ГЭЭ, но и ОВОС. Принять все меры к тому, чтобы намеченные реформы обеспечили гармонизацию функционирования этих подсистем, а не дальнейшее их рассогласование.
- После предварительного обсуждения указанных вопросов между заинтересованными сторонами **организовать международный семинар** для изучения международного опыта управления охраной окружающей среды в странах с федеративным устройством и выполнения функций ЭО региональными органами управления, в том числе, на основе соглашений между федеральными и региональными органами власти.
- **Определить несколько пилотных регионов для проверки действенности Статьи 9 Федерального Закона «Об охране окружающей среды» от 2002 г.**

Рекомендация 3. Укрепление потенциала в целях обеспечения функционирования и совершенствования системы ЭО

- **Разработать стратегию обеспечения и развития профессионального потенциала работников системы ЭО** и обеспечить привлечение достаточного числа высокопрофессиональных экспертов. С этой целью для выявления имеющихся ресурсов, разработки учебных курсов высшей школы и программ повышения квалификации специалистов без отрыва от работы может потребоваться проведение международного семинара при участии организаций, занимающихся вопросами подготовки и повышения квалификации кадров в области ЭО (ЮНЕП, Института Всемирного Банка и других). Как свидетельствует международный опыт, может оказаться полезным установление партнерских связей между регионами для обмена опытом отечественной практики. Кроме того, важно повышать потенциал и осведомленность других участников ЭО (общественности, органов власти и самоуправления, представителей бизнеса).
- Уделить особое внимание созданию в России **потенциала для анализа, оценки и совершенствования системы ЭО посредством создания рабочей группы высокого уровня**, состоящей из руководителей органов, принимающих решения, и авторитетных экспертов, представителей бизнеса и общественности. Задача группы будет заключаться в разработке рекомендаций по дальнейшему развитию системы. Необходимо обеспечить подготовку членов группы в области наиболее совершенных методов ЭО, а также обмен международным опытом. Группа должна заниматься такими вопросами, как практическое внедрение стратегической экологической

оценки, обеспечение более активного учета социальных факторов при проведении ЭО, разработка более четких правил предоставления информации.

Предлагаемые действия Всемирного банка

Для выработки дальнейших действий необходимо установить, заинтересовано ли Правительство Российской Федерации в реформировании системы управления охраной окружающей среды и, если ответ будет положительным, потребуется ли для этого содействие Всемирного банка. Среди мероприятий Банка можно рассмотреть следующие:

- **Направить выводы и заключения** переведенного на русский язык отчета в министерства и ведомства, включая МПР России, а также заинтересованным регионам и экспертам;
- **Для дальнейшего совершенствования системы ЭО** определить заинтересованность Правительства РФ, доноров или НПО в проведении международного семинара по развитию системы ЭО; предложить обсудить результаты исследования системы ЭО и помочь мобилизовать средства доноров;
- **Для укрепления системы управления охраной окружающей среды, включая вопросы делегирования** регионам полномочий в области ЭО, определить заинтересованность Правительства РФ в организации диалога в контексте реформы государственного сектора и децентрализации; предложить организацию симпозиума по «экологическому федерализму» в целях обмена международным и отечественным опытом;
- **Продолжить аналитическую работу по изучению** российской практики управления охраной окружающей среды на основе:
 - **Обзора потенциала российской системы управления охраной окружающей среды.** В рамках данного исследования были рассмотрены лишь отдельные аспекты управления охраной окружающей среды, которые имеют отношение к ЭО. Однако стабильная и действенная система управления охраной окружающей среды является не только обязательной предпосылкой функционирования системы ЭО, но и важной составляющей преобразований государственного сектора России в контексте обеспечения экологически устойчивого экономического роста и исполнения международных обязательств.
 - **Анализа уровня финансирования** российской системы управления охраной окружающей среды для оценки имеющихся источников финансирования и расходования средств на федеральном и региональном уровне, включая платежи за услуги, федеральный и местный бюджеты, в частности, с учетом возможного делегирования регионам полномочий в области управления охраной окружающей среды.

БИБЛИОГРАФИЯ

Аверченков, А.А., Горкина И.Д., Коньгин Е.А. и др. *Опыт РПОИ в использовании оценки воздействия на окружающую среду при подготовке инвестиционных проектов* / А.А. Аверченков, И.Д. Горкина, Е.А. Коньгин, Ю.Л. Максименко // Управление окружающей средой: Информационный бюллетень № 6. М., 1998.

Васильев С.А. Концепция совершенствования и развития системы экологической оценки // Зеленый мир. – 2001. – № 3-4. – С. 351-352.

Васильев С.А. О введении государственной экологической классификации намерений и деятельности. // Экологическая экспертиза и ОВОС. – 1996. – №1.

Васильев С.А. Экологическая экспертиза: десять лет практики // Экологический вестник Москвы. – 1998. – №9.

Водный кодекс Российской Федерации от 16 ноября 1995 г. № 167-ФЗ (с изменениями и дополнениями от 30 декабря 2001 г.) "Собрание законодательства РФ", 20.11.1995, № 47, ст. 4471, "Российская газета", № 227, 23.11.1995, № 229, 25.11.1995

Генеральная прокуратура РФ, 1998. Материалы проверки соблюдения требований ГЭЭ, 1998.

Государственный комитет по охране окружающей среде (Госкомэкология) РФ, 1997. Регламент проведения государственной экологической экспертизы. Утвержден Приказом Госкомэкологии РФ от 17 июня 1997 г. № 280. "Курьер", № 24, 12.08.1997, еженедельник, приложение к газете "Российские вести", "Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти", № 16, 1997

Государственный комитет по охране окружающей среды (Госкомэкология) РФ, 2000. Положение "Об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации". Утверждено приказом Госкомэкологии № 372 от 16 мая 2000 г. Зарегистрировано Минюстом 4 июля 2000 г. № 2302. "Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти", № 31, 31.07.2000, "Российская газета", № 170, 01.09.2000 (Приказ)

Государственный Комитет по охране природы (Госкомприрода) СССР, 1990. Временная инструкция о порядке проведения оценки воздействия на окружающую среду при разработке технико-экономических обоснований (расчетов) и проектов строительства народнохозяйственных объектов и комплексов. Утверждена Госкомприродой 18 мая 1990 г.

Государственный комитет по строительству (Госстрой) СССР, 1985. Инструкция о составе, порядке разработки, согласования и утверждения проектно-сметной документации на строительство предприятий, зданий и сооружений. СНиП 1.02.01-85. . Не действует.

Государственный комитет по строительству РФ (Госстрой), 1996. СНиП 11-02-96. Инженерные изыскания для строительства. Основные положения. М.: ПНИИИС Госстроя России, 1996

Государственный комитет по строительству РФ (Госстрой), 1996. СП 11-102-97 "Инженерно-экологические изыскания для строительства". М: ПНИИИС Госстроя России, 1997.

Градостроительный кодекс РФ от 7 мая 1998 г. № 73-ФЗ (с изменениями 10.01.2003.). "Российская газета", № 91, 14.05.1998,

Европейская экономическая комиссия ООН (ЕЭК), 1991. *Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте.* – Нью-Йорк, Женева: ООН, 1991. Подписана Правительством СССР 06.07.91. Подтверждено Правительством РФ от 13.01.92 № Н-Н11, ГП МИД РФ.

Европейская экономическая комиссия ООН (ЕЭК), 1998. *Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды.* — Нью-Йорк, Женева: ООН, 1998.

Заключительные документы Заседаний по экологическим нарушениям (26-27 мая 1996 г.);

Закон РСФСР от 19 декабря 1991 г. № 2060-1 "Об охране окружающей природной среды" (ред. от 2 июня 1993 г. № 5076-1). Первоначальный текст документа опубликован в издании "Ведомости СНД и ВС РФ", 05.03.1992, № 10, ст. 457. Не действует.

Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ. "Российская газета", № 211-212, 30.10.2001.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ. "Российская газета", № 1, 01.01.2002.

Лесной кодекс Российской Федерации от 29 января 1997 г. № 22-ФЗ. Первоначальный текст документа опубликован в изданиях "Собрание законодательства РФ", 03.02.1997, № 5, ст. 610, "Российская газета", № 23, 04.02.1997.

Материалы научного семинара «Нормативно-правовое и методическое обеспечение природоохранной деятельности»

Материалы парламентских слушаний (1999 г.).

Методические рекомендации по расчету и сбору платежей за микробиологическое загрязнение окружающей среды промышленными стоками в Свердловской области.

Министерство окружающей среды Российской Федерации (Минприроды РФ), 1994. Положение об оценке воздействия на окружающую среду. Утверждено Приказом Минприроды РФ № 222 от 18 июля 1994 г. Зарегистрировано Минюстом РФ 22 сент. 1994 г. № 695. "Российские вести", № 233, 08.12.1994.

Министерство окружающей среды Российской Федерации (Минприроды РФ), 1992. 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 Приказом Минприроды России от 1 января 1992.

Министерство окружающей среды Российской Федерации (Минприроды РФ), 1995. Инструкция по экологическому обоснованию хозяйственной и иной деятельности. Утверждено Приказом Минприроды РФ № 539 от 20 декабря 1995 г.

Министерство окружающей среды Российской Федерации (Минприроды РФ), 1998. Управление государственной экологической экспертизы. Заключение экспертной комиссии по проекту федеральной целевой программы «Перепрофилирование Байкальского целлюлозно-бумажного комбината и решение связанных с этим социальных проблем г. Байкальска». 1998.

Министерство природных ресурсов (МПР) РФ, 2000а. Приказ МПР РФ № 363 от 6 октября 2000 г. «Об Управлении государственной экологической экспертизы»

Министерство природных ресурсов (МПР) РФ, 2000b. Приказ МПР РФ № 454 от 30 октября 2000 г. «Об утверждении Положения об управлении государственной экологической экспертизой»

Министерство природных ресурсов (МПР) РФ, 2000с. Приказ МПР РФ № 326 от 6 сентября 2000 г. «Об образовании рабочей группы по подготовке предложений о совершенствовании организации и проведения государственной экологической экспертизы»

Министерство природных ресурсов (МПР) РФ, 2001. Письмо Министерства природных ресурсов Российской Федерации от 7 февраля 2001 г. № АП-61/860 "Об экспертизе ПДВ".

Министерство строительства РФ (Минстрой России), 1995а. Порядок разработки, согласования, утверждения и состав обоснований инвестиций в строительство предприятий, зданий и сооружений. СП 11-101-95. М.: Минстрой России. 1995.

Министерство строительства РФ (Минстрой России), 1996b. Инструкция о порядке разработки, согласования, учреждения и составе проектной документации на строительство предприятий, зданий и сооружений. СНиП 11-01-95. М.: Минстрой России, 1995.

Московский комитет природных ресурсов (Москомприрода), 1997. Экологическая экспертиза и экологическое регулирование. Материалы Коллегии по итогам 1996 года. М., 1997.

Постановление Верховного Совета СССР от 3 июля 1985 "О соблюдении требований законодательства по охране природы и рациональному использованию природных ресурсов".

Постановления и рекомендации рабочих групп Всероссийских съездов экологов (1995 г. и 2000г.)

Пояснительная записка к новому федеральному законопроекту «Об экологической экспертизе» (1997) г.

Правительство РФ, 1993. Положение о государственной экологической экспертизе. Утверждено Приказом Совета Министров – Правительства РФ от 22 сентября 1993 г. № 942.

Правительство РФ, 1996. Положение о порядке проведения государственной экологической экспертизы. Утверждено Постановлением Правительства РФ от 11 июня 1996 г. № 698. "Российская газета", № 120, 27.06.1996, "Собрание законодательства РФ", 30.09.1996, № 40, ст. 4648

Руководство по подготовке экологически обеспеченных инвестиционных проектов / Под общ. ред. И.Д. Горкиной, Ю.Л. Максименко, И.Н. Сенчени. – М.: Издательство Научного и методического центра, 2001.

Совет Министров СССР, 1949. Постановление Совета Министров СССР «О мерах борьбы с загрязнением атмосферного воздуха и об улучшении санитарно-гигиенических условий населенных мест» от 29 мая 1949 г. Не действует.

Указ Верховного Совета СССР от 27 ноября 1989 г № 827-1 "О неотложных мерах по улучшению экологической ситуации".

Указ Президента РФ от 4 февраля 1994 г. № 236 «О государственной стратегии Российской Федерации об охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития» "Собрание актов Президента и Правительства РФ", 07.02.1994, № 6, ст. 436, "Российская газета", № 26, 09.02.1994

Федеральный закон от 10 января 1996 г. № 4-ФЗ «О мелиорации земель» (ред. от 10.01.2003) Первоначальный текст документа опубликован в изданиях "Собрание законодательства РФ", 15.01.1996, № 3, ст. 142, "Российская газета", № 10, 18.01.1996.

Федеральный закон от 10 января 2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды». "Российская газета", № 6, 12.01.2002, "Парламентская газета", № 9, 12.01.2002, "Собрание законодательства РФ", 14.01.2002, № 2, ст. 133

Федеральный закон от 17 декабря 1998 г. № 191-ФЗ (ред. от 22.04.2003) «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» Первоначальный текст документа опубликован в изданиях "Собрание законодательства РФ", 21.12.1998, № 51, ст. 6273, "Российская газета", № 244, 24.12.1998.

Федеральный закон от 19 июля 1997 г. № 109-ФЗ «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами» (ред. от 10.01.2003). Первоначальный текст документа опубликован в изданиях "Собрание законодательства РФ", 21.07.1997, № 29, ст. 3510, "Российская газета", № 142, 25.07.1997

Федеральный закон от 2 мая 1997 г. № 96-ФЗ (ред. от 10.01.2003) «Об уничтожении химического оружия» Первоначальный текст документа опубликован в изданиях "Собрание законодательства РФ", 05.05.1997, № 18, ст. 2105, "Российская газета", № 87, 06.05.1997.

Федеральный закон от 2 января 2000 № 22-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений" (принят ГД ФС РФ 01.12.1999) "Парламентская газета", № 3, 06.01.2000, "Собрание законодательства РФ", 10.01.2000, № 2, ст. 143, "Российская газета", № 6, 11.01.2000

Федеральный закон от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии». Первоначальный текст документа опубликован в изданиях "Собрание законодательства РФ", 27.11.1995, № 48, ст. 4552, "Российская газета", № 230, 28.11.1995.

Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» (с изменениями и дополнениями от 15 апреля 1998) Первоначальный текст документа опубликован в изданиях "Собрание законодательства РФ", 27.11.1995, № 48, ст. 4556, "Российская газета", № 232, 30.11.1995.

Федеральный закон от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире». "Собрание законодательства РФ", 24.04.1995, № 17, ст. 1462, "Российская газета", № 86, 04.05.1995

Федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ (ред. от 10.01.2003) «Об отходах производства и потребления» (с изменениями и дополнениями от 29 декабря 2000 г.) Первоначальный текст документа опубликован в изданиях "Российская газета", № 121, 30.06.1998, "Собрание законодательства РФ", № 26, 29.06.1998, ст. 3009.

Федеральный закон от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации». Первоначальный текст документа опубликован в изданиях "Собрание законодательства РФ", 04.12.1995, № 49, ст. 4694, "Российская газета", № 237, 07.12.1995.

Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 155-ФЗ (ред. от 22.04.2003) «О внутренних водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» Первоначальный текст документа опубликован в изданиях "Собрание законодательства РФ", 03.08.1998, № 31, ст. 3833, "Российская газета", № 148-149, 06.08.1998.

ЦК КПСС и Совет Министров СССР, 1988. Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О коренной перестройке дела охраны природы в стране» от 7 января 1988 г.

Черп О.М., Винниченко В.Н., Хотулева М.В. и др. *Экологическая оценка и экологическая экспертиза* / О.М. Черп, В.Н. Винниченко, М.В. Хотулева, Я.П. Молчанова, С.Ю. Дайман. 3-е изд., перер. и доп. М: Социально-экологический союз, 2001.

Cherp, A. 2001. Environmental Assessment in Countries in Transition: Evolution in a Changing Context. *Journal of Environmental Management*. Aug 2001, 62 (4), P. 357-374.

Directive 2001/42/EC of the European Parliament and the Council of 27 June 2001 on the assessment of the effects of certain plans and programs on the environment (Strategical Environmental Impact Assessment – SEA Directive)

EU Directive 85/337/EEC of 27 June 1985 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment. Official Journal L 175 , 05/07/1985. P. 0040 – 0048.

EU Directive 97/11/EC of 3 March 1997 amending the Directive 85/337/EEC on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment. Official Journal L 073 , 14/03/1997. P. 0005 – 0015.

European Commission (EC). 2001 EU Guidance on EIA Screening. Available at <http://europa.eu.int/comm/environment/eia/eia-guidelines/g-screening-full-text.pdf>

Foreign Investment Advisory Service of IFC (FIAS), World Bank Group. 2001. Russia, Administrative Barriers to Investment Within Subjects of the Russian Federation, September 2001

Herb, J., Whyte, A. and Stoughten, M. 2000. *The National Environmental Performance Partnership System: Making Good on its Promise?* Tellus Institute, Boston Mass.

Kjoerven, O. and Lindhjemm H. 2000. Strategic Environmental Assessment in World Bank Operations. Experience to Date – Future Potential. *Environment Strategy Papers*. №. 4. World Bank Environment Department. Washington, May 2002. P. 24 – 25.

Paddock, L. and Keiner, S. 2000. *Mixing Management Metaphors: The Complexities of Introducing a Performance Based State/EPA Partnership System into an Activity Based Management Culture*. Environmental Law Institute, Washington D.C.

Ritter, K.v. and Capcelea, A. 2002. forthcoming. Environmental Management in Federal Systems – Different Approaches to Effective Federal-Regional Collaboration in Canada, Germany and US. World Bank Informal Background Paper.

Sadler B. 1996. Environmental Assessment In A Changing World: Evaluating Practice to Improve Performance. International Study of the Effectiveness of Environmental Assessment. Final Report.

Sadler, B. 1998. Audit and Review Package: Effectiveness and Performance of EIA Systems and Elements of Process.

Sommer, K. 2002. The German Environment Impact Assessment System A Brief Description. An Assessment for the World Bank. Berlin, Germany

Weinfeld, D. 2002. An Overview of the US System for Environmental Assessments, Environmental Impact Statements and Environmental Permitting. Informal Background Paper.

World Bank. 2002. forthcoming, Environmental Impact Assessment (EIA) Systems in Europe and Central Asia Countries; ECSSD Regional Study.

Дополнительная литература

Государственный комитет по охране окружающей среды (Госкомэкология) РФ, 1997. Перечень нормативных документов, рекомендуемых к использованию при проведении государственной экологической экспертизы, а также при составлении экологического обоснования хозяйственной и иной деятельности. Утвержден Приказом Госкомэкологии РФ №397 от 25 сентября 1997 г.

Государственный комитет по охране окружающей среды (Госкомэкология) РФ. Состояние окружающей природной среды в Российской Федерации и в отдельных регионах (1994-2000).

Грачев М. О современном состоянии экосистемы озера Байкал. Новосибирск: Институт Лимнологии СО РАН, 2001.

Закон Российской Федерации от 10 октября 1995 №2-ФКЗ «О референдуме»

Как организовать центр по экологической оценке. Москва-Манчестер: Эколайн и ЦЭО Манчестерского университета, 2000.

Максименко Ю.Л. Проект положения об ОВОС, материалы общественных слушаний. М.: Социально-экологический союз: 1994.

Максименко Ю.Л., Горкина И.Д. *Экологическая оценка. Руководство для практиков*. М.: REFIA, 1996.

Министерство окружающей среды Российской Федерации (Минприроды РФ), 1995. Об утверждении единой формы Заключения государственной экологической экспертизы. Приказ Минприроды РФ №392 от 28 сентября 1995 года.

Министерство природных ресурсов (МПР) РФ, Рабочая группа. Концепция дальнейшего развития нормативно-правовой базы ОВОС, 2001.

http://www.ecoline.ru/mc/eiac/OBOC_reg.html

Положение о государственной экологической экспертизе по Нижегородской области от 25 марта 1997 № 44 1997.

Программа управления окружающей средой (ПУОС) Российской Федерации. Подпроект А1: Инициатива Ростовской области «Чистая окружающая среда». Задача А.1.1 «Разработка стратегии управления охраной окружающей среды на региональном уровне». Отчет о выполнении задач А.1.1. Москва-Ростов-на-Дону: ПУОС, 2001.

Хотулева М. Экологическая оценка и участие общественности. Основные пробелы и предложения по совершенствованию.

Хотулева М.В., Черп, О.М., Винниченко В.В. *Как организовать общественную экологическую экспертизу*. М.: Эколайн, 2000.

Центр подготовки и реализации международных проектов технического содействия (ЦПРТ). Заключительный отчет по проекту «Учет экологического фактора в системе индикаторов социально-экономического развития» (эколого-экономические индикаторы устойчивого развития). М.: НУМЦ, 2001.

Шнейдер С., Казарянц А. Опыт разработки и применения индикаторов производственной и экономической активности ГУП «Водоканал» Ростовской области. Ростов-на-Дону, 2002.

Экологическая оценка в России: прогресс, проблемы и перспективы. / М.В. Хотулева, В.В. Винниченко, А. Черп., Г. С. Голубева. Концептуальный доклад. М.: Эколайн

Canter, L. 1996. *Environmental Impact Assessment*. 2nd edn. — NY.: McGraw-Hill.

Cherp, A. 2000. EIA in the Russian Federation. In: Norman Lee and Clive George, eds. *Environmental Assessment in Developing and Transitional Countries*. Chichester: Wiley.

Cherp, A. and Lee, N. 1997. *Evolution of SER and OBOC in the Soviet Union and Russia (1985-1996)*. EIA Review 17: 177-204.

DHV. *DHV for the Commission of the European Communities DG Environment Comparison of Russian and EU Legislation on EIA*. 1st February 2002. Reference 7240.03

Elizarova, L., Bykadorov, A., and Cherp, A. 1998. *Environmental Assessment of Minsk and Vitebsk Master Plans*. In: Strategic Environmental Assessment in Transitional Countries. Emerging Practices. N. Mikulic, J. Dusik, B. Sadler and S. Casey-Lefkowitz. Szentendre, Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe: 13-18.

Environmental Performance Partnership Agreement between Connecticut Department of Environmental Protection and US Environmental Protection Agency, Region 1 for Federal Fiscal Years 2001 and 2001. December 10, 1999.

European Bank for Reconstruction and Development (EBRD). 1995. *Manual on public participation for investors in Central and Eastern Europe and the former Soviet Union*. London: EBRD.

European Bank for Reconstruction and Development (EBRD). *Environmental Procedures*. 1992. London: EBRD, amended 1996.

Lee, N. 1998. *Environmental Assessment: Nature, Scope and Historical Development*. In: Bellinger E., Lee N., Geogre C. and Paduret, A. (Eds.) *Environmental Assessment in Countries in Transition*. Chichester: Wiley.

Network for Environmental Assessment in Countries in Transition.
<http://www.personal.ceu.hu/departs/envsci/eianetwork>

Sadler, B. *Canada's Environmental Assessment System – Brief Description*. Work in progress

Shilling, T. 1995. *Subsidiarity as a Rule and a Principle, or Taking Subsidiarity*.

System for Environmental Assessment in Russia: Prospects in the Present Conditions. Project for Discussion. Moscow Center for Environmental Assessment/Tomsk Center for Environmental Assessment.

Therivel, R. and Partidario, M. 1996. *The Practice of Strategic Environmental Assessment*. London: Earthscan. 206 p.

United Nations 1992. Report of the United Nations Conference on Environment and Development UNCED Report A/CONF.151/5/Rev.1 13 June 1992

ПРИЛОЖЕНИЕ 1. СПОСОБЫ ОЦЕНКИ

ПРИЛОЖЕНИЕ 1.1. ИНСТРУМЕНТЫ ОЦЕНКИ ПОЛИТИЧЕСКОГО, ЭКОНОМИЧЕСКОГО И СОЦИАЛЬНОГО КОНТЕКСТОВ

Цель:

Изучение широкого контекста, в рамках которого функционирует система ЭО.

Основные вопросы

- ✓ Каков политический и институциональный контекст, в рамках которого функционируют системы управления окружающей средой и ЭО?
- ✓ Каковы основные проблемы и возможности: общие и с учетом приоритетов экологически устойчивого развития?
- ✓ Насколько общество и правительство открыты для участия общественности в принятии решений? Оказывается ли поддержка такому участию?

Пояснения к общей схеме оценки (ранжирования)

Балл (1 – низкий)	Предлагаемый балл означает:
1	Политический и институциональный контекст, в рамках которых функционирует система ЭО, препятствует решению задач охраны окружающей среды. Для органов власти и общества обеспечение экологической сбалансированности не является приоритетным. Как цель, обеспечение экологической сбалансированности не нашло отражения ни в Конституции страны, ни в общих стратегических документах. Участие общественности в процессе принятия решений не поощряется. Общественное мнение формируется только через государственные средства информации.
2	

3	Политический и институциональный контекст, в рамках которого функционирует система ЭО, не препятствует решению задач охраны окружающей среды. Органы власти и общество считают обеспечение экологической устойчивости одним из приоритетных направлений своей деятельности. Это отражено как в Конституции страны, так и в документах, отражающих стратегию развития. Однако на практике задачи обеспечения экологической устойчивости сбалансированности занимают далеко не первое место по сравнению с целями экономического развития. Участие общественности в процессе принятия решений формально поощряется органами власти. Независимые средства массовой информации существуют, но государство по-прежнему в значительной степени контролирует деятельность средств массовой информации и процесс формирования общественного мнения.
4	
5	Политический и институциональный контекст, в рамках которого функционирует система ЭО, способствует решению задач охраны окружающей среды. Обеспечение экологической устойчивости провозглашено одной из целей Конституции. При разработке приоритетов развития и формировании стратегий развития, обеспечение экологической устойчивости рассматривается в качестве одной из важнейших задач. Органы власти поощряют участие общественности в процессе принятия решений. Гражданское общество имеет все возможности для самоорганизации и активного участия в решении задач как на общегосударственном, так и на местном уровне при поддержке многочисленных источников информации государственных и независимых средств массовой информации, конкурирующих между собой.

Перечень контрольных вопросов

№	Критерии/ Контрольные вопросы	Балл, выставленный по данному критерию, означает	Данные по России
Каков политический и институциональный контекст, в рамках которого функционируют системы управления охраной окружающей среды и ЭО?			
	Описание политической системы и распределения полномочий между центральными и местными органами власти		Федеративное государственное устройство. Вопросы охраны окружающей среды входят в компетенцию федеральных и региональных органов власти
	Основные вехи в развитии Системы охраны окружающей среды и ЭО		1989 г. Постановление ЦК КПСС и Совета Министров о создании Государственного комитета СССР по охране окружающей среды 1995 г. Федеральный Закон «Об экологической экспертизе», и 2000 г. Положение об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду Российской Федерации; 2000 г. Передача природоохранных функций в МПР РФ.
Какова относительная значимость вопросов экологической устойчивости экономическом развитии и обществе?			
	На каком институциональном уровне принимаются решения по вопросам охраны окружающей среды?	Например, межведомственный совет, министерство, комитет	Министерство природных ресурсов
	Приоритеты развития. Значительная ли роль отводится вопросам обеспечения охраны окружающей среды в основных стратегиях экономического развития?		В стратегиях развития вопросы охраны окружающей среды не являются приоритетными

№	Критерии/ Контрольные вопросы	Балл, выставленный по данному критерию, означает	Данные по России
Насколько общество и правительство открыты для участия общественности в процессе принятия решений?			
	Средства массовой информации (СМИ): существуют ли независимые СМИ и конкуренция в этой области? Могут ли они осуществлять свою деятельность без существенных помех?		Независимые средства массовой информации существуют. Контроль государства усиливается.
	Наличие у заинтересованных групп гражданского общества права на свободное объединение и выражение своих взглядов	Например, поддерживаются ли и реализуются ли принципы Орхусской конвенции?	Да, с определенными ограничениями (например, если затрагиваются вопросы, связанные с ядерной энергетикой и вооруженными силами)

ПРИЛОЖЕНИЕ 1.2. ИНСТРУМЕНТЫ ОЦЕНКИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ БАЗЫ

Цель:

Оценка нормативно-правовой базы системы экологической оценки

Основные вопросы

- ✓ Опирается ли система ЭО на четкую правовую базу?
- ✓ Дано ли четкое определение основным элементам признанной в мире системы ЭО в конкретных нормативно-правовых актах, сопровождаются ли они методическими рекомендациями по их применению?

Пояснения к общей оценке (ранжирование)

Балл (1 – низкий)	Предлагаемый общий балл означает:
1	Отсутствуют правовые основы применения системы ЭО (за исключением наличия отдельных второстепенных нормативных актов)
2	
3	Правовая основа системы ЭО существует. Имеются также методические рекомендации по ее применению, однако они разработаны не в полной мере и отличаются непоследовательностью.
4	
5	Правовые основы системы ЭО существуют, методические рекомендации разработаны в полной мере и отличаются четкостью и последовательностью

Перечень контрольных вопросов

№	Критерии/ Контрольные вопросы	Балл, выставленный по данному критерию, означает	ГЭЭ	ОВОС	Баллы
Существует ли четкая правовая база системы ЭО?					
	Дано ли в национальном законодательстве определение ЭО?	1 – ЭО на законодательном уровне не определена; 5 – ЭО на законодательном уровне определена	Определена в Федеральном Законе «Об экологической экспертизе» (1995 г.);	Определена в новом Федеральном Законе «Об Охране окружающей среды» (2002 г.) и в Положении об оценке воздействия намечаемой и иной хозяйственной деятельности на окружающую среду (2000 г.)	5
Включены ли в законы и инструкции по их применению основные элементы « классической» системы ЭО?					
	Охват (сфера применения) системы ЭО	1 – в соответствии с действующими законодательными актами, система ЭО охватывает лишь некоторую часть проектов, допускает исключения, содержит возможности для уклонения от исполнения требований, при этом ее действие не распространяется на планы и стратегии. 3 – в соответствии с действующими законодательными актами, система ЭО охватывает целый ряд проектов, а в некоторых случаях - планы и стратегии, однако при этом допускает исключения;	Характеризуется широким охватом, включающим политики, планы, программы и проекты (Статьи 11, 12)	Также широкий охват. В соответствии с Федеральным Законом «Об охране окружающей среды» от 2002 г., документация на любые планы или проекты должна содержать оценку воздействия на окружающую среду, которая направляется на обязательную государственную экологическую	4

№	Критерии/ Контрольные вопросы	Балл, выставленный по данному критерию, означает	ГЭЭ	ОВОС	Баллы
		система содержит возможности для уклонения от исполнения ее требований. 5 – в соответствии с действующими законодательными актами, система ЭО охватывает любые проекты и планы с потенциально вредным воздействием на окружающую среду		экспертизу	
	Полнота определения «окружающая среда (широта ЭО)	1 – Законодательство об ЭО дает очень узкое определение данному термину, уделяя основное внимание воздействиям на воздух, воду и почву 3 – Законодательство об ЭО дает довольно широкое определение, включая прямые воздействия на окружающую среду, а также аспекты сохранения биологического разнообразия и ландшафтов. 5 – Законодательство дает комплексное определение, которое включает воздействия на ландшафты и экосистемы, культуру, а также допустимость реализации проекта с точки зрения общества	В ФЗОС-2002 дается весьма широкое определение окружающей среды, которое включает в себя компоненты природной среды, а также природные, природно-антропогенные и антропогенные объекты. Также дается определение природной среды. Статья 4. конкретизирует объекты охраны окружающей среды, куда включены также и экосистемы, и объекты культурного наследия.	Основное внимание уделяется воздействиям в результате загрязнения земельных ресурсов, воздуха и воды. Конкретных требований по охвату социальных или культурных ценностей нет.	4
	Отбор и классификация объектов намечаемой деятельности	1 – Положение об отборе и классификации объектов правилами не предусмотрено 3 – Положение об отборе и классификации объектов правилами предусмот-	Положения об отборе объектов ГЭЭ в законе не существует. Закон предусматривает проведение ГЭЭ на федеральном и	Регионы имеют право, по согласованию с федеральными органами, разрабатывать упрощенные процедуры ОВОС для проектов в	2

№	Критерии/ Контрольные вопросы	Балл, выставленный по данному критерию, означает	ГЭЭ	ОВОС	Баллы
	(screening)	рено, однако четкие методические инструкции отсутствуют 5 – Положение об отборе и классификации объектов правилами предусмотрено, имеются четкие и обязательные к применению методические инструкции	федеральном и региональном уровнях, В Регламенте проведения ГЭЭ предусмотрены: три категории сложности объектов экспертизы (сложная, средняя и простая)	ОВОС для проектов с незначительным воздействием на окружающую среду.	
	Определение масштаба границ работ (scoping)	1 – Положение об определении масштаба работ правилами не предусмотрено 3 – Положение об определении масштаба работ правилами предусмотрено, однако четкие методические инструкции отсутствуют 5 – Положение об определении масштаба работ правилами предусмотрено, имеются четкие и обязательные к применению методические инструкции	Конкретного положения об определении масштаба работ не существует. Однако для проведения ГЭЭ требуется ТЗ, которое может служить как средство определения масштаба работ	Требуется составление ТЗ на ОВОС и обсуждение его с общественностью, что дает возможность определения масштаба работ. Формального анализа ТЗ на проведение ОВОС (объем работ) со стороны органов ГЭЭ не проводится.	2
	Рассмотрение альтернатив	1 – Положением не предусматривается рассмотрение альтернативных вариантов намечаемой хозяйственной и иной деятельности 3 – Положением предусматривается рассмотрение, по крайней мере, «нулевого» варианта (отказ от реализации проекта) 5 – Положением предусматривается рассмотрение альтернативных вариан-	Конкретного требования не предусмотрено	Требуется, включая вариант отказа от деятельности («без проекта»)	3

№	Критерии/ Контрольные вопросы	Балл, выставленный по данному критерию, означает	ГЭЭ	ОВОС	Баллы
		тов в рамках полномочий инициатора (заказчика?) проекта, по крайней мере, относительно площадки, общего плана, выбора технологии			
	Оценка воздействия на окружающую среду и разработка планов природоохранных мероприятий	1 – Воздействия лишь частично выявляются и меры по смягчению воздействий неадекватны. 3 – Требуется проведение оценки воздействия на окружающую среду, при этом имеются широкие возможности для исключений. 5 – Требуется проведение оценки воздействия на окружающую среду и разработка планов природоохранных мероприятий	ГЭЭ как правило фокусируется на оценке воздействий и плане природоохранных мероприятий.	ОВОС как правило дает исчерпывающую информацию о начальном состоянии и прямых воздействиях, например, загрязнениях, но менее детален в части кумулятивных и непрямых воздействиях. План природоохранных мероприятий (мер по смягчению воздействий) требуется по закону, но он, как правило, недостаточен, неконкретен в вопросах стоимости, распределения ответственности .	4
	Стратегическая экологическая оценка	1 – Положение о стратегической экологической оценке отсутствует 3 – Требование о проведении стратегической экологической оценки имеется, но четких указаний о порядке ее проведения нет 5 – Требование о проведении стратеги-	ГЭЭ подлежат проекты нормативно-правовых актов, политик, программ, планов, нормативов, технологий и др. (ст. 11 и 12). Конкретных процедур проведения стратегической ЭО нет.	Конкретных положений по проведению стратегической ЭО нет. Процедуры ОВОС разработаны, главным образом, для инвестиционных проектов и проектов хозяйственной	3

№	Критерии/ Контрольные вопросы	Балл, выставленный по данному критерию, означает	ГЭЭ	ОВОС	Баллы
		ческой экологической оценки имеется наряду с четкими методическими рекомендациями о порядке ее проведения		деятельности;	
	Консультации и участие общественности	1 – Участие общественности при проведении ЭО не предусмотрено. 3 – Предусмотрено участие общественности на определенных этапах процесса ЭО. Однако учет мнения общественности при принятии решения не носит обязательного характера. 5 – В соответствии с установленными требованиями, участие общественности является основой процесса ЭО. Существуют четко прописанные методические материалы, с указанием формы участия общественности и учета результатов при принятии решения.	Допускается участие общественности в качестве наблюдателей в случае проведения общественной экологической экспертизы (ст. 19, 20). Общественность имеет право вносить обоснованные предложения относительно намечаемой деятельности. Согласование с другими ведомствами обязательно	Участие общественности требуется на определенных этапах ОВОС: предварительная оценка (подготовка ТЗ), основной и заключительный этапы (подготовка предварительных материалов и окончательных материалов ОВОС). Имеются процедуры взаимодействия с общественностью, сроков и способов predания гласности информации. Консультации с общественностью обязательны	3 - 4
	Предоставление информации и уведомление о результатах ЭО	1 – Обеспечению доступа общественности к информации, связанной с ЭО, не обязательно. 3 – Документы, связанные с ЭО и ее результаты могут быть представлены по запросу, но органы управления обладают правом ограничить объем представляемой информации, ссылаясь на ее конфиденциальность.	Требуется предоставить информацию о результатах ГЭЭ. Объем предоставляемой информации не оговаривается.	Требуется predание гласности информации о ТЗ, предварительных и окончательных МОВ	3

№	Критерии/ Контрольные вопросы	Балл, выставленный по данному критерию, означает	ГЭЭ	ОВОС	Баллы
		5 – В качестве одного из принципов проведения ЭО, требуется опубликование документов по ЭО. Результаты ЭО публикуются в средствах массовой информации			
	Место процедур ЭО в процессе принятия решений	1 – Процедуры ЭО не встроены в процесс принятия решений 3 – Процедуры ЭО встроены в процесс принятия решений – результаты ЭО носят рекомендательный характер 5 – Процедуры ЭО полностью встроены в процесс принятия решений – утверждение результатов ЭО обязательно	Намечаемая деятельность разрешается только на основании положительного заключения ГЭЭ. (ст. 18.5)	ОВОС – часть цикла разработки проекта. Каждый вид проектной документации, представляемой на ГЭЭ, должен содержать материалы оценки воздействия на окружающую среду.	4
	Мониторинг, контроль и послепроектный анализ	1 – Положения о мониторинге, контроле и послепроектном анализе нет. 3 – Положение существует, но порядок проведения мониторинга, контроля и послепроектного анализа разработан нечетко. 5 – Контроль за исполнением и послепроектный анализ носят обязательный характер, имеются конкретные инструкции о порядке их проведения.	В ГЭЭ содержится положение об экологическом мониторинге; контроль за соблюдением рекомендаций ГЭЭ возлагается на службу государственного экологического контроля. (Статья 18.6).	Контроль обеспечивается за счет обязательности ГЭЭ	4

Полезные ссылки

Методические указания ЕС по классификации и отбору объектов ЭО

<http://europa.eu.int/comm/environment/eia/eia-guidelines/g-screening-full-text.pdf>

Законодательство и нормативные акты ЕС в области ЭО:

http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=31985L0337&model=guichett and

Поправки к Директиве ЕС 97/11

http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=31997L0011&model=guichett

Приложение 1.3. ИНСТРУМЕНТЫ оценки существующей практики ЭО

Цель:

Оценка эффективности применения надлежащих процедур, а также исполнения основными заинтересованными сторонами требований ЭО

Основные вопросы

- ✓ Соответствует ли существующая практика требованиям законодательства и нормативно-технической документации?
- ✓ Каковы основные сильные и слабые стороны данного вопроса с учетом системных и территориальных особенностей?

Пояснения к общей схеме оценки (ранжированию)

Баллы (1 – низкий)	Предлагаемый общий балл означает:
1	В большинстве случаев существующая практика ЭО не соответствует установленным требованиям.
2	
3	В большинстве случаев существующая практика ЭО соответствует установленным требованиям, но основные элементы полностью не реализуются, отличаясь широким разбросом в разных юрисдикциях. Общественность участвует в ЭО на регулярной основе, но степень ее участия ограничена слабым доступом к информации.
4	
5	В большинстве случаев существующая практика ЭО соответствует установленным требованиям. Обеспечено полное соответствие требованиям основных элементов системы ЭО. Требования к ЭО едины во всех регионах. Активное взаимодействие и обеспечение доступа к информации способствуют активному участию общественности в этом процессе.

Перечень контрольных вопросов

№	Критерии/ Контрольные вопросы	Балл, выставленный по данному критерию, означает	ГЭЭ	ОВОС	Баллы
Насколько эффективно функционируют основные элементы ЭО?					
	Охват (границы применения) системы ЭО	1 – система ЭО распространяется лишь на незначительная часть проектов, допускает исключения по крупным проектам, содержит возможности для уклонения от исполнения ее требований и не охватывает планы и стратегии. 3 – система ЭО распространяется на значительную часть проектов, а также иногда на планы и стратегии, но допускает исключения и возможности для уклонения от исполнения ее требований 5 – система ЭО распространяется на все проекты и планы со значительным потенциалом воздействием на окружающую среду	Большой разброс между регионами В целом, с начала 1999 г. наблюдается снижение общего количества проведенных ГЭЭ Отмечается тенденция увеличения количества экспертиз объектов, не оказывающих значимого воздействия на окружающую среду, в ущерб объектам, которые могут действительно оказывать значимое воздействие Отмечается рост числа проектов, реализованных без положительного заключения ГЭЭ, что свидетельствует об общем ослаблении системы управления охраной окружающей среды	Большой разброс между регионами Отмечено, что по немногим проектам, представленным на ГЭЭ, материалы ОВОС соответствуют требованиям. Отчасти это объясняется излишней жесткостью требований ОВОС, особенно, по небольшим проектам.	3
	Полнота описания (определение) окружающей среды	1 – Власти опираются на очень узкую трактовку данного термина, уделяя	Отмечается тенденция расширенного толкования понятия «окружающая среда»,	Лишь в отдельных случаях материалы ОВОС отражают всестороннее определение	3

№	Критерии/ Контрольные вопросы	Балл, выставленный по данному критерию, означает	ГЭЭ	ОВОС	Баллы
	(широта ЭО)	основное внимание воздействиям на воздух, воду и почву, воды и земельных ресурсов. 3 – Власти опираются на довольно широкую трактовку данного термина, включая прямые воздействия на окружающую среду, а также аспекты сохранения биологического разнообразия и ландшафтов. 5 – Власти пользуются комплексным определением, включающим воздействие на ландшафты и экосистемы, культуру, а также допустимость реализации проекта точки зрения общества	что нашло свое отражение в последнем Федеральном законе «Об охране окружающей среды» от 2002 г. Однако пока не наблюдается усиления внимания ГЭЭ к таким вопросам, как глобальное биологическое разнообразие, экосистемы или культурное наследие.	понятия «окружающая среда». Чаще это случается в проектах, подготовленных при участии международных организаций.	
	Отбор и классификация объектов намечаемой деятельности (screening)	1 – Возможности отбора и классификации объектов, заложенные в действующей нормативно-технической документации, не используются. 3 – Отбор и классификация объектов ведется, однако	Фактически, в российской нормативно-правовой базе нет положений об отборе объектов ГЭЭ. Как следствие этого, проектам с потенциально значимым воздействием уделяется мало внимания. При этом непропорционально большая	Механизма отбора и классификации объектов ОВОС не разработано, хотя регионы имеют право разработки упрощенных процедур для проектов с незначительным воздействием на окружающую среду.	2

№	Критерии/ Контрольные вопросы	Балл, выставленный по данному критерию, означает	ГЭЭ	ОВОС	Баллы
		четкие методические рекомендации отсутствуют 5 – Отбор и классификация объектов ведется, имеются четкие и обязательные к применению методические указания	нагрузка, связанная с проведением ГЭЭ, приходится на малые и средние проекты, оказывающие незначительное воздействие на окружающую среду. Кроме того, возможность заработать дополнительные средства побуждает органы ГЭЭ не проводить отбор и классификацию объектов ГЭЭ.	Одним из немногих исключений являются г. Москва и Архангельск где разработан продуманный подход к отбору и классификации проектов.	
	Определение масштаба (границ работ) (scoping)	1 – Возможности определения масштаба работ, заложенные в действующей нормативно-технической документации, не используются. 3 – Определение масштаба работ ведется, однако четкие методические инструкции отсутствуют. ТЗ на проведение ОВОС готовится, но его содержание проверяется нечасто. 5 – Определение масштаба работ ведется, и четкие методические инструкции, имеются четкие инструкции; ТЗ на проведе-	Для организации работы экспертных комиссий регулярно готовится ТЗ, но готовится оно, главным образом, в организационных целях (для определения количества экспертов, стоимости проведения экспертизы и т.д.). Анализ и официальное утверждение ТЗ на проведение ОВОС органами ГЭЭ не проводится.	ТЗ на проведение ОВОС разрабатывается лишь в некоторых случаях и очень редко выносится на обсуждение общественности.	2

№	Критерии/ Контрольные вопросы	Балл, выставленный по данному критерию, означает	ГЭЭ	ОВОС	Баллы
		ние ОВОС готовится, его содержание проверяется.			
	Рассмотрение альтернатив	1 – Альтернативные варианты реализации намечаемой хозяйственной и иной деятельности не рассматриваются. 3 – Альтернативные варианты рассматриваются в отдельных случаях; допускается утверждение результатов ЭО без рассмотрения альтернативных вариантов. 5 – Рассматривается обоснованное количество альтернативных вариантов. Не допускается представление материалов ОВОС на экспертизу без наличия результатов рассмотрения альтернативных вариантов.	Представляемые на ГЭЭ материалы ОВОС должны содержать альтернативные варианты реализации проекта, но ГЭЭ не возвращает материалы заказчику в случае отсутствия альтернативных вариантов.	Альтернативные варианты рассматриваются в случае крупных проектов, в случае менее крупных проектов альтернативные варианты рассматриваются реже. Качество работы по выявлению альтернативных вариантов и их анализа во многих случаях - неудовлетворительно. Основная причина - нежелание ставить под сомнение принципиальные проектные решения, например, решение о месте размещения объекта, которое уже было принято и согласовано с органами власти (до проведения ЭО).	3
	Оценка воздействия на окружающую среду и разработка планов природоохранных мероприятий	1 – Выявлены только некоторые виды воздействия, планы природоохранных мероприятий неадекватны. 3 – Виды воздействия выявлены достаточно полно. Проведение оценки	Оценка воздействия на окружающую среду и мер по уменьшению воздействия является основной задачей ГЭЭ.	Материалы ОВОС дают довольно подробное описание исходных условий и прямого воздействия, но кумулятивные и косвенные воздействия описываются менее подробно. Зачастую качество планов мероприятий по снижению	3

№	Критерии/ Контрольные вопросы	Балл, выставленный по данному критерию, означает	ГЭЭ	ОВОС	Баллы
		полно. Проведение оценки воздействия на окружающую среду требуется в соответствии с действующими нормативно-правовыми актами, при этом имеются обширные возможности для исключений. 5 – Анализируются прямые, косвенные и кумулятивные воздействия, готовятся надлежащие планы природоохранных мероприятий;		мероприятий по снижению воздействия не отвечает установленным требованиям, обязанности сторон, затраты не определены, хотя это и требуется по действующему положению.	
	Стратегическая экологическая оценка	1 – Предусмотренная нормативно-технической документацией стратегическая экологическая оценка проводится редко. 3 – Стратегическая экологическая оценка проводится время от времени. Из-за отсутствия единой инструкции практика проведения СЭО значительно варьирует. 5 – Практика применения проведения СЭО соответствует установленным процедурам.	Как правило, проекты стратегических документов или законопроекты на ГЭЭ не представляются. Конкретных процедур проведения стратегической ЭО нет.	Процедуры ОВОС для СЭО не разработаны.	2 - 3

№	Критерии/ Контрольные вопросы	Балл, выставленный по данному критерию, означает	ГЭЭ	ОВОС	Баллы
	Консультации и участие общественности	1 – Общественность редко участвует в ЭО, такое участие не оказывает влияния на принятие решений по намечаемой хозяйственной и иной деятельности 3 – Общественность принимает регулярное участие в процедуре ЭО в соответствии установленными правилами; в некоторых случаях это сказывается на окончательном решении по намечаемой хозяйственной и иной деятельности. 5 – Участие общественности обеспечивается за счет своевременного уведомления общественности и проведения консультаций в соответствующих формах. Результаты консультаций принимаются во внимание при принятии решений по намечаемой хозяйственной и иной деятельности.	Общественность принимает участие в ГЭЭ и ОЭЭ. К недостаткам следует отнести несистематический и ограниченный доступ а общественности к определенной информации. Информация о проводимых ГЭЭ практически не предоставляется.	Отмечены отдельные случаи участия общественности в проведении ОВОС, при этом все установленные требования соблюдается редко. Для небольших проектов с незначительным воздействием правила участия общественности представляются слишком обременительными.	2 - 3

№	Критерии/ Контрольные вопросы	Балл, выставленный по данному критерию, означает	ГЭЭ	ОВОС	Баллы
	Предоставление информации и уведомление о результатах ЭО	1 – Документы, связанные с ЭО, и информация о проводимых ЭО редко доводятся до сведения общественности, отчасти из-за наличия положения о государственной и коммерческой тайне. 3 – Документы, связанные с ЭО и ее результатами, могут быть представлены по запросу. 5 – Документы, связанные с ЭО, регулярно публикуются. Результаты доводятся до сведения общественности в ясной форме. Предпринимаются меры по информировании общественности о проводимых ОВОС/ ГЭЭ.	Информация дается по требованию. Объем раскрытия информации может быть ограничен на основании нечетко определенных ссылок на государственную и коммерческую тайны. Публичное уведомление о начале ГЭЭ не делается (по закону этого не требуется).	Публикация материалов ОВОС является крайне редким явлением. Доступные общественности материалы весьма редко содержат резюме нетехнического содержания.	2 – 3

Образец вопросника для заинтересованных сторон (органов местного самоуправления, общественных объединений)

ВОПРОСНИК №3

*Оценка существующей практики ЭО –
взгляд заинтересованных сторон (общественных объединений, органов местного самоуправления)*

Уважаемые господа, Всемирный Банк проводит исследование эффективности системы экологической оценки (Environmental Assessment) в Российской Федерации. Под экологической оценкой (ЭО) в российском контексте мы понимаем проведение оценки воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и экологической экспертизы документации, обосновывающей намечаемую хозяйственную и иную деятельность. Цель нашего исследования – изучить работу системы ЭО в первую очередь на региональном и местном уровнях.

Настоящий опросный лист адресован к представителям региональной власти и местного самоуправления, общественным организациям, другим заинтересованным сторонам, участвующим в ЭО, но не работающим профессионально в этой области. Мы будем благодарны за Ваши ответы на вопросы. Если какие-либо вопросы покажутся Вам затруднительными, Вы можете не отвечать на них.

С уважением и надеждой на сотрудничество.

Вопросы, связанные с прохождением инвестиционных проектов.

- ☐ Подается ли в Вашем регионе Декларация о намерениях? _____
 - ☐ Если да, то в какую структуру она подается? _____
 - ☐ Если нет, то какой другой документ уведомляет Администрацию о намечаемой деятельности? _____
 - ☐ Доступен ли этот документ общественности? _____
 - ☐ Каков механизм уведомления других заинтересованных сторон? _____
- ☐ Проводилось ли в Вашем регионе обсуждение ТЗ на ОВОС? _____
 - ☐ Если да, то в какой форме это делалось? _____
 - ☐ было ли обсуждение полезно/бесполезно для: _____

- Выявления значимых аспектов (экологических, социальных, экономических), подлежащих оценке в рамках ОВОС?

- Раннего выявления заинтересованных групп, профилактики будущих конфликтов между инвестором и заинтересованными группами?

- Принятия решений органами местной и /или региональной власти? _____

- Если не проводилось, видите ли Вы возможность сделать это обсуждение полезным (по предложенным выше позициям)?

- Использует ли Ваша структура/организация какие-либо документы ЭО в своей работе? Если да, то какие? (Проект в целом, материалы оценки воздействия или резюме, заключения государственной экологической экспертизы, общественной экологической экспертизы, материалы общественных слушаний, другое)? На каких этапах используются эти документы (принятие решения о реализации объекта, контроль за реализацией намечаемой деятельности, другое)?

- Насколько эффективными являются общественные слушания (с позиций Вашей организации, по имеющемуся у Вас опыту)?

- Какие еще формы общественных обсуждений применялись в Вашем регионе? Какие критерии предложили бы Вы для оценки эффективности общественных обсуждений? _____

- Какую роль играет Администрация (местная, региональная) в их организации и проведении?

-
-
- ☐ Как, по Вашему мнению, влияет ЭО (экологическая экспертиза и ОВОС) на качество принятых решений? (Улучшает, не влияет, ухудшает). Приведите аргументы.

-
-
- ☐ Проводились ли в Вашем регионе общественные экологические экспертизы? Если да, то каковы были их результаты? Каким образом они учитывались в системе принятия решений? _____

Вопросы стратегического развития территории

- ☐ Существует ли в Вашем городе (регионе) план развития (долгосрочный, среднесрочный)?

☐ Если да, проходил ли этот план ГЭЭ? Делалась ли оценка воздействия? _____

☐ Облегчает ли этот план процесс формирования и принятия решений по отдельным инвестиционным проектам? В том числе, прохождение этих объектов через ГЭЭ?

-
- ☐ Видите ли Вы возможность сгруппировать мелкие объекты, реализуемые на территории, зачастую вне рамок Генплана (бензоколонки, мойки, автостоянки и пр.), в единый план (размещения), который мог бы служить объектом ГЭЭ?

ПРИЛОЖЕНИЕ 1.4. ИНСТРУМЕНТЫ ОЦЕНКИ ВЛИЯНИЯ СИСТЕМЫ ЭО НА ПРИНИМАЕМЫЕ РЕШЕНИЯ

Цель

Оценка степени достижения поставленной перед ЭО задачи, определение дополнительных выгод от системы ЭО.

Основные вопросы

- ✓ Учитываются ли рекомендации ЭО в процессе принятия решений и реализации проектов?
- ✓ Приемлемо ли бремя, налагаемое на участников системой ЭО, и соизмеримо ли оно с полученными выгодами?

Пояснения к общей оценке (ранжированию)

Баллы (1 – низкий)	Предлагаемый общий балл означает:
1	Система ЭО не выполняет поставленную перед ней задачу. Помимо прочего, результаты ЭО, как правило, игнорируются и не учитываются в процессе принятия проектных решений или реализации проектов.
2	
3	Система ЭО частично решает поставленную перед ней задачу. Результаты ЭО иногда учитываются в процессе принятия проектных решений или реализации проектов.
4	
5	Система ЭО полностью решает поставленную перед ней задачу. Результаты ЭО учитываются в процессе принятия проектных решений или реализации проектов.

Перечень контрольных вопросов

№	Критерии/вопросы для уточнения	Балл, выставленный по данному критерию, означает	ГЭЭ	ОВОС	Баллы
	Каков уровень воздействия системы ЭО на принимаемые решения?				
1	Результаты ЭО интегрированы в процесс принятия решений	1 – На практике ЭО если и оказывает, то весьма ограниченное влияние на процесс принятия решений о реализации проекта или принятие плана. 3 – Процесс ЭО является неотъемлемой частью проектного цикла, результаты ЭО интегрированы в процесс принятия решений, но сфера действия ЭО ограничена. 5 – Процесс ЭО является неотъемлемой частью процесса принятия решений, сфера действия ЭО охватывает наиболее значимые проекты и планы	Прочная формальная связь с процессом принятия решений Отмечается высокий уровень соблюдения требований заключения ГЭЭ. Однако в заключениях ГЭЭ речь идет, в основном, о соблюдении формальных требований (например, состав документации, нормативы качества окружающей среды), а не о результатах воздействия на окружающую среду. Такое положение вызвано, в том числе, ослаблением институционального потенциала	Прочная формальная связь с разработкой проектов. На практике ОВОС оказывает лишь ограниченное влияние на формирование проектных решений, за исключением некоторых наиболее значимых проектов, а также проектов, финансируемых международными организациями. Это вызвано следующими причинами: для заказчика проекта основным мотивом проведения ОВОС является получение положительного заключения ГЭЭ. Заказчик почти никогда не рассматривает ОВОС как средство повышения качества проекта; отмечается использование при подготовке ОВОС ненадежных вторичных данных, а также запоздалая разработка ОВОС, нередко уже после того, как принципиальные проектные решения уже сформированы.	3

№	Критерии/вопросы для уточнения	Балл, выставленный по данному критерию, означает	ГЭЭ	ОВОС	Баллы
2	Осуществляется реализация и мониторинг требований и условий заключений ЭО. Контроль за исполнением ведется уполномоченным органом.	1 – Часто результаты ЭО не реализуются. Мониторинг и контроль не ведутся. 3 – Результаты ЭО реализуются на регулярной основе. Мониторинг и контроль ведутся уполномоченным органом. 5 – Результаты ЭО реализуются на регулярной основе. Уполномоченным органом ведется регулярный мониторинг и контроль исполнения.	В соответствии с установленными требованиями, заключение ГЭЭ передается на территориальный специально уполномоченный орган для осуществления последующего мониторинга и контроля. В результате проводимой МПР реорганизации произошло ослабление государственного экологического контроля. По результатам исследования, проведенного в одном из регионов, отмечено увеличение числа проектов, реализованных без положительного заключения ГЭЭ.	В состав материалов ОВОС входит план природоохранных мероприятий и экологического мониторинга. Но, как и в случае с заключениями ГЭЭ, контроль за их исполнением со стороны органов государственного экологического контроля ослаблен (см. ГЭЭ).	3 - 2
3.	Соизмеримость бремени, налагаемого на участников системой ЭО, с уровнем потенциального воздействия на окружающую среду.	1 – В большинстве случаев бремя, налагаемое на участников системой ЭО, совершенно несопоставимо с уровнем воздействия на окружающую среду; 3 – В большинстве случаев бремя, налагаемое на участников системой ЭО,	Отмечается большой разброс доли затрат на проведение ЭО по отношению к общей стоимости проекта. Для малых и средних проектов без значимого воздействия на окружающую среду бремя ЭО непропорционально велико.	Как и для ГЭЭ	2 (МСП) – 4

№	Критерии/вопросы для уточнения	Балл, выставленный по данному критерию, означает	ГЭЭ	ОВОС	Баллы
		сопоставимо с уровнем воздействия на окружающую среду, но в отдельных случаях представляется необоснованно высоким 5 – В большинстве случаев бремя, налагаемое на участников системой ЭО, сопоставимо с уровнем воздействия на окружающую среду.	В среднем, для более крупных и международных проектов бремя природоохранных требований представляется умеренным. Более значимым фактором в этом случае являются скрытые затраты и задержки с принятием решений.		

Образцы вопросников

Краткое наименование организации 04/11/02 Нефтяная компания

ВОПРОСНИК № 1.2.

О ПОТЕНЦИАЛЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ.– взгляд субъектов инвестиционной деятельности (для представителей консалтинговых фирм, заказчиков, других субъектов инвестиционной деятельности)

Уважаемые господа, Всемирный Банк Реконструкции и Развития (ЕБРР) проводит исследование эффективности системы экологической оценки (Environmental Assessment) в Российской Федерации. Под экологической оценкой (ЭО) в российском контексте мы понимаем проведение оценки воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и экологической экспертизы документации, обосновывающей намечаемую хозяйственную и иную деятельность. Цель нашего исследования – изучить работу системы ЭО в первую очередь на региональном и местном уровнях. Данная анкета ориентирована, в первую очередь, на участников инвестиционной деятельности (представителей консалтинговых фирм, заказчиков, других субъектов инвестиционной деятельности).

Мы будем благодарны за Ваши ответы на вопросы. Если какие-либо вопросы покажутся Вам затруднительными, Вы можете не отвечать на них.

С уважением и надеждой на сотрудничество.

№	Вопросы	Ответы
1	Выступает ли Ваша фирма заказчиком ГЭЭ, или только участвует в разработке/оценке воздействия проектов?	Заказчик
2	Значимы ли для Вас затраты, связанные с проведением ГЭЭ? Если да, то какие факторы Вы считаете наиболее важными: ☐ Финансовые расходы ☐ Временной фактор ☐ Другое (перечислите)	Существенно время + организационные усилия по поддержанию контактов с комиссией, по "пропихиванию" проекта (если этого не делать – ГЭЭ затянется на полный срок)
3	Значимо ли для Вас категоризация процедур ГЭЭ (выделение простой, средней и сложной процедур)? Если да, то что вы думаете о критериях категоризации??	Очень важно, в качестве критерия можно указать экологическую опасность/безопасность проекта (такой подход позволяет использовать даже количественные показатели)

№	Вопросы	Ответы
	Какие критерии отнесения к той или иной категории вы считали бы разумными?	
4	Взаимодействуете ли вы со специально уполномоченным органом до представления документации на ГЭЭ?	Да, как правило, неформально оговариваются параметры проекта
5	Оцените требования, предъявляемые ГЭЭ к представляемым материалам, по следующим параметрам : ☐ они понятны? ☐ они достаточны по охвату? ☐ они последовательно применяются? ☐ они совместимы с другими требованиями? ☐ они достаточно поддерживаются методологическими документами? Дайте Ваши комментарии и предложения.	Несмотря на то, что экспертиза более регламентирована, чем ОВОС, она также в большой степени зависит от мнения и требований экспертов. Последовательность применений требований вызывает сомнения. Методическая поддержка – не достаточна.
6	Известны ли Вам случаи обжалования результатов ГЭЭ в судебном порядке? Если да, то кем они были инициированы: ☐ Заказчиком; ☐ Обществом; ☐ Органами гос. власти Каковы последствия такого обжалования?	Пожалуй, нет. Решения ищутся в рабочем порядке.
7	Насколько необходимо, с Вашей точки зрения, ограничить количество проектов хозяйственной деятельности, подвергаемых ГЭЭ? (Необходимо/не нужно/другое) Каковы могут быть разумные подходы к решению этого вопроса?	Конечно, нужно (по категориям экологической безопасности), следует также упростить подход к малым, несущественным с точки зрения экологии проектам

	Вопросы	Ответы
8	На каких стадиях проектирования, по Вашему мнению, необходимо проводить ГЭЭ? Варианты ответа: ☐ на стадии обоснования инвестиций; ☐ на стадии предпроектной и проектной документации ☐ на всех стадиях ☐ иное	Чем раньше, тем лучше (чтобы избежать ненужных затрат на более поздних этапах), но на начальных стадиях экспертиза должна проводиться в упрощенной форме.
9	Случалось ли Вам сталкиваться с проведением общественной экологической экспертизы (ОЭЭ)? Если да, то каковы были результаты этой ОЭЭ? Каковы Ваши личные наблюдения по поводу этого механизма?	Пока нет, организовывались слушания
10	Как часто в проведении ГЭЭ (по Вашим проектам) принимали участие общественность и представители населения ²³ ? Влияло ли включение «экспертов от общественности» в состав ГЭЭ на заключение? Если да, то каким образом (улучшало заключение, делало более независимым, другое)	Нет данных
11	Сколько нормативных документов, регулирующих деятельность ГЭЭ, было разработано после реорганизации 2000 г. в регионах, знакомых Вам?	Нет данных
12	Считаете ли вы что: • порядок организации и проведения ГЭЭ должен учитывать характер намечаемой деятельности и стадии подготовки решения/проекта? • требования к составу документации, представляемой на ГЭЭ должны быть единообразными?	Да это возможно с введением классификации проектов (внутри категорий возможно единообразие)

²³ Если есть информация, указать, при экспертизе каких видов документов наиболее часто приглашается общественность и население

	Вопросы	Ответы
13	Обеспечивается ли «независимость» работы и результатов экспертных комиссий на региональном уровне?	Как правило, эксперты находятся под влиянием администрации и/или бизнес структур
14	Участвует ли подразделение государственной экологической экспертизы в разработке нормативов качества окружающей среды? Если нет, то, как часто эти нормативные требования (проекты нормативных документов) подвергаются ГЭЭ?	Нет данных
15	Как соотносятся результаты ОВОС и принятые проектные решения? Варианты ответа: 1. Проектные решения полностью учитывают результаты ОВОС; 2. Проектные решения частично учитывают результаты ОВОС; 3. ОВОС подтверждает проектные решения, принятые ранее 4. Полное несоответствие 5. Иное	Как правило, 1, иногда - 2
16	Отслеживает ли ГЭЭ соблюдение требований Положения об оценке воздействия на окружающую среду?	Трудно сказать, в общем виде – да
17	Какие критерии эффективности ГЭЭ Вы могли бы предложить?	Быстрота прохождения экспертизы. Эффективность с т. зр. затрат инвестора на подготовку проекта (заблаговременное выявление "узких мест") Минимум конфликтов (с общественностью) по принципиальным проектным решениям (ГЭЭ должна "ставить точку")

Приложение 1.5. Способы оценки институционального потенциала ЭО

Цель:

Оценить, соответствует ли имеющийся институциональный потенциал задачам применения системы ЭО и не служит ли он барьером на пути дальнейшего развития ЭО.

Основные вопросы

- ✓ Достаточно ли ресурсов для проведения текущего объема работ по оценке объектов ЭО?
- ✓ Достаточно ли кадрового обеспечения системы ЭО по численности и квалификации?
- ✓ Достаточно ли средств технического и ресурсного обеспечения для обеспечения функционирования системы ЭО?

Пояснения к оценке (ранжирования)

Баллы (1 – низкий)	Предлагаемый общий балл означает
1	Потенциал ЭО недостаточен. Дефицит квалифицированного персонала. Не в состоянии выполнять стандартный объем работ.
2	
3	Потенциал ЭО достаточен для выполнения стандартного объема работ. Для развития или совершенствования системы имеющегося потенциала недостаточно (например, для внедрения стратегической ЭО)
4	
5	Полная адекватность потенциала ЭО. Квалификация персонала позволяет развивать и модернизировать систему ЭО.

Перечень контрольных вопросов

	Критерии/ Контрольные вопросы	Балл, выставленный по данному критерию, означает:	Государственная экологическая экспертиза	Баллы
Каков институциональный потенциал ГЭЭ?				
	Персонал	1 – не соответствует требованиям (по количеству и квалификации) 3 – в среднем соответствует, за исключением отдельных случаев 5 – как правило, соответствует	Сокращение штата во многих подразделениях ГЭЭ (нередко на 20 - 50%) Отмечается высокий уровень квалификации в технической области; ограниченный уровень в современных методах (СЭО, анализ рисков и т.д.)	2
	Развитие потенциала	1 – потенциал не развивается 3 – мероприятия по развитию потенциала осуществляются от случая к случаю 5 – постоянно действующие программы повышения квалификации кадров и специализированной подготовки	Отмечается снижение организационного потенциала (сокращение кадров, низкий уровень заработной платы). Отсутствует постоянно действующая программа развития потенциала (за исключением отдельных регионов);	2
	Службы обеспечения (например, осуществляющие контроль за исполнением результатов ЭО)	1 – потенциал недостаточен для оказания поддержки системе ЭО 3 – как правило, достаточен, за исключением отдельных недостатков 5 – полное соответствие	Отмечается снижение потенциала – снижение качества исходных данных для проведения анализа и обеспечения контроля со стороны экологической инспекции	2

	Критерии/ Контрольные вопросы	Балл, выставленный по данному критерию, означает:	Государственная экологическая экспертиза	Баллы
	Финансирование	1 – Выделяемых средств недостаточно для покрытия операционных расходов 3 – Бюджет обеспечивает базовый фонд оплаты труда; средств на содержание материально-технической базы и финансирование накладных расходов недостаточно 5 – Бюджетом обеспечено финансирование всех расходов системы ЭО	Бюджетом предусмотрено финансирование фонда оплаты труда и только части накладных расходов. Зависимость от увеличения поступлений за счет платы за проведение ЭО.	3

Вопросники

Краткое наименование организации
Отдел ГЭЭ КПр субъекта Федерации

ВОПРОСНИК № 1.1.
О ПОТЕНЦИАЛЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ

Уважаемые господа, Всемирный Банк проводит исследование эффективности системы экологической оценки (Environmental Assessment) в Российской Федерации. Под экологической оценкой (ЭО) в российском контексте мы понимаем проведение оценки воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и экологической экспертизы документации, обосновывающей намечаемую хозяйственную и иную деятельность. Цель нашего исследования – изучить работу системы ЭО в первую очередь на региональном и местном уровнях. Данный вопросник ориентирован, в первую очередь, на представителей специально уполномоченного органа в области экологической экспертизы.

Мы будем благодарны за Ваши ответы на вопросы. Если какие-либо вопросы покажутся Вам затруднительными, Вы можете не отвечать на них.

С уважением и надеждой на сотрудничество.

№	Вопросы	Ответы
1	Статус подразделения ГЭЭ в системе территориального комитета (на уровне субъекта Федерации) • после мая 2000 г. • после июля 2001 г.	Специализированный отдел в области организации и проведения государственной экологической экспертизы
2	Штат • после мая 2000 г. • после июля 2001 г.	10 человек 8 человек

№	Вопросы	Ответы		
3	Подчиненность подразделения ГЭЭ или органа гос. власти, в состав которых входит подразделение ГЭЭ	Отдел ГЭЭ входит в состав государственной службы по ООС, возглавляет зам. руководителя КПП		
4	Сколько экспертиз было проведено по объектам Вашего региона (субъекта РФ): 1999 г. - 2000 г.- 2001 г. -	468 объектов 1294 объекта, из них: 695 проекты нормативов выбросов, сбросов и лимитов размещения отходов и 599 объектов намечаемой деятельности 549 объектов		
	Сколько было проведено экспертиз по видам документации в эти годы: • 1999 г. - • 2000 г. - • 2001 г. -	Проекты ТЭО 274	Материалы лицензий 112	Иная 82
6	Сколько было выдано положительных/отрицательных заключений экспертиз по этим видам документации в эти годы	1999 2000 2001	231\43 104\8	74\8
7	Сколько документов не принято на ГЭЭ и возвращено заказчику для доработки из-за несоответствия требованиям (к оформлению, наличию согласований, полноте сопровождающих материалов и др.)	Не соответствующие требованиям материалы не принимаются на ГЭЭ, или принимаются с условием представления недостающей информации		
8	Кто выступает заказчиком ГЭЭ по: • проектам законодательных, нормативных правовых актов; • проектам градостроительной документации;	Администрация края проектные институты		

№	Вопросы	Ответы
	• предпроектной и проектной документации хозяйственной деятельности.	заказчик (инвестор) проектировщик
9	Значимо ли для Вас разделение процедур ГЭЭ на простую, среднюю, сложную? Если да, то какие критерии отнесения к той или иной категории вы используете? Заполните, пожалуйста, таблицу 2 (см. ниже)	Критерии отнесения к той или иной сложности сформулированы в "Положении о порядке проведения государственной экологической экспертизы в Алтайском крае"
10	Составляете ли Вы ТЗ на проведение ГЭЭ? Если да, то насколько формальна эта процедура? Варианты ответов: ☐ Типовое ТЗ несколько дорабатывается и утверждается для данной ЭЭ ☐ ТЗ тщательно разрабатывается на основе анализа ключевых воздействий ☐ Другое	ТЗ составляется для каждого внештатного эксперта по типовой форме, для простых объектов ТЗ оформляется формально ТЗ имеет типовую форму, но формулируется для каждого эксперта в зависимости от рассматриваемого вопроса или раздела
11	Наибольший/и наименьший срок проведения экспертизы, по годам: 1999 г. - 2000 г. - 2001 г.	Сроки по годам одинаковы и составляют: для простых объектов – 3-30 дней для объектов средней сложности – 14-45 дней для сложных объектов – 30-60 дней
12	Процент накладных расходов в калькуляционных затратах на проведение ГЭЭ, по годам: 1999 г. - 2000 г. - 2001 г.	50% 100% 99,7%

№	Вопросы	Ответы
13	Средний возраст экспертов: в 1999 г. - в 2002 г. -	45-50 лет
14	Среднее число экспертов на 1 экспертизу: 1999 г. - 2000 г. - 2001 г. -	для простых объектов 3 человека для объектов средней сложности – 4 человека для сложных объектов – 6 человек
15	Количество лиц, привлеченных в качестве экспертов по годам: 1999 г. - 2000 г. - 2001 г. -	73 человека 60 человек 57 человек
16	Публикуются ли заключения ГЭЭ (доступны ли они общественности)? Если да, то как это осуществляется? Если нет, то в какой форме результаты ГЭЭ доводятся до общественности?	Заключения ГЭЭ в СМИ не публиковались. Представителям СМИ информация предоставляется по их требованию
17	По скольким заключениям ГЭЭ (из общего количества) дана публичная информация: • в СМИ; • в Интернете) ²⁴ ; • в обзорах	по 2-3 объекта в год нет к годовому докладу по 7-10 объектам
18	Количество судебных исков, предъявленных к ГЭЭ, всего:	Не предъявлялось

²⁴ Если есть информация, можно представить ее по указанным годам

№	Вопросы	Ответы
	1999 г. - 2000 г. - 2001 г. - в том числе: заказчиком документации (по годам): общественными организациями (по годам): гражданами (по годам):	
19	Количество судебных исков, предъявленных органами гос. власти или общественными объединениями заказчику по поводу реализации проекта при отрицательном заключении ГЭЭ или без заключения ГЭЭ: • 1999 г. - • 2000 г. - • 2001 г. Каковы последствия такого обращения?	Не предъявлялось
20	Какова дальнейшая судьба проектов, получивших отрицательное заключение ГЭЭ? Варианты ответа: А) Проект не реализуется; В) Проект дорабатывается и вновь представляется на экспертизу С) Проект реализуется, несмотря на отрицательное заключение.	Дорабатывается и представляется повторно на ГЭЭ

№	Вопросы	Ответы
21	Насколько необходимо, с Вашей точки зрения, ограничить количество проектов хозяйственной деятельности, подвергаемых ГЭЭ? (Необходимо/не нужно/другое) Каковы могут быть разумные подходы к решению этого вопроса?	Все проекты хозяйственной деятельности должны проходить ГЭЭ, но процедура проведения ГЭЭ должна быть в зависимости от сложности объекта
22	На каких стадиях проектирования, по Вашему мнению, необходимо проводить ГЭЭ? Варианты ответа: ☐ на стадии обоснования инвестиций; ☐ на стадии предпроектной и проектной документации ☐ на всех стадиях ☐ другое	На стадии выбора места размещения определить необходимость проведения ГЭЭ
23	Проводились ли общественные экологические экспертизы в Вашем регионе? Если да, то сколько? Были ли случаи официального утверждения заключений ОЭЭ? Если да, то как это происходило? Влияли ли заключения ОЭЭ на заключение ГЭЭ?	Не проводились
24	Как часто в проведении ГЭЭ принимают участие общественность и представители населения²⁵ (процент в среднем)? Влияло ли включение «экспертов от общественности» в состав ГЭЭ на заключение? Если да, то каким образом (улучшало заключение, делало более независимым, другое)	Не принимают

²⁵ Если есть информация, указать, при экспертизе каких видов документов наиболее часто приглашается общественность и население

№	Вопросы	Ответы
25	Сколько нормативных документов, регулирующих деятельность ГЭЭ, было разработано после реорганизации 2000 г. В Вашем регионе?	Нормативных документов не разработано. Утверждено "Положение об отделе ГЭЭ КИР по Алтайскому краю"
26	Считаете ли вы что: • порядок организации и проведения ГЭЭ должен учитывать характер намечаемой деятельности и стадии подготовки решения/проекта? • требования к составу документации, представляемой на ГЭЭ должны быть единообразными?	Порядок (регламент) должен быть упрощен для простых объектов Требования должны быть едиными
27	Обеспечивается «независимость» работы и результатов экспертных комиссий на региональном уровне?	В основном обеспечивается
28	Участвует ли подразделение ГЭЭ в формировании нормативной базы ОВОС в субъекте Федерации? Если да, то как?	Не участвует
29	Участвует ли подразделение государственной экологической экспертизы в разработке норм качества окружающей среды? Если нет, то, как часто эти нормативные требования (проекты нормативных документов) подвергаются ГЭЭ?	Не участвует
30	Как соотносятся результаты ОВОС и принятые проектные решения? Варианты ответа: 1. Проектные решения полностью учитывают результаты ОВОС; 2. Проектные решения частично учитывают результаты ОВОС; 3. ОВОС подтверждает проектные решения, принятые ранее	По результатам ОВОС принимаются дополнительные природоохранные и технологические мероприятия по снижению негативного воздействия

№	Вопросы	Ответы
	4. Полное несоответствие 5. Иное	
31	Участвует ли Ваше подразделение ГЭЭ в обсуждении и согласовании Технического задания на проведение ОВОС?	Участвует для сложных объектов, способных оказать значительное воздействие на ОС
32	Рассматривается ли в территориальном органе МПР России (созданным им специализированных организациях) промежуточные результаты ОВОС (до того, как они представлены официально на ГЭЭ)? Варианты ответа: 1. Нет, поскольку это не требуется законодательно 2. Да, по просьбе заказчика (укажите структуру, которое это выполняет) 3. Да, по собственной инициативе (укажите каким образом)	Таких случаев не было (за 1999-2000 гг.)
33	Отслеживает ли ГЭЭ соблюдение требований Положения об оценке воздействия на окружающую среду? Требуется ли прокуратура соблюдения этого Положения?	Для сложных объектов, оказывающих значительное воздействие на окружающую среду - обязательно
34	Существуют ли механизмы оценки эффективности ГЭЭ в Вашем регионе? Если да, то какие критерии эффективности используются в этой оценке? Если нет, то какие критерии эффективности ГЭЭ Вы могли бы предложить?	1. Подтверждением расчетных показателей по уровню воздействия инструментальным контролем 2. Отсутствие жалоб населения 3. Эффективный контроль за строительством, сдачей в эксплуатацию объектов с учетом требований заключений ГЭЭ является необходимой мерой для обеспечения эффективности ГЭЭ

Таблица 2. Классификация объектов ГЭЭ на региональном уровне

	1999			2000			2001		
	Простая	Сред.сл.	Сложная	Простая	Сред.сл.	Сложная	Простая	Сред.сл.	Сложная
Проекты нормативных документов	-	-	1	-	-	-	-	-	-
Предплановая документация (в т.ч. градостроительная документация)	1	2	2	2	-	-	-	-	-
Обоснования инвестиций в строительство	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ТЭО/проект строительства (реконструкции)	105	155	14	228	125	5	156	226	27

По какому признаку (на основании каких критериев, экспертной оценки, другой механизм) осуществлялась классификация объектов ГЭЭ?

Классификация объектов ГЭЭ осуществляется в соответствии с "Положением о порядке проведения государственной экологической экспертизы в Алтайском крае"

Какие объекты составляют основной массив, поступающий на ГЭЭ? Если возможно, посчитайте за один-два года и приведите в % отношении наиболее характерные объекты, желательно, с разбивкой по категориям проведения ГЭЭ (простая, сложная, средней сложности).

Таблица 3. Основная тематика объектов ГЭЭ

Объекты ГЭЭ	2001	2000	1999
проекты строительства объектов промышленности	93	54	73
проекты строительства газопроводов	20	31	10
проекты по переводу котельных на природный газ	17	5	13
проекты строительства и реконструкции АЗС, нефтебаз	83	77	67
проекты по объектам переработки сельскохозяйственной продукции	46	57	34
проекты строительства дорог и мостовых переходов	31	21	27
проекты по объектам мелиорации	17	14	15
проекты на строительство жилсоц. объектов	119	37	15
проекты и материалы обоснования лицензий на право пользования недрами для добычи полезных ископаемых	21	11	10
проекты и материалы обоснования лицензий на право пользования недрами для добычи подземных вод	45	77	65
материалы обоснования лицензий на пользование поверхностными водами	7	26	44

Краткое наименование организации
Отдел ГЭЭ при КПП по Алтайскому краю

ПЕРЕЧЕНЬ
МАТЕРИАЛОВ, ДОКУМЕНТОВ ПО ГЭЭ, С КОТОРЫМИ ЖЕЛАТЕЛЬНО
БЫЛО БЫ ОЗНАКОМИТЬСЯ МИССИИ ВСЕМИРНОГО БАНКА
(на примере Алтайского края)

1. Региональное Положение о порядке подготовки, организации проведения ЭЭ (ГЭЭ), включая положения о разрешении споров в области экологической экспертизы – прилагается "Положение о порядке проведения государственной экологической экспертизы в Алтайском крае", утвержденное 30.03.2000 г.
2. Нормативные акты, определяющие требования к определению объектов ГЭЭ - нет.
3. Региональное положение о порядке приема в эксплуатацию объектов, сооружений - нет.
4. Типовой расчет стоимости организации и проведения ГЭЭ – прилагается "Положение о порядке определения стоимости и оплаты проведения государственной экологической экспертизы в Алтайском крае", утвержденное 25.11.1999 г.
5. Региональный Регламент организации и проведения ГЭЭ – в "Положении о порядке проведения государственной экологической экспертизы в Алтайском крае".
6. Положение о специализированном подразделении ГЭЭ – прилагается "Положение об отделе государственной экологической экспертизы КПП по Алтайскому краю".
7. Штатное расписание подразделения ГЭЭ. Всего 8 человек, в том числе:
- начальник – 1,
- заместитель начальника – 1,
- ведущие специалисты – 6.
8. База данных экспертов ГЭЭ – 112 внештатных экспертов из проектных институтов края, ВУЗов, организаций, учреждений, предприятий.
9. Приказы, иные акты по профессиональной подготовке и переподготовке экспертов – приказы находятся в отделе кадров.
10. Положение о Совете ГЭЭ – Совет временно не функционирует.
11. Протоколы заседаний комиссий ГЭЭ, Совета ГЭЭ – прилагается 2 протокола заседания комиссии ГЭЭ.
12. Региональные методическая документация для работы экспертов подразделения и членов экспертных комиссий ГЭЭ – региональная документация не разрабатывалась.
13. Положения, определяющие порядок рассмотрения материалов Общественной ЭЭ - нет.
14. Перечень заключений ГЭЭ, с наименованиями проведенных экспертиз (1999; 2001; 2002 гг.) – перечень включает около 1500 заключений, по некоторым объектам прилагаются.
15. Заключения ГЭЭ с приказами об утверждении, заключения Общественной ЭЭ - нет.
16. Материалы проверок работы структур ГЭЭ со стороны Прокуратуры, судебных решений по заключениям ГЭЭ – прилагается одно "Представление прокуратуры Алтайского края" № 7-13у-2000 от 03.11.2000 г.
17. Обращения граждан, общественных организаций по вопросам ГЭЭ к специально уполномоченным государственным органам в области охраны окружающей природной среды – обращений граждан за 1999-2001 гг. не было.
18. Положение, регулирующее порядок представления специально уполномоченными государственными органами информации для подготовки заключений ГЭЭ - нет.

19. Требования к адресатам, порядку и объему информации, представляемой по результатам проведения ГЭЭ – по результатам проведения ГЭЭ выдается заказчику или проектировщику заключение ГЭЭ.
20. Примеры проверок Инспекцией государственного контроля КПР выполнения рекомендаций и выводов, содержащихся в заключениях ГЭЭ – информации о проверках нет.
21. Образцы сопроводительных материалов МПР России по заключениям ГЭЭ МПР России.

ПРИЛОЖЕНИЕ 2. СПРАВОЧНЫЕ МАТЕРИАЛЫ

ОЦЕНКА МАТЕРИАЛОВ ОВОС, ВЫПОЛНЕННАЯ РПОИ

Ниже дается краткий обзор оценки эффективности 100 ОВОС, который был проведен РПОИ в рамках Проекта «Управление окружающей средой». Оценка проведена до внесения последних изменений в Положение об ОВОС, поэтому отдельные выводы оценки не учитывают произошедших изменений. Кроме того, следует отметить целевую направленность выборки проектов. Анализу были подвергнуты проекты в области экологии, направленные на оздоровление окружающей среды. Поскольку данный обзор представляет один из немногих источников информации, использованных для оценки качества ОВОС, он был включен в качестве приложения к настоящему отчету.

Представленный ниже обзор дается в том виде, в каком он был подготовлен сотрудниками РПОИ.

Обзор существующей практики проведения ОВОС и ГЭЭ, подготовленный ЦПРП

Оценка существующей практики ОВОС

Эффективность применения ОВОС зависит от ее «вклада» в принятие решения. ОВОС эффективна, если реализация разработанного на основе ее результатов проекта способствует улучшению состояния окружающей среды на данной территории, обеспечивает рациональное использование природных ресурсов и защищает социальные ценности. Эти результаты могут быть полностью определены только после осуществления проекта. В то же время важно оценить влияние ОВОС, как процедуры, на ход подготовки проекта и выявить ее возможные ограничения и недостатки. В настоящем Обзоре рассматривается эффективность применения ОВОС в ходе подготовки и реализации проектов из портфеля проектов РПОИ (60 проектов) и практики ОВОС в регионах (40 проектов) (табл. 2.1)

Таблица 2.1

КАЧЕСТВО ПРОВЕДЕНИЯ ОВОС

Компоненты ОВОС	Оценки качества ОВОС, в процентах от 100 проведенных ОВОС			
	Неудовлетворительно	Удовлетворительно	Хорошо	Отлично
Оценка воздействий на окружающую среду	22	22	30	26
Анализ требований законодательства	80	8	8	4
Оценка альтернатив решений по проекту	21	44	32	3
Общественные слушания	84	11	4	1
Планы снижения неблагоприятного воздействия на окружающую среду	42	20	31	7
Программа экологического мониторинга	38	15	31	16

Для определения качества проведения ОВОС применялись следующие критерии:

- **«отлично»:** работа по ОВОС сопоставима с лучшей международной практикой.
- **«хорошо»:** работа по ОВОС сопоставима с лучшей международной практикой
- **«удовлетворительно»:** работа по ОВОС только формально отвечает требованиям законодательства, на самом деле, результаты оценки не востребованы проектировщиком, противоречивые данные не перепроверены.
- **«неудовлетворительно»:** работа по ОВОС не отвечает минимальным нормативным требованиям

Как видно из табл. 2.1, результаты ОВОС по всем аспектам оцениваются, в основном, неудовлетворительно (45%) и лишь около 10 % оценок могут быть охарактеризованы как «отличные». Рассмотрим существующую практику проведения ОВОС по основным аспектам, определенным в нормативных документах.

Выявление и анализ воздействий на окружающую среду. Одна из главных задач проведения ОВОС - выявить и проанализировать возможные воздействия реализации намечаемой деятельности на окружающую среду. Если это не сделано должным образом, ОВОС имеет ограниченное или нулевое значение. Если это сделано хорошо, ОВОС может улучшить ИП даже в отсутствие более широкого анализа альтернатив. Предварительным условием для надежной оценки является качественное описание экологической ситуации на территории реализации ИП и анализ исходных состояния тех компонентов окружающей среды, которые будут затронуты при реализации ИП. Большинство рассмотренных материалов по ОВОС имеет достаточное описание и анализ исходных данных. Можно даже отметить, что многие исследователи

слишком сосредотачиваются на сборе исходных данных, иногда включая информацию, хотя и интересную, но не относящуюся к определенным потенциальным воздействиям.

Вторым важным условием качественно выполненной ОВОС является полная характеристика всех видов воздействия на окружающую среду, включая совокупные и косвенные эффекты.

В тоже время немногие исследователи рассматривают такие воздействия достаточно детально. Анализ показал, что в большинстве случаев ОВОС отражает воздействия от реализации конкретного проекта, а не общий экологический эффект или как проект или проекты могли бы способствовать совокупным воздействиям на окружающую среду. Очень небольшая часть рассмотренных материалов по ОВОС содержит данные о количественных характеристиках воздействия намечаемой деятельности на окружающую среду в экономических терминах. Причинами пока еще ограниченного внимания к совокупным и косвенным воздействиям могут быть:

- недостаток методического обеспечения по проведению такого анализа;
- поверхностное рассмотрение этих аспектов при подготовке Технического задания на ОВОС;
- большая неопределенность относительно потребности в таких результатах по сравнению с «прямым» воздействием на окружающую среду;
- стоимость таких работ, учитывая дополнительные расходы.

Анализ требований законодательства, реализация которых распространяется на проект, выполняется формально, дублируется во многих сходных проектах (проектах, подготавливаемых одной консультационной фирмой). Очень часто анализ ограничивается только перечислением законов, иногда, нормативных документов Госстроя России. Как правило, из поля зрения разработчика ОВОС «исчезают» требования региональных органов власти и местного самоуправления.

Анализ альтернатив решений по проекту. Рассмотрение альтернатив - более действенная сторона ОВОС в противоположность прямой задаче снижения воздействий на окружающую среду в результате выполнения природоохранных мероприятий. Однако, требования законодательства по проведению ОВОС лишь косвенно ориентируют на систематическое сравнение решений по предложенному проекту с возможными иными путями (инженерными, размещенческими, технологическими и т.д.) достижения экологического эффекта.

Несмотря на то, что при проведении ОВОС имеет место обсуждение альтернатив и вариантов по всем аспектам проекта, большинство заказчиков все еще не способно анализировать альтернативы системно. Слишком часто они ограничиваются краткими соображениями о вариантах для поддержки рассматриваемого проектного предложения без реальных попыток серьезно проанализировать альтернативы развития предприятия с точки зрения улучшения состояния окружающей среды.

«Типичный» подход к анализу альтернатив ИП состоит в довольно поверхностном сравнении экологической ситуации без проекта и в случае реализации ИП на данной территории или в сравнении видов воздействий двух или трех вариантов проекта или участка. Как правило, такой анализ проводится исключительно для выполнения формальных требований или оправдания предварительно принятого решения. Однако есть примеры ИП, где анализ альтернатив проведен достаточно детально и глубоко. Например, в проекте «Создание замкнутой системы водоснабжения на ОАО

«Байкальский ЦБК» с целью исключения сброса производственных сточных вод в озеро Байкал» был проведен анализ альтернатив*:

- отказ от реализации проекта и продолжение выпуска той же продукции («нулевая» альтернатива);
- перепрофилирование основных технологических процессов комбината при сохранении существующей системы очистки сточных вод;
- организация замкнутой системы производственного водоснабжения предприятия, строительство самостоятельных сооружений для очистки бытовых сточных вод на основе перепрофилирования комбината.

Последняя альтернатива была принята как наиболее экологически приемлемая. Ее осуществление предусматривает внедрение системы замкнутого водооборота, переоснащение современным оборудованием основных технологических процессов с лучшими экологическими характеристиками, и ликвидацию цеха отбелки целлюлозы. Эта альтернатива в полной мере отвечает идеологии инвестиционных проектов двойной выгоды (win-win projects).

В некоторых материалах по ОВОС анализ альтернатив может показаться более слабым, чем он есть в действительности. Иногда альтернативы уже рассматривались заказчиком на более раннем этапе планирования отрасли или регионального развития. Такой комплексный экономический и экологический анализ вне ОВОС по проекту был известен до начала проведения ОВОС консультантам и разработчикам проекта, но не включен или не упомянут в материалах ОВОС или обосновывающей документации.

Основные источники проблем в оценке альтернатив. Создание проекта путем серьезного анализа альтернатив различных решений безусловно, более трудоемкий процесс, чем концентрация усилий на исключении или уменьшении отрицательных воздействий на окружающую среду с помощью природоохранных сооружений и установок. Причины, обычно не позволяющие полностью использовать процедуру анализа альтернатив, кроются, на наш взгляд, в следующем:

- (1) в Техническом задании по ОВОС не указывается на необходимость рассмотреть альтернативные инвестиционные возможности. При этом в рамках ОВОС оценивается только альтернатива отказа от выполнения предложенного проекта (нулевой вариант);
- (2) время, необходимое для анализа всех альтернатив, затягивает процесс подготовки ИП, что может быть серьезным ограничением для заказчика. В этом случае он отказывается от анализа альтернатив, чтобы успеть «включиться в орбиту» финансовых институтов (инвестора), считая, что главные решения по проекту уже были;
- (3) анализ альтернатив может быть «политически чувствительным», потому что фундаментальные проблемы, связанные с особенностями проекта - выбор технологии, местоположения, параметры проекта - могут быть уже утверждены в региональных или отраслевых планах развития. Давление определенных лиц с целью избежать такого анализа при подготовке проекта может повлиять на принятие окончательного решения не в пользу заказчика проекта;

* Внутри второй и третьей альтернативы рассматривались технические и технологические альтернативы.

- (4) в нормативных документах МПР России и Госстроя России отсутствуют требования по анализу альтернативных решений по объектам хозяйственной деятельности;
- (5) серьезный анализ альтернатив, включая оценку затрат и выгод, а также экологического эффекта от реализации проекта, требует высокой квалификации специалистов, участвующих в проведении ОВОС. Многие консультационные фирмы не располагают такими специалистами в достаточном количестве;
- (6) отсутствуют методические материалы по проведению анализа альтернатив (например, разумные объемы анализа, методология выбора альтернатив и т.д.).

Причины 2 и 3 особенно важны. В большинстве случаев ОВОС выполняется на одном из этапов подготовки проекта, когда главные решения по проекту и его размещению уже приняты. Альтернативы, которые доступны при проведении ОВОС, - это ответ на вопрос «да/нет» в отношении достаточно ограниченных технологических, инженерных решений. Частично для решения задач, сформулированных в пунктах 1, 2 и 3, следует использовать программы отраслевого или регионального развития, чтобы учитывать «экологические» аспекты на ранних (или «предыдущих») этапах подготовки проекта, когда главные технологические решения еще не были приняты. Опыт РПОИ показывает, что проведение ОВОС на стадии подготовки таких программ, может стать эффективным инструментом для выполнения реалистического и действенного анализа альтернатив при подготовке конкретного проекта.

Общественные слушания. Консультации с местным населением и общественностью признаются в нормативных документах по ОВОС МПР России как «ключ» к выявлению экологических последствий реализации намечаемой деятельности и разработке мер по снижению неблагоприятного воздействия на окружающую среду. В нормативных документах рекомендуется проведение консультаций с населением и местными неправительственными организациями, по крайней мере, на двух этапах процесса ОВОС: рассмотрения альтернатив и разработка программы природоохранных мер и мероприятий. Консультации с общественностью поощряются для проектов: 1) реализация которых окажет воздействие на здоровье населения; 2) которые являются социально ориентированными; 3) реализация которых вызывает отрицательную реакцию общества. Иногда за консультации с общественностью выдаются информационные сообщения в печати. При этом какой-либо контакт с населением отсутствует.

К сожалению, опыт проведения общественных слушаний пока недостаточен, хотя значение общественного участия в подготовке проектов постоянно подчеркивается. Анализ практики проведения общественных слушаний позволил выделить несколько важных этапов в процессе подготовки и принятия решений, на которых такие слушания были наиболее полезны:

- *консультация в ходе определения масштаба работ по ОВОС*, что предусматривает диалог с местным населением и общественными организациями с целью выявления и обсуждения ключевых экологических проблем на территории реализации проекта и подготовки соответствующего технического задания на проведение ОВОС;
- *консультация в ходе проведения ОВОС*. Многие заказчики проводят общественные слушания в ходе ОВОС независимо от стадии проектирования.

- *консультации по результатам рассмотрения материалов ОВОС (проекта ЗВОС).*
- *консультация после завершения ОВОС.* Окончательные материалы по ОВОС делаются доступными для общественности только, тогда когда они в составе обосновывающей документации передаются на государственную экологическую экспертизу, в результате чего может появиться новая важная информация, прямо относящаяся к рассматриваемому проекту.

Почему общественные слушания все еще вызывают затруднения? Установление эффективных механизмов для консультаций с общественностью и обеспечения ее участия в процессе выработки решений - проблема не только в контексте ОВОС, но и в широком диапазоне процессов подготовки и принятия решений. Основными причинами неудач в проведении общественных слушаний в рамках ОВОС, являются:

- (а) большинство органов государственной власти на местах не имеют опыта проведения открытых консультативных процессов;
- (б) многие консультанты по ОВОС испытывают недостаток опыта в работе с общественностью в части выявления экологических последствий реализации ИП;
- (в) консультации с общественностью все еще рассматриваются некоторыми лицами, заинтересованными в том или ином решении по ИП, как препятствие в его реализации.

Реализация требований об обязательных консультациях с населением по поводу реализации проекта возможна только в случае развития сети таких демократических каналов коммуникаций, как лоббирование, проведение кампаний и т.д. Это даст возможность заинтересованным общественным группам и неправительственным организациям влиять на качество подготовки решений по объектам инвестиционной деятельности.

Планы снижения неблагоприятного воздействия на окружающую среду, программа экологического мониторинга. Анализ природоохранных мероприятий, предусматриваемых в проектах, показал, что такие мероприятия, а также планы организации экологического мониторинга отсутствовали или были неудовлетворительными. Это подтверждает широко распространенное мнение, что проект хозяйственной деятельности не требует дополнительных природоохранных мероприятий, кроме включенных в раздел «Охрана окружающей среды» ТЭО/проекта строительства. Поэтому на практике многие такие планы недостаточно полны. Часто отсутствует информация относительно ответственных исполнителей и затрат на реализацию тех или иных мероприятий. Обычное оправдание - трудно иметь очень конкретные планы к моменту представления обосновывающей документации на ГЭЭ, так как многие детали проекта полностью разрабатываются только в ходе рабочего проектирования. Однако остается в силе положение о том, что планы снижения неблагоприятного воздействия на окружающую среду и мониторинга, представленные как часть ОВОС, должны включать, по крайней мере, предварительный список мер по снижению этого воздействия, предполагаемое время их реализации и ответственные организации, а также оценку затрат.

Документирование результатов ОВОС осуществляется в соответствии с простейшей рубрикацией, повторяющей рассмотренные аспекты. Резюме нетехнического характера

составляется очень кратко или же приводится в Пояснительной записке к обосновывающей документации и не воспроизводится в ОВОС. Доступность указанной документации для заинтересованных сторон не очевидна. Результаты ОВОС, практически не публикуются.

Оценка существующей практики ГЭЭ

Отбор объектов государственной экологической экспертизы и определение степени сложности ГЭЭ осуществляется специально уполномоченным органом в момент представления документации. Однако, формально отбор объектов экспертизы отсутствует. ГЭЭ проходят все объекты, представленные в экспертное подразделение МПР России, включая объекты, которые не могут оказывать значимого воздействия на окружающую среду. Объекты, не представленные на ГЭЭ, ей и не подвергаются, и механизмы затребования на ГЭЭ потенциально опасных объектов (недопущения их реализации без рассмотрения на ГЭЭ) на практике мало эффективны. Достаточно часто реализуются проекты, вообще не имеющие никакого заключения ГЭЭ.

Положительное заключение ГЭЭ, выданное на какой-либо проект свидетельствует о том, что предлагаемые проектные решения соответствуют экологическим требованиям российского законодательства*.

Судя по информации, приведенной в табл. 2.2, проектные решения в основном соответствуют законодательным требованиям – количество положительных заключений ГЭЭ, выданных Ростовской и Иркутской ГЭЭ составляет более 80%.

Таблица 2.1

РЕЗУЛЬТАТЫ ЭКСПЕРТИЗ, ОСУЩЕСТВЛЯЕМЫХ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫМ ПОДРАЗДЕЛЕНИЕМ ГЭЭ в 1999-2001 гг.

Территориальное подразделение МПР России	Положительные заключения ГЭЭ			Отрицательные заключения ГЭЭ			Возвращено из-за несоответствия требованиям		
	1999	2000	2001	1999	2000	2001	1999	2000	2001
Управление ГЭЭ МПР России									
Отдел ГЭЭ в ДПР по Южному федеральному органу	1704	1943	1304	143	50	22	27	25	36
Отдел ГЭЭ в КПР Иркутской области	557	304	252	37	24	20	192	185	24

В российском законодательстве существует норма, устанавливающая разделение объектов ГЭЭ на простые, средние и сложные (Регламент проведения ГЭЭ, 1995 г.). Степень сложности проведения ГЭЭ устанавливает штатный сотрудник экспертного подразделения ГЭЭ, принимающий документацию. Эта норма может рассматриваться

* В понятие «экологические требования» не включены процедурные аспекты оценки воздействия на окружающую среду.

как элемент слабо развитого дифференцированного подхода, который теоретически может быть развит как на региональном, так и на федеральном уровне. В ряде регионов это разделение считается значимым и делаются попытки классифицировать объекты ГЭЭ, основываясь именно на этом положении (Архангельская область, 2000-2002 г.г., Томская область по состоянию на 2000 г). Другие регионы усматривают в этой норме исключительно рутинные аспекты организации работы экспертной комиссии. Так, отдел ГЭЭ ДПР по Южному федеральному округу это разделение значимым не считает и развивать его не предполагает. Объекты ГЭЭ по степени сложности разделяются с целью формирования экспертной комиссии, определения порядка ее работы и финансирования, но установленная степень сложности даже не фиксируется в регистрационном журнале. Оценка выполнения требований к ОВОС и ГЭЭ показала, что, несмотря на достаточно низкую оценку качества ОВОС, большая часть проектов получает положительное заключение ГЭЭ.

Методология оценки эффективности реализации системы ЭО

Для изучения эффективности системы ЭО на федеральном и региональном уровне была разработана методология, суть которой заключалась в синтезе общего понятия «эффективность» и специфического понятия каждого соответствующего элемента (характеристики) ЭО. С этой целью экспертно и с помощью различных вспомогательных форм оценивались:

Обеспечение ЭО:

- нормативно-информационное;
- процедурное;
- кадровое;
- финансовое и материальное;

Выполнение нормативных требований по ЭО:

- федеральных;
- региональных;
- международных;

Результаты реализации ЭО:

- качество исходящей документации по ЭО (заключений ГЭЭ и материалов ОВОС);
- учет рекомендаций ОВОС и ГЭЭ в процессе подготовки и принятия решений;
- влияние ЭО на формируемые решения.

Были разработаны критерии эффективности ЭО и соответствующие показатели (индикаторы) выявления эффективности каждого элемента ЭО:

- дифференцированный подход при проведении ЭО;
- достаточность ресурсов для практического воплощения нормативных требований к ЭО;
- прозрачность (в т.ч. непротиворечивость) требований процедур и нормативных положений, регулирующих процесс ЭО;
- альтернативность выбора решений;
- открытость для заинтересованных сторон, участие общественности;

- ясность установленных процедур для всех заинтересованных сторон и готовность им следовать;
- стратегический подход, обеспечивающий учет экологического фактора на самых ранних стадиях подготовки решений;
- включение ЭО в систему подготовки и принятия решений о намечаемой хозяйственной и иной деятельности;
- выполнение требований ЭО в ходе реализации проекта.

В соответствии с критериями эффективности, разработана система индикаторов (показателей), позволяющих оценить эффективность реализации ОВОС и ГЭЭ*. Показатели критериев эффективности ЭО легли в основу анкет, вопросников, тем для «круглых» столов, с помощью которых оценивался тот или иной элемент ЭО.