ЗЕМЕЛЬНОЕ, ПРИРОДОРЕСУРСНОЕ, ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ, АГРАРНОЕ ПРАВО РОССИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОЦЕНКИ ВОЗДЕЙСТВИЯ НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ В РОССИИ И ЗА РУБЕЖОМ

КИЧИГИН Николай Валерьевич, ведущий научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук

117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: ecology3@izak.ru

В статье сравниваются правовое регулирование и правоприменительная практика, связанные с проведением экологической оценки в Российской Федерации, с процедурами экологической оценки, применяемыми за рубежом (США, Европейский Союз, Китай). На основе использования исторического, сравнительно-правового методов исследования сделан вывод о том, что национальная система экологической оценки в Российской Федерации, включающая оценку воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и экологическую экспертизу, не является эффективной и не отвечает международным стандартам экологической оценки. Анализируются причины неэффективности экологической оценки в Российской Федерации, выявляются основные отличия российской модели экологической оценки от зарубежных аналогов, которые заключаются в стадиях процесса экологической оценки (отсутствии стадий скрининга и скопинга), проведении экологической оценки не на самой ранней стадии хозяйственной деятельности, а на стадии подготовки проектной документации, отсутствии методологии процесса экологической оценки, отсутствии дифференциации экологической оценки на отдельные направления исследований и т. д. Указанные отличия обуславливают несовершенство и неэффективность экологической оценки в Российской Федерации и нуждаются в устранении. Результаты исследования могут быть использованы в деятельности по подготовке проектов нормативных правовых актов, в образовательной деятельности.

Ключевые слова: оценка воздействия на окружающую среду, экологическая оценка, охрана окружающей среды, экологическая экспертиза, общественные слушания, участие общественности.

LEGAL REGULATION OF IMPACT ENVIRONMENTAL ASSESSMENT IN RUSSIA AND ABROAD

N. V. KICHIGIN, leading research fellow of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, candidate of legal sciences

34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218

E-mail: ecology3@izak.ru

The article compares the legal regulation and the law enforcement practice relating to the conduct of environmental assessment in the Russian Federation, procedures for environmental assessment, which is applicable abroad (USA, EU, China). Through the use of historical, comparative legal methods of research concludes that the national system of environmental assessment in the Russian Federation, including the assessment of impact of perspective economic and other activities on environment and ecological examination, is not an effective one and does not meet international standards of environmental assessment. The article analyzes the reasons for the ineffectiveness of environmental assessment in the Russian Federation, identifies the main differences of the Russian model of environmental assessment from their foreign counterparts. The main differences between Russian and foreign models are as follows: stages of the environmental assessment process (no stages of screening and scoping), conduct environmental assessment at the earliest stage of economic activity and at the stage of preparation of project documentation, the lack of methodology for the environmental assessment process, the lack of differentiation of environmental assessment on the individual direction of research, etc. These differences lead to the imperfection and ineffectiveness of environmental assessment in the Russian Federation and need to be addressed. The results can be used in legislative activities in the preparation of draft normative legal acts in the educational activity.

Keywords: EIA, environmental assessment, environmental protection, environmental assessment, public hearings, public participation.

DOI: 10.12737/21874

Процедура экологической оценки воздействия на окружающую среду является одной из наиболее широко применяемых в мире процедур предварительной оценки планируемой деятельности. В зарубежных странах она именуется Environmental Impact Assessment (EIA), в России — оценка воздействия на окружающую среду намечаемой хозяйственной и иной деятельности (ОВОС). Суть данного механизма заключается в принятии управленческого решения о реализации планируемой хозяйственной и иной деятельности с учетом возможных негативных экологических, экономических, социальных и иных последствий.

Несмотря на то что в данной статье используется термин «процедура ОВОС», оценка воздействия представляет собой все-таки процесс. Понимание ОВОС именно как процесса закреплено и в нормативном определении этого понятия, сформулированном в Положении об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, утвержденном приказом Госкомэкологии России от 16 мая 2000 г. № 372.

Согласно Положению об ОВОС оценка воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности 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.

С точки зрения формального регулирования процесса ОВОС в нем необходимо выделение определенных формализованных последовательных этапов, которые характеризуются своим составом участников, принимаемыми решениями (заявление о негативном воздействии, предварительная экологическая оценка, проведение оценки воздействия на окружающую среду и подготовка предварительного варианта материалов ОВОС, проведение общественных обсуждений и доработка предварительного варианта материалов ОВОС, утверждение материалов ОВОС). Необходимость юридической регламентации как раз и обуславливает дуализм понимания ОВОС как процесса и процедуры. В контексте технологии проведения ОВОС предметом исследований становится сам процесс ОВОС. Юридическому анализу, в свою очередь, подлежит процедура ОВОС, которая регламентируется законодательством.

Анализ ситуации, сложившейся с проведением процедуры ОВОС и государственной экологической экспертизой (ГЭЭ) в Российской Федерации, свидетельствует о том, что система национальной экологической оценки находится в кризисе и нуждается в серьезном обновлении. Возможно даже утверждать о стагнации развития института экологической

оценки в России. С. А. Боголюбов в связи с этим отмечает, что, несмотря на подготовку и принятие десятков природоохранных и природоресурсных федеральных законов, констатируются деэкологизация хозяйственной деятельности, иные отступления от концептуальных, провозглашенных в Конституции, в различных отраслях российского права экологических постулатов¹. По нашему мнению, даже расширение перечня объектов ГЭЭ, к чему часто призывают экологические активисты и юристы-экологи², не только не решит, но и еще более обострит накопившиеся проблемы.

Данный тезис находит подтверждение и в юридической литературе. Е. Е. Вылегжанина признает, что российское законодательство в сфере природопользования и сохранения окружающей среды оказалось невосприимчивым к наиболее эффективным и апробированным мировым опытом правовым подходам, механизмам и инструментам. Это одна из существенных причин, в силу которой весьма затруднено использование оценки воздействия хозяйственной деятельности на окружающую среду, как и других апробированных мировым опытом правовых инструментов природопользования и сохранения окружающей среды (экологический менеджмент, экоаудит и др.). Правовое поле оценки воздействия чрезвычайно узко³.

Анализ научных публикаций, касающихся проблематики проведения ОВОС как процедуры и процесса, свидетельствует о незначительном количестве специальных правовых научных исследований в этой сфере. Это связано, возможно, с тем, что процедура ОВОС, изначально воспринятая в России как передовой зарубежный опыт, с момента ее внедрения очень слабо развивалась, за более чем 20-летний период не получила того признания и распространения, которые она имеет за рубежом. Почему же так произошло?

Данный факт можно объяснить тем, что процедура ОВОС как аналог EIA оказалась чужеродной для Российской Федерации, не оправдала себя, поэтому не получила распространения и широкой поддержки. Однако данный аргумент легко опровергается следующими контраргументами. Во-первых, процедура государственной экологической экспертизы, возникшая в СССР и регламентированная Феде-

¹ См.: Боголюбов С. А. Главное — прогнозирование реализации экологической политики // Экологическое право. 2011. № 6. С. 2—9.

² См.: Болтанова Е. С. Значение норм об экспертизе проектной документации в системе требований по обеспечению охраны окружающей среды // Современное право. 2014. № 7. С. 14—19; Хлуденева Н. И. Перспективы развития правовой охраны арктических экосистем // Журнал российского права. 2015. № 11. С. 114—122.

³ См.: Вылегжанина Е. Е. Международно-правовое развитие процедуры оценки воздействия хозяйственной деятельности на окружающую среду // Экологическое право. 2005. № 3.

ральным законом от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе», также за 20 лет не перетерпела серьезных изменений, за исключением перманентных изменений перечней объектов государственной экологической экспертизы федерального и регионального уровней. Во-вторых, процедура ЕИА внедрена по всему миру. Проводится как в развитых, так и в развивающихся странах. Например, в Китае проводятся два вида экологической оценки: экологическая оценка проектов (EIA) и стратегическая экологическая оценка (SEA)⁴.

Помимо оценки будущего воздействия процедуры ОВОС, ЕИА и др. являются важнейшим инструментом участия общественности в принятии решений, касающихся вопросов охраны окружающей среды. Таковой она является в странах ЕС, США, Японии, Канаде, Китае, но в Российской Федерации процедура ОВОС остается во многом формальной процедурой, обосновывающей заранее выбранные проектные и технологические решения. Такой подход абсолютно не соответствует идеологии экологической оценки, выработанной в США, Европе, Китае и других странах. В связи с изложенным представляется, что до тех пор, пока процедура ОВОС в Российской Федерации не станет реальным механизмом принятия управленческого решения (а не обоснования уже принятого решения), ситуация в стране кардинально не изменится.

Если за рубежом, как правило, процедура экологической оценки помогает инициатору деятельности выбрать наиболее оптимальное решение, снизить риски социальных конфликтов при реализации планируемой деятельности, то в Российской Федерации, за редким исключением, процедура ОВОС рассматривается бизнесом в качестве чрезмерного административного барьера, затягивающего и удорожающего инвестиционный процесс. При этом реального участия общественности в процедуре ОВОС боятся зачастую не только инициаторы деятельности, но и чиновники как представители органов публичной власти.

Несмотря на то что Положение об ОВОС с 2000 г. не менялось, установленные в нем основные положения о процедуре ОВОС не утратили актуальности и в целом соответствуют подходам и принципам проведения ОВОС, применяемым в зарубежных странах. Однако кардинальным отличием процедуры ОВОС от систем экологической оценки за рубежом в худшую сторону является то, что она практически не развивается с точки зрения методологии процесса оценки.

Уполномоченные органы исполнительной власти (Минприроды России, Росприроднадзор) не обобщают практику проведения ОВОС и ГЭЭ, не выпускают какие-либо методические или методологические рекомендации. Кроме того, в силу не востребова-

сти процедур ОВОС, возможно, каких-либо иных причин, которые могут стать предметом отдельного исследования, в России не сложилось профессиональное сообщество экспертов и организаций, проводящих ОВОС. Большинство компаний, оказывающих услуги по проведению процедуры ОВОС, не взаимодействуют между собой с целью обобщения опыта и формирования наилучших практик, проводят процедуру ОВОС без достаточной методологической основы, формально обосновывая переданные заказчиками документации проектные решения.

Между тем за рубежом движущей силой экологической оценки являются не только и не столько природоохранные органы власти, сколько компании, оказывающие услуги по проведению ЕИА. В результате из процедуры ЕИА «отпочковались» и развиваются в качестве самостоятельных направлений такие виды экологической оценки, как экологическая оценка воздействия (Ecological Impact Assessment, EcIA)⁵, социальная экологическая оценка (Social Impact Assessment, SIA)⁶, кумулятивная экологическая оценка (Cumulative Impact Assessment, CIA)⁷, стратегическая экологическая оценка (Strategic Environmental Assessment, SEA)⁸, оценка устойчивого развития (Sustainability Assessment)⁹, оценка воздействия на здоровье человека (Health Impact Assessment, HIA)¹⁰, оценка экологического риска (Environmental Risk Assessment)¹¹. Одним из последних направлений экологической оценки стали оценка влияния хозяйственной деятельности на климатические изменения и оценка последствий климатических изменений для инфраструктуры (Climate Change Impact Assessment).

Таким образом, можно говорить об устойчивой тенденции в мире к дифференциации направлений экологических оценок, что позволяет расширять сферу охвата (комплексность) и повышать гибкость в применении экологических оценок к определенным территориям (акваториям), видам деятельности, экологическим условиям. Однако в российской природоохранной практике данные направления практи-

⁵ См.: *Treweek J.* Ecological Impact Assessment. L., 1999.

⁶ См.: *Becker H. A.* Social Impact Assessment: Method and Experience in Europe, North America and the Developing World. L.; N. Y., 2004.

⁷ См.: *Ramachandra T. V.* Cumulative Environmental Impact Assessment. N. Y., 2007.

⁸ См.: *Marsden S.* Strategic Environmental Assessment in International and European Law: A Practitioner's Guide. L., 2008.

⁹ См.: *Mohammad Ali* Sustainability Assessment. Context of Resource and Environmental Policy. Oxford, 2013.

¹⁰ См.: *Birley M.* Health Impact Assessment. Principles and Practice. L.; N. Y., 2011.

¹¹ См.: *Lerche I., Glaesser W.* Environmental Risk Assessment. Quantitative Measures, Anthropogenic Influences, Human Impact. Behlin, 2010.

⁴ См.: *Therivel R.* Strategic Environmental Assessment in Action. 2nd ed. Routledge, 2012.

чески не развиваются в качестве самостоятельных видов оценок.

Эксперты и специалисты в области ЕИА объединяются в многочисленные ассоциации. Например, IАIА (International Impact Assessment Association) ежегодно проводит международные конференции, на которые собирается множество специалистов со всего мира. Автору настоящей статьи удалось участвовать в одной из конференций в 2012 г. в португальском городе Порту. В конференции участвовало около 1000 человек, представлявших самые разные государства, континенты. От Российской Федерации (государство, бизнес) в данном мероприятии практически не было представителей.

Если сравнить современные процедуры экологических оценок за рубежом и процедуру ОВОС в Российской Федерации, то можно сделать вывод о том, что указанные процедуры очень похожи.

Ключевые отличия между указанными процедурами, по нашему мнению, заключаются в следующем. Различаются стадии проведения ЕИА и ОВОС. Это наиболее сложная проблема, препятствующая эффективному применению экологической оценки в Российской Федерации.

Еще одним ключевым отличием процедуры ОВОС от аналогичных процедур за рубежом является то, что ОВОС проводится на стадии разработки проектной документации. Материалы ОВОС основываются на технических решениях, предлагаемых в проектной документации. При таком подходе материалы являются обоснованием предлагаемого проектного решения. Как следствие, теряется главная задача, для которой и проводятся ОВОС за рубежом, — поиск компромисса, альтернативы с наименьшими экологическими и иными издержками.

Одним из классических основополагающих постулатов экологической оценки является принцип ее проведения на наиболее ранней стадии хозяйственной деятельности, до принятия принципиального решения о реализации намечаемой деятельности. В таком случае процедура ОВОС позволяет заказчику выбрать наиболее оптимальный вариант реализации намечаемой деятельности. Принципиальное решение принимается на основе материалов ОВОС, т. е. является методологически, технически и научно обоснованным.

В Российской Федерации ситуация прямо противоположная: процедура ОВОС проводится после принятия принципиального решения о реализации намечаемой деятельности. При таком подходе материалы ОВОС как документация по поиску альтернативы теряют всякий практический смысл. Какой смысл искать какие-то альтернативы, если принципиальное решение по проекту уже было принято. В таком случае процедура ОВОС становится формальностью и просто обосновывающей документацией к уже принятому решению. В результате пропадает необходи-

мость развивать методологию ОВОС, ведь нет смысла развивать формально работающий механизм.

Рассмотрим данную ситуацию на примере лицензирования недропользования. Закон РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-І «О недрах», как и экологическое законодательство, не предусматривает проведения процедуры ОВОС на наиболее ранней стадии. Процедура ОВОС в сфере недропользования проводится только при подготовке проектной документации после получения лицензии на недропользование. ГЭЭ по объектам недропользования также проводится в ограниченных случаях (например, при недропользовании на континентальном шельфе, в границах особо охраняемых природных территорий федерального или регионального значения). При таком подходе процедура ОВОС становится простой формальностью, так как лицензия на недропользование уже была предоставлена, т. е. принципиальное решение об осуществлении деятельности по недропользованию уже принято.

Исходя из требований Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Конвенции Эспо) 1991 г., при недропользовании процедура ОВОС должна осуществляться на этапе предоставления участка недр в пользование. При таком подходе до принятия решения о выдаче лицензии будет проведена экологическая оценка намечаемой деятельности и, возможно, определены альтернативы планируемой деятельности. Однако для реализации такого подхода необходимо наделение органов, уполномоченных в области недропользования, дополнительными полномочиями по проведению экологической оценки, к чему они (прежде всего Федеральное агентство по недропользованию) не готовы.

Значимым отличием российской процедуры ОВОС от процедуры ЕИА и, в частности, от европейской практики¹² является отсутствие требований о скрининге и скопинге, которые служат важнейшими этапами, стадиями проведения экологической оценки. Процедура скрининга (англ. screening — отбор) предусматривает предварительный отбор проектов, подлежащих экологической оценке. Например, готовятся перечни видов намечаемой деятельности, которые в обязательном порядке подлежат процедуре экологической оценки (строительство крупных производственных объектов, прокладка магистралей, добыча полезных ископаемых). В других случаях решение о проведении или непроведении экологической оценки зависит от ряда факторов: масштабности проекта, экологических показателей территории. В таком слу-

¹² См.: Кичигин Н. В. Роль экологической экспертизы и процедуры ОВОС в обеспечении экологической сферы общества // Международно-правовое и национальное регулирование экологической сферы общества: сб. ст. / сост. Ю. С. Шемишченко, С. А. Боголюбов. М., 2011. С. 197—198.

чае уполномоченным органом может быть принято мотивированное решение о наличии или отсутствии необходимости проведения экологической оценки.

В Российской Федерации скрининг как отдельный инструмент в рамках процедуры ОВОС отсутствует. Более того, ст. 32 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» требует проведения процедуры ОВОС в отношении любой намечаемой хозяйственной и иной деятельности. Такой максимально широкий подход не несет положительных последствий, поскольку не позволяет четко определить круг исследуемых проектов. В результате действительно серьезные проекты тонут в море менее важных с точки зрения экологии инициатив.

Скопинг (англ. *score* — охват) как этап ОВОС следует вслед за скринингом, в ходе которого было принято решение о проведении экологической оценки в отношении конкретного проекта. Скопинг позволяет определить круг охвата исследуемых вопросов и заключается в идентификации значимых аспектов, которые будут затрагиваться в ходе реализации намечаемой хозяйственной деятельности. Скопинг позволяет определить перечень исследуемых вопросов, глубину исследования, установить определенные рамки будущей процедуры ОВОС. Мотивированное решение о скопинге также должно приниматься уполномоченным органом. В России объем исследований в рамках процедуры экологической оценки определяется инициатором хозяйственной деятельности самостоятельно.

Как отмечается в юридической литературе, в российской системе ЕИА нет различий между небольшими, средними и крупными проектами, между проектами со значительным и менее значительным воздействием. На практике это приводит к тому, что требования процедуры ОВОС выполняются применительно к проектам, которые подлежат ГЭЭ. Применительно к проектам, не подлежащим ГЭЭ, формальная процедура проведения ОВОС не разработана¹³.

Участие органов публичной власти (органов государственной власти и органов местного самоуправления) в процедуре экологической оценки в России и зарубежных странах также является различным, что можно рассматривать в качестве значимого отличия российской системы ОВОС от зарубежных аналогов. За рубежом уполномоченные органы публичной власти играют активную роль в процессе экологической оценки: они принимают решения по определению круга объектов, подлежащих экологической оценке, объему проводимых исследований; участвуют совместно с инициатором деятельности в проведении консультаций с общественностью; по резуль-

татам экологической оценки принимают окончательное решение о реализации намечаемой деятельности. В Российской Федерации органы государственной власти практического участия в процедуре ОВОС не принимают. Участие органов местного самоуправления в процедуре ОВОС, как правило, ограничивается проведением общественных слушаний и оформлением протокола.

К сожалению, зарубежный подход к скринингу и скопингу, предполагающий активное участие органов публичной власти, принятие соответствующих управленческих решений, вызывает определенные опасения у природоохранных органов, которые не привыкли к такому тесному сотрудничеству с широким кругом участников (инициаторы деятельности, эксперты, общественность), необходимости осуществлять координацию процесса экологической оценки. Основной гарантией участия органов государственной власти и местного самоуправления в процедуре ОВОС, по нашему мнению, может стать установление обязанности органов публичной власти должным образом обосновать и оформить такие решения, сделать их доступными для инициатора деятельности и заинтересованной общественности. Еще одной гарантией может стать предоставленное общественности или иным заинтересованным лицам право обжаловать принимаемые решения в судебном порядке.

Важным отличием от зарубежных систем экологической оценки является различная практика участия общественности (*public participation*) в процедуре ОВОС. Участие общественности является неотъемлемым элементом и этапом проведения ЕИА. Законодательством Российской Федерации в рамках ОВОС также предусматривается проведение общественных обсуждений материалов ОВОС.

Однако принципиальные отличия заключаются в подходах к проведению общественных обсуждений. За рубежом участие общественности в процедуре принятия решений рассматривается в качестве важнейшего экологического процедурного права граждан. На его защиту направлены многие международные соглашения, прежде всего Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция) 1998 г. и Конвенция Эспо. Однако в России общественность инициаторами деятельности и органами публичной власти очень часто рассматривается в качестве противника проекта. Как следствие, общественные обсуждения и особенно общественные слушания по материалам ОВОС носят формальный характер и практически не влияют на принимаемые управленческие решения.

Указанные проблемы свойственны системе экологической оценки не только в Российской Федерации, но и в других странах бывшего СССР. По ре-

¹³ См.: *Koivurova T., Lesser P. Environmental Impact Assessment in the Arctic. A Guide to Best Practice.* L.; N. Y., 2016. P. 196.

шению Совещания Сторон Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте было подготовлено Общее руководство по улучшению соответствия между Конвенцией Эспо и экологической оценкой в рамках государственной экологической экспертизы в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии, в котором отражены большинство из отмеченных в настоящей работе проблем в системах экологической оценки Украины, Казахстана, Белоруссии, Киргизии, Белоруссии¹⁴.

Проблема неэффективности процедуры ОВОС очень тесно связана с процедурой государственной экологической экспертизы. ГЭЭ наряду с ОВОС является элементом национальной системы экологической оценки. Институт ГЭЭ появился в СССР более 20 лет назад и практически не известен за пределами СНГ. Сейчас он выступает в качестве способа проверки (review) проектов.

Согласно Положению об ОВОС национальная процедура оценки возможного воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности воздействия на окружающую среду — проведение оценки воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и экологической экспертизы документации, обосновывающей намечаемую хозяйственную и иную деятельность.

В статье 1 Федерального закона «Об экологической экспертизе» экологическая экспертиза — установление соответствия документов и (или) документации, обосновывающих намечаемую в связи с реализацией объекта экологической экспертизы хозяйственную и иную деятельность, экологическим требованиям, установленным техническими регламентами и законодательством в области охраны окружающей среды, в целях предотвращения негативного воздействия такой деятельности на окружающую среду.

В настоящее время непосредственным объектом ГЭЭ материалы ОВОС напрямую не являются — объектом является проектная документация на строительство или реконструкцию объектов капитального строительства. В результате возникает дублирование государственной экологической экспертизы и государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий. Внутренний конфликт между двумя государственными экспертизами проектной документации особенно проявился в ходе проведения Олимпиады в Сочи.

Решение проблемы дублирования государственных экспертиз предлагается несколькими способами

ми. Один из подходов подразумевает исключение из числа объектов ГЭЭ проектной документации. В таком случае намечаемая деятельность вообще не будет проходить ГЭЭ, что не отвечает задачам участия природоохранных органов в принятии экологически значимых решений.

Другой подход заключается в том, чтобы исключить проведение государственной экспертизы в отношении проектной документации в части проверки экологических требований в случае проведения ГЭЭ по данной документации. Такой подход реализован в Федеральном законе от 21 июля 2014 г. № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об охране окружающей среды” и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Согласно нормам указанного Закона при проведении экспертизы оценка соответствия экологическим требованиям проектной документации объектов, строительство, реконструкцию которых предполагается осуществлять в исключительной экономической зоне Российской Федерации, на континентальном шельфе Российской Федерации, во внутренних морских водах, в территориальном море Российской Федерации, на землях особо охраняемых природных территорий, а также проектной документации объектов, связанных с размещением и обезвреживанием отходов I—V класса опасности, искусственных земельных участков на водных объектах, проектной документации на строительство, реконструкцию объектов капитального строительства, относящихся в соответствии с законодательством в области охраны окружающей среды к объектам I категории, не осуществляется. Данная норма вступит в силу с 1 января 2018 г.

Данный подход также не является оптимальным, поскольку лишает государственную экспертизу проектной документации комплексного характера, искусственно исключает экологическую оценку из сферы данной экспертизы.

Как представляется, проблему разграничения государственных экспертиз — экологической и градостроительной — нельзя решить путем принятия простых решений: за счет притеснения одной из указанных экспертиз. Задача устранения дублирования может быть решена единственным способом: путем переноса государственной экологической экспертизы на более раннюю стадию — предпроектную, на которой принимается принципиальное решение о реализации намечаемой деятельности. В таком случае проектная документация на строительство перестанет быть объектом ГЭЭ и останется лишь объектом государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий. Возникает вопрос о том, что будет в таком случае новым объектом ГЭЭ вместо проектной документации, обеспечит ли такой уровень проведения ГЭЭ оценку всех значимых последствий реализации намечаемой дея-

¹⁴ См. Общее руководство по улучшению соответствия между Конвенцией Эспо и экологической оценкой в рамках государственной экологической экспертизы в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии. ЕСЕ/МР.ЕИА/2014/2.

тельности. Объектом ГЭЭ должны стать материалы ОВОС, а также прилагаемые документы, например декларация о негативном воздействии.

Как представляется, данные опасения являются беспочвенными, поскольку проведение процедуры ЕИА на наиболее ранней стадии успешно практикуется во всем мире, наработан громадный опыт проведения экологических оценок. Кроме того, для экологической оценки важны принципиальные решения, а не конкретные технические параметры планируемой хозяйственной деятельности, объемы выбросов и сбросов. Следует также отметить, что в зарубежных моделях проведения экологической оценки процесс экологической оценки не завершается после проведения консультаций с общественностью, утверждения материалов экологической оценки заказчиком и даже после получения разрешения на осуществление планируемой деятельности.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- Becker H. A. Social Impact Assessment: Method and Experience in Europe, North America and the Developing World. L.; N. Y., 2004.
- Birley M. Health Impact Assessment. Principles and Practice. L.; N. Y., 2011.
- Koivurova T., Lesser P. Environmental Impact Assessment in the Arctic. A Guide to Best Practice. L.; N. Y., 2016.
- Lerche I., Glaesser W. Environmental Risk Assessment. Quantitative Measures, Anthropogenic Influences, Human Impact. Behlin, 2010.
- Marsden S. Strategic Environmental Assessment in International and European Law: A Practitioner's Guide. L., 2008.
- Mohammad Ali Sustainability Assessment. Context of Resource and Environmental Policy. Oxford, 2013.
- Ramachandra T. V. Cumulative Environmental Impact Assessment. N. Y., 2007.
- Therivel R. Strategic Environmental Assessment in Action. 2nd ed. Routledge, 2012.
- Treweek J. Ecological Impact Assessment. L., 1999.
- Боголюбов С. А. Главное — прогнозирование реализации экологической политики // Экологическое право. 2011. № 6.
- Болтанова Е. С. Значение норм об экспертизе проектной документации в системе требований по обеспечению охраны окружающей среды // Современное право. 2014. № 7.
- Вылегжанина Е. Е. Международно-правовое развитие процедуры оценки воздействия хозяйственной деятельности на окружающую среду // Экологическое право. 2005. № 3.
- Кичигин Н. В. Роль экологической экспертизы и процедуры ОВОС в обеспечении экологической сферы общества // Международно-правовое и национальное регулирование экологической сферы общества: сб. ст. / сост. Ю. С. Шемшученко, С. А. Боголюбов. М., 2011.
- Хлуденева Н. И. Перспективы развития правовой охраны арктических экосистем // Журнал российского права. 2015. № 11.

Если на дальнейших стадиях реализации планируемой деятельности кардинально изменятся параметры или условия этой хозяйственной деятельности, то заказчик (инвестор) может быть обязан провести дополнительные исследования и консультации с общественностью.

Таким образом, современное состояние правового регулирования экологической оценки в Российской Федерации нуждается в совершенствовании. В основу такого совершенствования может быть положен обобщенный опыт проведения процедуры ОВОС в Российской Федерации, а также наилучшие зарубежные практики. В связи с этим в литературе высказывается мнение о том, что в будущем российская система будет вынуждена равняться все в большей степени на другие системы ЕИА¹⁵.

¹⁵ См.: Koivurova T., Lesser P. Op. cit. P. 199.