

А. Галаневич

ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ЭКСПЕРТИЗА:

***УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В ПРИНЯТИИ
РЕШЕНИЙ***

Липецк, 2001

СОДЕРЖАНИЕ

Перечень сокращений, условных обозначений, символов и терминов	3
Введение	6
1. Правовые основы проведения экологической экспертизы проектов и участия общественности в принятии эколого значимых решений	9
2. Основные проблемы реализации права и участия общественности в принятии экологически значимых решений	12
2.1. Процедура экологической оценки	12
2.2. ОЭЭ и участие общественности в принятии решений	17
2.3. Принятие решения о допустимости реализации планируемой деятельности	19
2.4. Законотворчество на региональном уровне	20
2.5. Ответственность	20
3. Предлагаемая процедура участия общественности в принятии решений при планировании хозяйственной деятельности	21
3.1. Как там, в «богатых» странах или по мотивам анализа зарубежного законодательства	22
3.2. Механизм участия общественности	24
3.3. Организация ГЭЭ	29
3.4. Правовые аспекты реализации предложенного механизма	33
4. Пути подготовки квалифицированного эксперта. Взаимодействие образовательных учреждений и общественных экологических организаций.	35
4.1. "Критерии идеального эксперта"	35
4.2. Пути подготовки квалифицированного эксперта	36
4.3. Центр экологической экспертизы	41
Заключение	42
Список используемых источников	43
Приложения	51
Приложение 1. Решение Центрального районного суда г. Челябинска	52
Приложение 2. Проект заключения по делу о строительстве боксовых гаражей по ул. Депутатской	55

ПЕРЕЧЕНЬ СОКРАЩЕНИЙ, УСЛОВНЫХ ОБОЗНАЧЕНИЙ, СИМВОЛОВ И ТЕРМИНОВ

ВООП – всероссийское общество охраны природы.

ГКЭ – специально уполномоченный государственный орган по охране окружающей среды (ранее – Госкомэкология РФ, далее – орган, которому переданы указанные функции Госкомэкологии РФ).

ГЭК – государственный экологический контроль

ГЭЭ – государственная экологическая экспертиза

НКО – общественные некоммерческие организации

НПА – нормативно-правовой акт

ОВОС – оценка воздействия на окружающую среду

ОЭК – общественный экологический контроль

ОЭЭ – общественная экологическая экспертиза

ТОС – территориальное общественное управление.

экоНКО – экологические общественные некоммерческие организации

ЭО – экологическая оценка

ЭЭ – экологическая экспертиза

Государственная экологическая экспертиза – организуется и проводится специально уполномоченными органами государственного управления в области охраны окружающей среды. Ее заключение приобретает юридическую силу после утверждения председателем данного органа или его заместителем.

ГЭК – осуществляется территориальными органами Министерства природных ресурсов, Санэпиднадзора, и другими специально уполномоченными государственными органами.

Заказчик – инициатор намечаемой деятельности или лицо, которому поручена реализация намечаемой деятельности.

Заказчик планируемой деятельности несет основную ответственность за принятие решений по результатам ОВОС, производит подбор компетентных проектных и научно-исследовательских организаций и специалистов для проведения оценки воздействия, сбора соответствующей информации, научных исследований.

ЗВОС – заявление о воздействии на окружающую среду – итоговый документ ОВОС.

Контроль – жесткое управление с применением штрафных санкций, юридической ответственности.

Общественная экологическая экспертиза – организуется по инициативе общественности. Ее заключение носит рекомендательный характер и приобретает юридическую силу в случае утверждения заключения председателем компетентного органа или его заместителем. Эксперты ГЭЭ должны учитывать результаты ОЭЭ, но соглашаться с ее выводами не обязаны.

Общественность – не только экологические общественные организации, но и профсоюзы, научные и научно-технические общества, объединения товаропроизводителей, потребителей, предпринимательские структуры, система торгово-промышленных палат России и другие объединения людей как по профессиональным и личным интересам, так и по месту жительства и иным признакам, а также отдельные граждане.

ОВОС – общий неразвернутый термин для обозначения процесса анализа вида деятельности с точки зрения связанных с ним экологических последствий до принятия решений о его осуществлении. (Европейская Экономическая комиссия ООН. Серия публикаций по окружающей среде. Выпуск 1. Женева. – 1988).

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 (27).

Органы исполнительной власти субъектов Федерации – участвуют в рассмотрении обосновывающей документации, выдают (или согласовывают) обоснованные экологические условия и требования для проработки предложений по реализации проекта намечаемой деятельности, принимают решения о санкционировании реализации проекта намечаемой деятельности при условии соблюдения экологических требований законодательства Российской Федерации, а также ясного представления о возможных последствиях его осуществления.

ОЭК – осуществляется общественными экологическими организациями, группами, отдельными гражданами на общественных началах самостоятельно или в качестве общественных инспекторов совместно с ГЭК без права взимать штрафы или применять какие-либо другие воздействия к нарушителям кроме общественного порицания, выступления в СМИ, обращения в соответствующие инстанции, подачи в суд, выступлений в акциях протеста и подобных мероприятий.

Повторная экологическая экспертиза – проводится в случае отрицательного заключения экологической экспертизы после доработки проекта по замечаниям экспертов или после того как положительное заключение экологической экспертизы теряет силу.

Проект – совокупность исчерпывающей информации в виде расчетов, чертежей, моделей, регламентов, инструкций и других материалов, необходимых для строительства предприятий, зданий и сооружений.

Проектирование – это разработка, согласование и утверждение предпроектной и проектной, сметной документации и других материалов, предназначенных для осуществления строительства предприятий, зданий, сооружений.

Разработчик – лицо, осуществляющее процедуру ОВОС.

СЭО – систематический процесс выявления и учета экологических факторов и возможных экологических последствий предлагаемых стратегий, планов и программ (52).

ТЭО – технико-экономическое обоснование – материалы и расчеты, обосновывающие целесообразность реализации планируемой деятельности по выбранному варианту путем определения основных технико-экономических показателей.

Экспертиза – это 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.

Экспертиза объектов средней сложности – выполняется штатными экспертами.

Экспертиза простых объектов (экспертиза согласования проектных решений) – выдача разрешения на природопользование в соответствии с нормативными документами.

Экспертиза сложных объектов (комплексная) – проводится по объектам, отличающимся существенным воздействием на окружающую среду. По организационно-методической структуре опирается на приглашенных экспертов.

Экологическая оценка – процесс систематического анализа и оценки экологических последствий намечаемой деятельности, консультаций с заинтересованными сторонами, а также учет результатов этого анализа и консультаций в планировании, проектировании, утверждении и осуществлении данной деятельности (52). В России принята двухступенчатая ЭО: первая ступень – ОВОС, вторая ЭЭ, поэтому, когда речь идет одновременно об ОВОС и ЭЭ, удобнее применять термин ЭО.

ВВЕДЕНИЕ

Основная трудность применения экологического законодательства, на мой взгляд, в том, что оно изначально основано на нереальном принципе экологического права "научно обоснованным сочетанием экологических и экономических интересов общества, обеспечивающих реальные гарантии прав человека на здоровую и благоприятную для жизни окружающую природную среду".¹

Для того чтобы обеспечить всем гражданам право на благоприятную окружающую среду надо полностью отказаться от экономического развития и пойти назад в пещеру. Подавляющее большинство населения Земли назад в пещеру идти не стремится и готово заплатить "благоприятной окружающей средой" за блага цивилизации.

Вот и получается, что остановить экологически вредную деятельность, когда она уже давно реализуется, например, на градообразующем предприятии, практически невозможно по социальным причинам – невозможно поднять народ против своего "кормильца". С имеющейся в данный момент времени плохой окружающей средой люди уже смирились, а к снижению экономического благосостояния не готовы. В этой ситуации люди боятся голодать больше допустимого и умереть от голода.

В то же время, когда подобная деятельность только проектируется, население не всегда готово к ухудшению устоявшихся условий проживания, даже за обещание материальных благ. Здесь уже играет доминирующую роль боязнь болеть более допустимого и умереть от болезни.

Таким образом, на стадии планирования экологически опасной деятельности защищать право граждан на благоприятную окружающую среду можно с большей эффективностью. Тем более что легче предотвратить, чем исправлять. Возможно, именно поэтому и законодательство в области принятия экологически значимых решений по планируемой деятельности более продумано и реально в исполнении, чем аналогичное законодательство для действующих объектов.

В отличие от процедур ОВОС и экологического аудита, которые имеют единую с экологической экспертизой методологическую основу, заключение государственной экологической экспертизы имеет статус правового акта индивидуального предписания, то есть обладает юридической силой аналогичной решению суда. Ни один вид экспертизы, кроме экологической, не удостоен принятия по нему отдельного закона. Все это говорит об особой значимости института экологической экспертизы.

Началом деятельности проектных организаций по оценке воздействия на окружающую среду можно считать 1985 год, когда в ведомственных актах бывших союзных структур появились специальные разделы, где был поставлен вопрос о комплексной оценке принимаемых технических решений по рациональному использованию природных ресурсов и мероприятий по предотвращению отрицательного воздействия при проектировании, строительстве и эксплуатации разного рода строений и сооружений.

¹ Закон РСФСР "Об охране окружающей среды" от 19.12.91, ст. 3.

3 июля 1985 года вышло постановление правительства "О соблюдении требования законодательств об охране природы и рациональному использованию природных ресурсов", в котором сказано: "Установить порядок проведения обязательной экологической экспертизы новой техники, материалов, а также проектов строительства". Но на практике осталось все по-прежнему.

27 декабря 1989 года вышло постановление Верховного совета СССР "О неотложных мерах экологического оздоровления страны". Начиная с 1990 года, органами ГЭЭ было дано указание не принимать к рассмотрению предплановую, предпроектную и проектную документацию без информации по ОВОС и открывать финансирование работ по всем проектам и программам только после положительного заключения ГЭЭ.

В 1995 году вышел федеральный закон "Об экологической экспертизе" что привело к формированию структурированной правовой базы и к повышению статуса экологической экспертизы.

Но, несмотря на достаточно длинную историю существования ГЭЭ и сильную, развитую законодательную базу, и по сей день ведется строительство по недоработанным проектам низкого качества, вводятся в эксплуатацию объекты, которые получили положительное заключение ГЭЭ, но оказались на практике достаточно вредоносными для окружающей среды или же ожидаемая прибыль оказалась ниже, а вред выше, чем было оценено экспертами ГЭЭ. То есть ГЭЭ не стала мощным заслоном на пути появления новых опасных объектов. Почему так происходит?

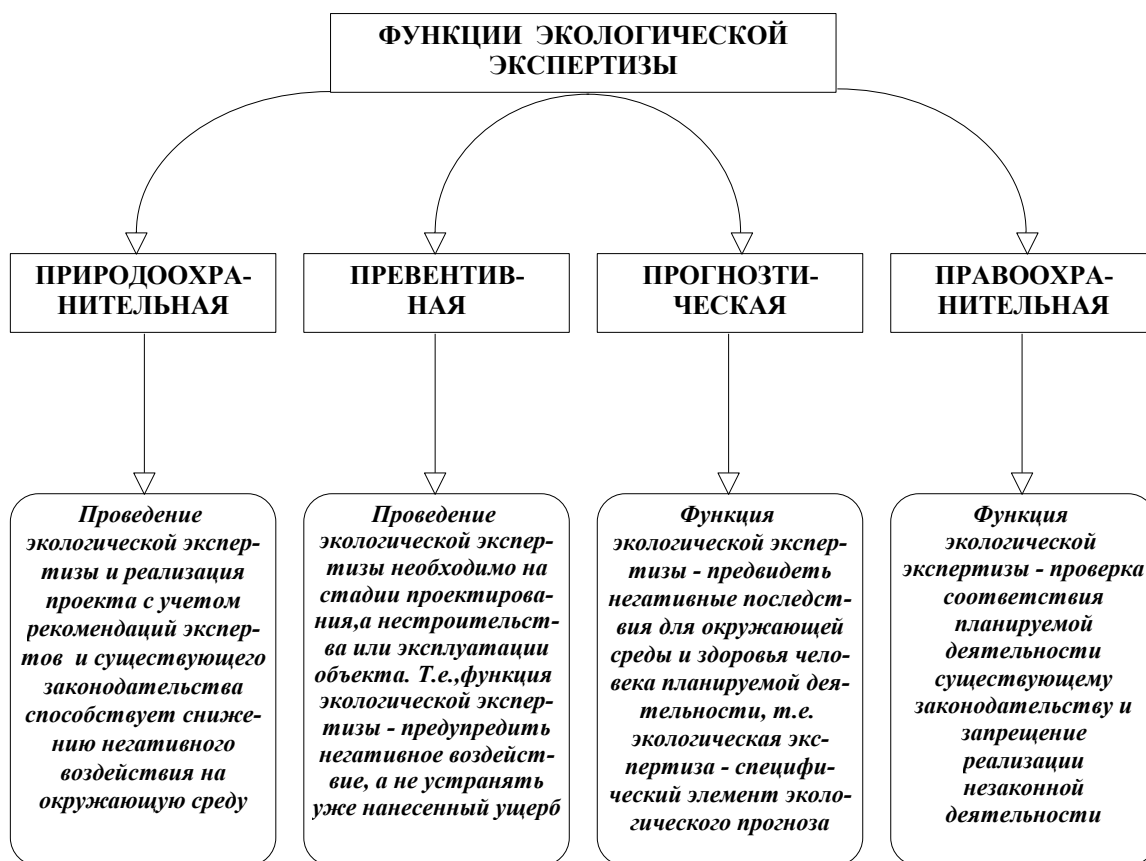
Эффективность экологической экспертизы зависит от многих факторов, что делает этот институт объектом исследования большого количества научных направлений: экономики, экологии, географии, социологии... Поиск путей повышения эффективности экологической экспертизы требует системного подхода с учетом мнения всех заинтересованных сторон.

Данная монография – результат исследования «Экологическая экспертиза: участие общественности в принятии решений». Ход и результаты исследования публикуются на сайте <http://www.lipetsk.ru/~expert>.

Автор благодарен:

- доценту кафедры права ЛГТУ Гаральду Борисовичу Прозорову, профессору МГАТХТ им. Ломоносова Светлане Михайловне Сухоруковой, редактору Бюллетеня Московского ИСАР Любови Борисовне Луневой, сотруднику Центра экологической экспертизы студенту ЛГТУ Сергею Сухареву, психологу Елене Бриллинг за ценные замечания и помощь при создании монографии;
- всем посетителям сайта, поделившимся своими мыслями и материалами;
- специалистам, давшим интервью автору исследования и всем, кто прямо или косвенно участвовал в создании монографии.

СХЕМА 1. ФУНКЦИИ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ



1. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРОВЕДЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ ПРОЕКТОВ

Проведение экологической экспертизы регламентируется большим количеством нормативных и методических документов. Основные из них – это:

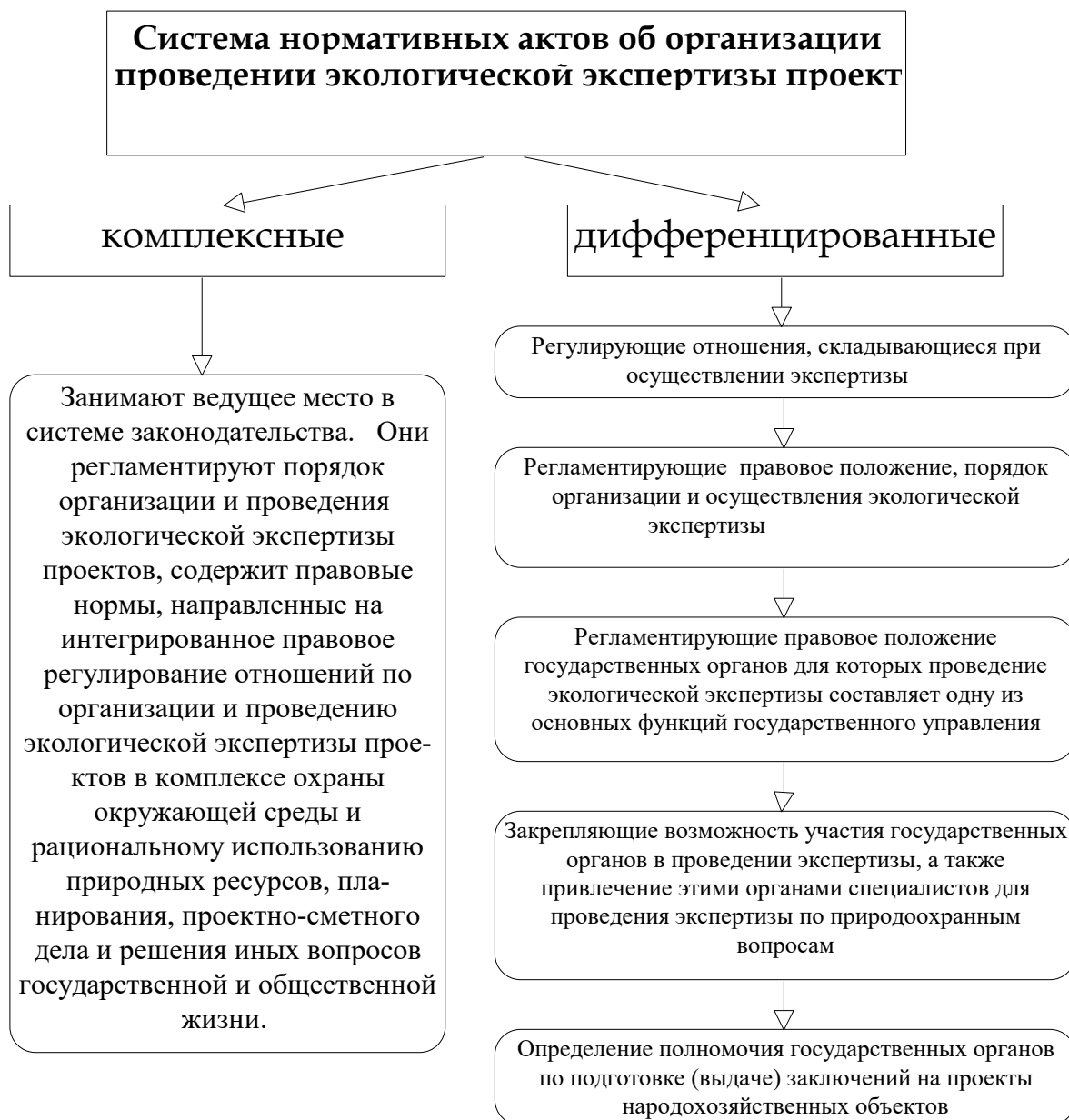
- Закон РСФСР "Об охране окружающей природной среды" от 19.12.91;
- Федеральный закон "Об экологической экспертизе" (от 19.07.95 г.);
- Положение о порядке проведения государственной экологической экспертизы, утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 июня 1996 г. N 698;
- Регламент проведения государственной экологической экспертизы, утвержденный Приказом Госкомэкологии России от 17 июня 1997 г. N 280 (32);
- Положение о порядке проведения государственной экологической экспертизы на территории Липецкой области, утвержденное Постановлением Главы Администрации Липецкой области от 5.08.96 г. N 334;
- Перечень нормативных документов, рекомендуемых к использованию при проведении государственной экологической экспертизы, а также при составлении экологического обоснования хозяйственной и иной деятельности утвержденный Приказом Госкомэкологии РФ от 25.09.97 N 397;
- Приказ от 28 сентября 1995 г. N 392 "Об утверждении единой формы заключения государственной экологической экспертизы.

Закон "Об экологической экспертизе" регулирует правовые отношения в области экологической экспертизы, которые направлены на реализацию конституционного права граждан России на благоприятную окружающую среду посредством предупреждения негативных экологических последствий хозяйственной или иной деятельности.

Разработчики Закона исходили из следующих принципов:

1. предотвращение экологического кризиса невозможно в отсутствии норм прямого действия в сфере экологической экспертизы;
2. все виды деятельности, экологические последствия которых связаны с прямым или косвенным воздействием на окружающую среду, должны проходить проверку на соответствие экологическим требованиям;
3. различные виды государственной экспертизы не должны входить в какую-либо зависимость друг от друга.
4. в целях координации эколого-экспертной деятельности на всех государственных уровнях нормы, регулирующие отношения в сфере экологической экспертизы, должны устанавливаться федеральным законом.

СХЕМА 2. СИСТЕМА НОРМАТИВНЫХ АКТОВ ОБ ОРГАНИЗАЦИИ И ПРОВЕДЕНИИ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ



Заключение ГЭЭ по своей силе и статусу сравнимо с решением суда. Сообщение внесудебному институту таких полномочий вызвало необходимость регулирования деятельности в этой сфере по аналогии с процессуальным законодательством. Так регламент проведения ГЭЭ (32) утвержден приказом ГКЭ и обязателен к соблюдению всеми экспертными комиссиями. Первые успешные дела по признанию положительных заключений ГЭЭ необоснованными и незаконными были выиграны по нарушениям процессуального характера.

Заключение экспертной комиссии еще более внушительно, чем решение суда и имеет примерно ту же форму, утвержденную приказом ГКЭ:

- реквизиты;
- суть дела (проекта);
- замечания и предложения (мотивировочная часть);
- выводы, которые должны соответствовать замечаниям и предложениям заключения и могут быть только трех вариантов
 - а) одобрить представленные материалы;
 - б) доработать материалы по замечаниям и предложениям заключения и доработанные материалы представить повторно на государственную экологическую экспертизу;
 - в) отклонить представленный документ на основании заключения экспертной комиссии
- подписи всех членов экспертной комиссии.

Правда заключение ГЭЭ начинает обладать юридической силой (решение экспертной комиссии вступает в силу) с момента утверждения заключения главой специально уполномоченного органа в сфере экологической экспертизы.

2. ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА

Изучая экологическое право, участвуя в общественном экологическом движении и знакомясь с опытом работы ведущих общественных экологических организаций, я обнаружила ряд проблем, касающихся как проведения общественной экологической экспертизы, так и участия общественности в проведении государственной экологической экспертизы и принятии экологически значимых решений.

Анализ успешных общественных экологических экспертиз (ОЭЭ) позволил сделать вывод, что успех достигнут там, где на помощь местной общественности пришли соратники из других регионов, в первую очередь из Москвы, и там, где результаты ОЭЭ были подкреплены активными, а нередко и радикальными действиями общественности.

Почему так происходит? Что мешает цивилизованному, самостоятельному (без поддержки соратников из других регионов) и действенному участию общественности в принятии решений на региональном уровне? Что следует предпринять для изменения ситуации к лучшему?

Для того чтобы найти ответ на этот вопрос, мною было выполнено исследование "Экологическая экспертиза: участие общественности в принятии решений", для освещения хода исследования, представления и обкатки его результатов сделан Интернет-сайт с аналогичным названием.

Предлагаю вашему вниманию перечень проблем, с которыми приходится сталкиваться общественности, участвующей в принятии решений, а также возможные пути выхода из проблемной ситуации. В составлении этого перечня помогло изучение опыта работы некоммерческой организации «Эколайн» (Москва), доступно и подробно представленного на сайте этой организации и в выпускаемых ею пособиях, а также работ Николая Николаевича Гришина (Центр экологических проектов, Москва) и многих других (см. перечень литературы).

Составленный перечень был представлен на сайте и для совместного поиска путей решения обозначенных проблем организована дискуссия. Дальнейшее изложение материала данной главы показано примерно в той же форме, как на сайте, для того, чтобы отобразить ход дискуссии и мнения разных специалистов в указанной сфере.

Весь большой перечень проблем проведения экологической экспертизы проектов в РФ можно объединить в четыре группы:

- Процедура экологической оценки;
- ОЭЭ и участие общественности в принятии решений;
- Законотворчество на региональном уровне;
- Ответственность за нарушение законодательства об экологической экспертизе.

2.1. Процедура экологической оценки

Проблема: Инициирование ЭО в самом начале проектного цикла резко повысило бы эффективность оценки, поскольку позволяет изначально осуществлять проектирование с учетом экологических требований, а не перекраивать уже готовый проект или, как чаще всего и происходит, подгонять результаты ЭО под заранее заданный

проект. Участие общественности как часть процедуры ЭО также стало бы более действенным и менее болезненным для заказчика, если бы общественность была вовлечена в процесс принятия решений на его начальной стадии. Мнение "Эколайна": "У заказчика отсутствуют стимулы начинать процедуру ЭО на ранних стадиях проектного цикла" (10).

Мнение автора: Думаю, что стимул есть - финансовый. Если проводить ЭО параллельно с остальной проектной деятельностью, то коррективы в проект можно вносить "по ходу". Переделка же готового проекта, а тем более запрещение деятельности в тот момент, когда уже практически начато строительство, обходится значительно дороже. Только вот заказчик этого еще не осознал. Так что здесь можно предложить помимо законодательно оформленного стимула воспользоваться средствами экологического просвещения и просветить заказчика - рассказать о положительных примерах сотрудничества и отрицательных - несотрудничества, например, воспользовавшись информацией и рекомендациями "Эколайна", приведенными на его сайте.

Проблема: Всеохватность перечня объектов ГЭЭ. Мнение автора: Перечень объектов ГЭЭ составлен таким образом, что под него можно "подогнать" любой объект. Размытость перечня позволяет всем желающим мучить органы ГЭЭ требованием провести ЭЭ всего подряд, а органам ГЭЭ, в свою очередь, отпихивать от себя неудобный объект. Если раньше (до закона) проводили ЭЭ значимых объектов, но качественно, теперь проводят всех, но, естественно, не качественно, поскольку хорошо работать при такой нагрузке просто нельзя. Или надо раздувать штат чиновников до невообразимых и нереальных на сегодняшний день размеров. А его наоборот сокращают. Мыслить надо реально, особенно при составлении законов.

Проблема: Согласно закону об ЭЭ экспертизе должна подвергаться практически любая проектная документация, каковой большое разнообразие. Подвергать же одинаковой процедуре проект строительства крупного металлургического комбината и маленькой ремонтной мастерской, естественно, неразумно. С этим никто не спорит, но законодательством проблема четко не урегулирована.

Мнение "Эколайна": "В России рекомендовано разграничивать экспертизу по видам сложности, но никаких разграничивающих признаков и методик проведения разных видов экспертиз не предусмотрено. Помимо общей загруженности органов ГЭЭ, "тотальный" подход создает и методические трудности. В Москве подготовлен проект "Положения об экологической классификации предплановой, предпроектной и проектной документации". "Согласно закону о ГЭЭ заказчик в любом случае обязан представить ОВОС. Это во многом сводит на нет дифференцированный подход к проектам различной степени экологической опасности, предлагаемый в Положении об ОВОС" (52).

Мнение автора: ОВОС простых проектов будет проще, чем ОВОС сложных; ГЭЭ - это, по сути, проверка ОВОС, поэтому сложность самой экспертизы обусловлена сложностью представленной документации. Думается, что ранжировать по степени сложности достаточно процедуру ОВОС, а ГЭЭ должна оценить степень полноты и

достоверности ОВОС и по ее результатам вынести юридически значимое решение.

Предложение "Эколайна" (52): разрешить проблему путем разработки нормативных списков, разделяющих все многообразие проектов на три потока:

1. заведомо экологически опасные проекты, для которых полномасштабная ЭО обязательна;

2. объекты, признанные экологически безопасными, для которых проведение ЭО не обязательно;

3. объекты, обладающие потенциальной экологической опасностью, для которых используется двухступенчатая модель. Первая ступень – проведение сокращенной ЭО, после которой выносится одно из решений: разрешить/запретить проект или выполнить полномасштабную ЭО.

Мнение автора: Такое решение не исключает конфликтные ситуации, когда общественность считает, что ГЭЭ проводить надо, а лица, ответственные за принятие подобного решения, с общественностью не согласны. Вот если ввести поправку, что в спорных ситуациях (даже когда существует разногласие между самими лицами, принимающими решение) ГЭЭ должна быть проведена, тогда, действительно, большую часть конфликтных ситуаций можно было бы решить мирным путем. Требование же к проведению первой ступени ЭО (ОВОС) можно оставить на усмотрение органов ГЭЭ, поскольку юридический запретительно/разрешительный смысл имеет заключение именно ГЭЭ, и если для вынесения решения экспертам ГЭЭ достаточно представленного заказчиком экологического обоснования, то можно считать, что это их личное дело. Но если общественность проявит заинтересованность настолько, что решит проводить ОЭЭ, то она вправе затребовать проведение дополнительных исследований, если обоснует их необходимость для вынесения решения по проекту.

Предложение Л. Луневой, Москва: Вероятно, уровень сложности требуемой ГЭЭ можно определять на стадии декларации о намерениях, а если выявится желание заказчика снизить фактический риск проекта, то следует не только проводить полновесную ЭЭ, но и предусмотреть весомые санкции за преднамеренное занижение декларируемых величин.

Ответ автора: Это в том случае, если на ГЭЭ будет подаваться декларация о намерениях. И гарантией проведения полновесной ГЭЭ в спорном случае должна служить норма, в которой будет зафиксировано требование о том, что в спорном случае проведение полной ГЭЭ обязательно.

Проблема: Делегирование органам Госкомэкологии местного уровня полномочий на проведение ГЭЭ малозначимых проектов.

Мнение "Эколайна": "Возможно, определенные права в области экологической экспертизы проектов, не имеющих серьезных экологических последствий, могли бы быть делегированы органам комприроды местного уровня. Разумеется, такая мера должна быть подкреплена широкой программой повышения квалификации сотрудников этого ведомства и жестким контролем со стороны областных и городских органов. Такой подход позволил бы разгрузить сотрудников отделов государственной экологической экспертизы и сосредоточить усилия на более детальной экспертизе сложных проектов, оказывающих значительное воздействие на окружающую среду" (52). "Согласно

"Положению о ГЭЭ в Нижегородской области" "в целях ускорения и упрощения процедуры экспертизы" введена категория "объектов ГЭЭ местного значения". Экспертиза этих объектов, определяемых конкретным перечнем, проводится районными комитетами по охране окружающей среды по упрощенной процедуре" (52).

Мнение автора: Подобный подход требует увеличения штата местных органов. Например, в ряде районов Липецкой области местный орган Госкомэкологии представлен одним человеком. Помимо обучения сотрудников потребуется оснащение ресурсами, методической литературой и т.д. Экономически более выгодно увеличить штат сотрудников в отделе экспертизы субъекта федерации. К тому же, согласно закону "Об экологической экспертизе" проведение ГЭЭ отнесено к исключительной компетенции федерального или территориальных органов ГЭЭ. А вот включение в комиссию ГЭЭ сотрудников районных комитетов по охране природы, которые, как правило, лучше знакомы с ситуацией в районе – мера необходимая и законом предусмотренная (правда, в не очень понятном статусе наблюдателя). Если же планируемая хозяйственная деятельность заведомо не приведет к серьезным экологическим последствиям, то процедуру ГЭЭ логичнее было бы заменить простым согласованием, что возможно делегировать и на районный уровень.

Проблема: Насколько подробно и глубоко должны проводиться ОВОС и ЭЭ? Для того чтобы рассчитать, доказать и обосновать величину воздействия планируемой деятельности на окружающую среду, заказчику часто приходится выполнять значительные дорогостоящие исследования. Насколько и в каких случаях оправдано подобное удорожание проекта?

Мнение Совета по качеству окружающей среды США: "Многословные описания природной среды сами по себе ни в коей мере не улучшают адекватность заявления о воздействии на окружающую среду".

Мнение автора: Для чего делают ОВОС? Для того чтобы оценить воздействие на окружающую среду планируемой деятельности. А зачем оценивать? Чтобы реализовать эту деятельность с наименьшими экологическими потерями или чтобы провести инвентаризацию пострадавших? А может, еще профинансировать фундаментальные научные исследования за счет заказчика? Судя по требованиям к ОВОС, явно не первое. Ведь путь ОВОС – от оценки среды со всеми букашками и таракашками к оценке воздействия на эту среду, причем тоже до последней хвоинки, а уже потом – мероприятия "по предотвращению". Вот если бы ОВОС проводился с целью минимизации негативного воздействия планируемой деятельности на окружающую среду, тогда было бы наоборот – от мероприятий к оценке. Сравнение с нулевым вариантом: Хорошо, если в случае негативного воздействия на окружающую среду от планируемой деятельности можно отказаться – например, не построить автомобильный завод. Ничего страшного, народ пешком походит, воздух будет чище, а рабочие места можно и по-другому организовать, на машзаводе свет клином не сошелся. А если нет, как это происходит на Камчатке, где необходимость газификации люди прочувствовали на своей шкуре, когда зимой отключили энергию и отопление? А у них не чум – у них квартира, из которой не все готовы уехать на материк, да и не всех на нем ждут. Вот здесь сначала надо было бы решить вопрос – можно ли обойтись без электричества, что все-таки дороже – девственная природа Камчатки или ее народ? Затем уже рассмотреть все альтернативные

виды энергии. Затем, после того как определили, что без газа не обойтись, рассмотреть возможные пути реализации проекта, в том числе и позаимствовав зарубежный опыт. И продумать все природоохранные мероприятия по максимуму. Что толку исследовать весь Камчатский полуостров в деталях, если все равно придется строить газопровод? Лучше уже сразу искать природоохранные технические и технологические решения. Я не говорю, что вообще исследований проводить не надо. Надо – обоснование выбора трассы, гидрологический режим, анализ водотоков на предмет их промысловой ценности, чтобы правильно выбрать места переходов и время работ... То есть нужны только те исследования и настолько детально, насколько это помогает улучшить проект. А на практике вся отчетность и исследования делаются для обоснования суммы выплаты, компенсации ущерба всяким запасам. Если бы эти выплаты возвращались заказчику в виде финансирования природоохранных мероприятий, было бы не так обидно проводить инвентаризацию пострадавших.

Реплика читателя: Все Вы правильно пишете. Только Ваши предложения означают изменения в процедуре ОВОС. Это, вероятно, федеральная компетенция? (Л. Лунева, Москва)

Ответ автора: Охрана окружающей среды, согласно Конституции РФ, относится к совместному ведению федерации и субъекта федерации, и детальные процедуры ОВОС разумнее разрабатывать на уровне субъекта, чтобы сразу ввести учет местных особенностей. На практике же федерация стремится урегулировать все по максимуму. Таким образом, создать региональный правовой акт, вносящий новые необходимые нормы, которые к тому же не будут противоречить федеральному законодательству, достаточно сложно. Но пока именно этот вопрос вполне решаем на любом уровне. Какой ОВОС истребует комиссия ГЭЭ, такой и будет. Единственный руководящий документ – Положение об ОВОС (27).

Вот как изложены взгляды на объем и глубину ЗВОС в США, раньше нашей страны внедривших ОВОС: "Всеобъемлющий ЗВОС – практически бесполезная трата времени и денег (опыт США – NERA), поскольку многотомный труд немобилен. Его затруднительно использовать как лицам, ответственным за принятие решений, так и общественности, трудно искать компромиссы, основываясь на столь объемной информации. "Утопание в информации". Отсюда появилось требование – ЗВОС должен иметь не более 250 стр. и содержать только информацию, действительно необходимую лицам, принимающим решения. С этой целью ведомствам рекомендовалось проводить в самом начале процедуру скоупинга, то есть формулирования круга вопросов и задач, решаемых в ходе ЭО. Только те компоненты окружающей среды, информация о которых необходима для принятия решений, должны анализироваться в ходе ЭО".

Проблема: Рассмотрение альтернативных вариантов реализации планируемой деятельности

Мнение "Эколайна" (52): "На практике разработчики часто формально относятся к рассмотрению альтернатив. Во многих проектах в качестве "альтернативы" решению выбирают заведомо нежизнеспособные решения или просто рассматривают варианты одной и той же альтернативы".

Мнение автора: Хороший принцип альтернативности загублен формальным общеобязательным подходом. Причина, на мой взгляд, в том, что разработчик знает, как лучше с его точки зрения, поэтому заведомо формально (по принуждению) рассматривает обязательные альтернативы. Уход от формальности – в открытости ЭО на самых ранних ее стадиях. В этом случае заказчику придется рассматривать альтернативы не для проформы, а для того, чтобы доказать общественности, что его вариант лучше, чем все остальные предлагаемые (естественно, общественностью). Иначе получается плюрализм в одной голове – заказчик сам с собою спорит. Если в споре появится достойный оппонент, то и альтернативы будут рассмотрены серьезно.

Проблема: Часто разработчики ОВОС подробно анализируют и описывают незначительные воздействия, а о значительных упоминают вскользь или не упоминают вообще (замечено "Эколайном").

Предложение автора: В методику ЭЭ следует включить ранжирование воздействий, дабы избежать ситуации, когда детально изучаются незначительные воздействия, а значительные – поверхностно или упускаются из виду вообще. Вероятно, для всех проектов сделать конкретное и единое ранжирование затруднительно, в этом случае будет уместна разработка отдельных методик для разных типов проектов и отдельной (универсальной) методики ранжирования. В принципе, такой подход имеет место, но как-то несистемно и нечетко.

2.2. ОЭЭ и участие общественности в принятии решений

Проблема: Информирование о планируемой деятельности. Общественность нередко узнает о проекте слишком поздно, чтобы успеть предпринять действенные меры, ведь срок проведения ОЭЭ регламентирован окончанием проведения ГЭЭ. В результате возникает спешка в проведении ОЭЭ, что не может не сказаться на качестве экспертных заключений. В этом случае уже не может идти речь о поиске компромиссов, корректировке проекта – остается только бороться против его реализации в целом. Позднее информирование общественности приводит к появлению слухов и домыслов, причем слухи обычно не в пользу реализации проекта – раз молчат, значит, есть что скрывать. Таким образом, своевременное информирование общественности о планируемой деятельности необходимо как одна из значимых мер повышения эффективности участия общественности в принятии решений.

Предложение Н.Н. Гришина (42): "Федеральный и территориальные органы ГЭЭ совместно с иными государственными органами и органами местного самоуправления (или самостоятельно – за счет заказчика ГЭЭ или экологического фонда) информируют общественность об объектах, поступивших на ГЭЭ, через существующие средства массовой информации или специально создаваемые для этой цели издания не позднее двух недель с момента подписания приказа руководителя природоохранного органа о проведении экспертизы".

Мнение автора: В целях упорядочения процесса следует возложить обязанность информирования о планируемой деятельности на орган, подписывающий декларацию о намерениях (информирование об утвержденных декларациях о намерениях) и орган госэкспертизы (информирование о начатых и завершенных ГЭЭ). Например, 5 и 15

числа (или в первую и третью декаду) каждого месяца указанные подразделения публикуют перечень утвержденных деклараций о намерениях, начатых и оконченных ГЭЭ с минимально необходимой информацией в официальном СМИ.

Предложение читателя: Из сборника "Социально-экологические последствия ракетно-космической деятельности, который издан в августе 2000 г. Центром независимых экологических программ СоЭС (ЦНЭП) (выделено мной – Л.Л.): "В сфере космической деятельности, как и в сфере экологической, у нас, на мой взгляд, крупнейший законодательный провал. Это можно понять из сравнительного анализа американского "Закона о национальной политике в области окружающей среды" (1969 г.) и нашего российского Закона "Об охране окружающей природной среды" (1991 г.). Я имею ввиду прежде всего заявления о воздействии на окружающую среду. У американцев такое заявление является обязательным в процессе разработки любого крупномасштабного проекта, оказывающего воздействие на окружающую среду. Оно должно быть обязательно обнародовано: предварительное – за 90 суток до начала реализации проекта, окончательное – за 30 суток. И в нем достаточно пунктов, формализующих его вплоть до негативных оценок и альтернатив. У нас же в Положении, утвержденном Минприроды в 1994 году, а также в Законах "Об экологической экспертизе" и "Об охране окружающей природной среды" упоминается о таких заявлениях о воздействии, но не требуется их обязательного обнародования – опубликования. В результате мы постоянно запаздываем, только сейчас начинаем разбираться с тем, что произошло, например, на Алтае... И хотя все, что происходит, было заложено 30 лет назад, но и сегодня реализуются проекты без всяких заявлений о воздействиях, без нормальных оценок воздействия на окружающую среду, без экологической экспертизы. И все эти проекты финансируются. Когда же мы с этим будем разбираться?" (С.В.Кричевский). Это я к тому, что у американцев уже отработаны и сроки, и формы. Почему не воспользоваться примером? (Л. Лунева, Москва)

Ответ автора: Мне не все нравится, что отработано у американцев – у них душа слишком широкая, нам надо поскромнее. Да и их подход про сроки до, а не после, на мой взгляд, менее удачен. Мне больше нравится идея информировать как можно раньше, через определенный минимально разумный срок после принятия решения (в данном случае – после утверждения декларации о намерениях и решения о проведении ГЭЭ). А проект может разрабатываться и год, и два. Требование же "оповещать" в развитых странах означает раздачу буклетов, публикации практически во всех СМИ, что не сочетается с бережным отношением к природным ресурсам и стремлением сокращать образование ТВО, а для наших заказчиков это к тому же неоправданные значительные финансовые затраты. Я предлагаю опубликовать всего-навсего несколько строк, но в конкретном официальном рупоре органов власти и управления. Потом – там речь идет о крупных проектах, а я имею ввиду все проекты, но организовано и кратко, поскольку иногда и мелкий проект может быть продуман настолько неудачно, что рождает конфликт.

Проблема: Вместе или порознь? "Одной из проблем, связанных с разделением документов по ЭО и собственно проектной документации, считается возможность манипуляций, возникающих при этом. Так ЗВОС

в ряде случаев оказывается красивой декларацией, мало связанной с проектными решениями, далекими от оптимальных. В России (и некоторых других странах) документация по ОВОС входит в состав проектной документации, связана с нею неразрывно и не подлежит анализу отдельно от остальной проектной документации. Этот подход аргументируется именно стремлением препятствовать подобного рода манипуляциям. На практике, однако, отсутствие единого документа, отражающего все аспекты, связанные с воздействием на окружающую среду, существенным образом затрудняет представление адекватной информации заинтересованной общественности и снижает эффективность ЭО, поскольку значительная часть собственно проектной документации может содержать конфиденциальную информацию. В целом можно констатировать, что отсутствие документации по ЭО, выделенной из общей проектной документации, является рудиментом, характерным для систем ЭО, находящихся на ранних стадиях развития" ("Эколайн", 52).

Мнение автора: Как человек, всецело доверяющий только методу материального баланса (при котором, зная количественный и качественный состав сырья, материалов и готовой продукции, можно оценить количественный и качественный состав выбросов, сбросов, отходов), не представляю, как можно убедиться в достоверности приведенных в проекте величин выбросов, не зная величин потребляемого сырья. Да и из качества и количества выбросов можно извлечь информацию, защищенную не только коммерческой, но и государственной тайной. На мой взгляд – информация все же неделима, а вопросы конфиденциальности надежнее урегулировать ответственностью за разглашение тайны.

Проблема: Нужны ли общественные слушания на стадии ГЭЭ или достаточно только на стадии ОВОС? Мнение автора: Я думаю, что в них есть смысл, только если мнение общественности расходится с мнением экспертов. В этом случае эксперты должны осветить свою позицию перед народом и доказать ему свою правоту или же, наоборот, вникнуть в мотивы, движущие общественностью, и изменить свое решение. В принципе, достаточно иметь возможность представить аргументированные замечания в экспертную комиссию и потребовать аргументированного на них ответа в случае их отклонения.

Проблема: Какова степень участия общественной организации в ОЭЭ, после того как назначен председатель экспертной комиссии?

Мнение "Эколайна": "Организации следует участвовать в принятии ключевых решений, определяющих стратегию экспертизы, – прежде всего, в подборе дополнительных экспертов и постановке перед ними заданий. Может оказаться полезным выработать с руководителем "рамочное" техническое задание на проведение экспертизы. С другой стороны, хотя в момент "первичного" формирования комиссии ее руководителя официально не существует, полезно обсудить состав комиссии и направления ее работы с потенциальным руководителем".

Мнение автора: Считаю, что эксперту должно быть выдано ТЗ, а потом даны замечания по заключению. В процессе же проведения экспертизы эксперт должен руководствоваться регламентом проведения экологической экспертизы (32). В остальных случаях эксперту должно оказываться содействие, а вмешиваться в его работу нельзя – он независим.

2.3. Принятие решения о допустимости реализации планируемой деятельности

Проблема: Компромисс между экологией и экономикой.

Мнение "Эколайна" (52): "В странах с переходной экономикой решение по ГЭЭ и ЭО принимаются экологическими органами, в компетенцию которых не входит учет социально-экономических последствий. В развитых странах решение принимается местными органами власти. Для эффективного учета социально-экономических последствий возможен путь открытости информации для общественности и учет ее мнения. Общественность в курсе социально-экономических последствий".

Мнение автора: Кастовость взглядов – проблема не только природоохранной деятельности. Местные органы власти отдают приоритет экономическим интересам, а природоохранные органы не стремятся экономить деньги заказчика и вообще рисовать диаграмму "выгода-риск". Собственно, как и эконКО. А кто же будет комплексно мыслить, с учетом всех факторов и интересов?

2.4. Законотворчество на региональном уровне

Проблема: В этой сфере большая часть проблем порождена пробелами в законодательстве, которые проще (и допустимо) устранить на уровне субъектов федерации.

2.5. Ответственность

Проблема: Бытует мнение, (эта мысль высказывалась рядом опрошенных мною специалистов), что за нарушения в сфере экологической экспертизы практически невозможно привлечь к ответственности.

Тем не менее, подобные прецеденты существуют (см. Приложение 1), а анализ законодательства показал наличие достаточных норм для привлечения ко всем видам ответственности нарушителей законодательства в сфере экологической экспертизы.

Скорее всего, подобный пессимизм объясняется низким процентом выигранных дел. Но если сравнить решения судов, представленных в Приложениях 1 и 2, можно заметить, что по схожему составу правонарушения приняты противоположные решения. Причем там, где иск удовлетворен, по мотивировочной части решения можно заключить, что судья компетентен в вопросах экологической экспертизы и поэтому не побоялся взять дело к рассмотрению и рассмотреть его должным образом. Во втором случае судья постаралась отклонить иск по процессуальным основаниям, а судья кассационной инстанции провела параллель между ГЭЭ и экспертизой торгово-промышленной палаты, чем показала свою полную некомпетентность в вопросах экологической экспертизы.

На мой взгляд, ответственность за большую часть нарушений законодательства в сфере экологической экспертизы проектов предусмотрена, судебная практика же осложнена некомпетентностью судей в вопросах экологической экспертизы. Этот тезис подтверждается тем фактом, что в регионах, где и судьи, и истцы образованы в данной сфере (Челябинск, Хабаровск, Нижний Новгород), иски о признании незаконным положительного заключения ГЭЭ удовлетворяются, если есть на то основания.

3. ПРЕДЛАГАЕМАЯ ПРОЦЕДУРА ПРИНЯТИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКИ ЗНАЧИМЫХ РЕШЕНИЙ НА СТАДИИ ПЛАНИРОВАНИЯ ХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Одна из задач общественного экологического движения – добиться участия общественности в принятии решений на таком уровне, чтобы за общественностью оставалось последнее слово. Те, кто так желают, подсознательно считают общественностью себя, то есть индивидуума, достаточного образованного, чтобы понимать, о чем речь, социально-активного, которому небезразлично, как будут жить не только его, но и чужие дети, который, узнав об обсуждении проекта, обязательно придет на общественные слушания. А ведь общественность – это толпа, в которой даже если и есть подобный индивидуум, он нивелируется.

"В целом общественность (не отдельные люди, а именно "толпа") не может принимать здравых решений. Они действуют "как все", эффект толпы так сказать. Если обдумает решение индивидуум, он поступит так как воспитан/хочет, то в толпе он же может делать такие вещи, о которых потом жалеет. Давно известен такой эффект, что толпа/масс/коллектив "глупит" человека". (С. Сухарев)

С другой стороны, даже если чиновники компетентны, их легко подкупить или убрать с дороги иным способом, как и любого индивидуума. Всю толпу с дороги тихо и безболезненно убрать сложнее. Она неподкупна, но легко управляема – эффект толпы. При конфликте «только не у меня во дворе», добавится еще и предвзятость «затрагиваемой общественности». Никто не захочет, чтобы затрагивали именно его, любимого. А в центральной части России пустынь нет.

Вот и получается, что госконтроль зависим в одну сторону, общественность в другую. Как достичь принятия заведомо правильного решения?

На мой взгляд, постичь абсолютную истину нереально, можно только максимально к ней приблизиться. Вот я и предлагаю вашему вниманию свое видение того, как достичь принятия наиболее верного решения, максимально приближенного к идеалу.

На мой взгляд, единственный выход – опора на закон. Для этого надо иметь четко продуманное и разумное, реальное в исполнении законодательство, а общественности дать право контроля над его исполнением. Но, опять же, чтобы общественность могла этим правом эффективно пользоваться, она должна стать культурной и образованной, добросовестно изучать проблему, по которой собралась принимать решение. Не должна кухарка управлять государством – это абсурд. Если она хочет принимать решение по какому-то вопросу, сначала она должна этот вопрос изучить.

Но заставлять общественность образовываться против ее воли – пока не реально – об этом свидетельствуют "успехи" всеобщего и непрерывного экологического образования, обязательность которого зафиксирована в разделе 11 закона "Об охране окружающей среды" от 19.12.91. Нереально заставить, но реально создать мотивирующие условия. Следовательно, надо создать такие условия для общественности, чтобы у нее был выбор – участвовать в принятии решений и для этого потрудиться над самообразованием и над тем, чтобы разобраться в конкретной проблеме, по которой собралась

принимать решение, или не трудиться вообще ни над изучением проблемы, ни над участием в принятии решений. По пословице – любишь кататься – люби и саночки возить. Таким образом вместо общественности мы получим совокупность образованных индивидуумов, которая и будет вдумчиво участвовать в принятии решений.

В природоохранном законодательстве невозможно предусмотреть все случаи жизни, все спрогнозировать, поэтому особое внимание должно быть уделено урегулированию вопросов, связанных с возмещением экологического вреда, проведением и доказательностью (достоверностью) экологических экспертиз.

3.1. Как там, в «богатых» странах или по мотивам анализа зарубежного законодательства

Часто приходится слышать даже от умных людей, что мы не можем решать экологические проблемы, пока не разбогатеет, что нечего смотреть на Америку – она богатая, а мы бедные. И у меня однажды возник вопрос – почему Америка богатая и там природоохране могут уделять должное внимание, а у нас готовы заплатить за сомнительную прибыль здоровьем, а то и жизнью собственных детей?

Я обратилась к законодательству наиболее «продвинутых» в природоохране стран – США, Канады, Японии, Англии. Первая, достаточно неожиданная трудность оказалась в том, что не так-то просто найти в нашей стране тексты иностранных НПА даже на языке оригинала. Наиболее доступно законодательство США, на втором месте – Канады (некоторые тексты можно скачать в Интернете), на третьем месте по доступности НПА – законодательство Англии. О законодательстве Японии написаны книги, статьи, диссертации, а сами тексты найти невозможно даже на Камчатке, где много и японцев, и японского.

Но и той информации, которую удалось собрать и проанализировать, оказалось достаточно, чтобы найти ответы на собственные вопросы, понять, почему они богатые, а мы бедные, почему наше законодательство самое прогрессивное в мире и не работает, а у них менее прогрессивное, и работает.

Оказалось, что дело не в экологическом законодательстве, а в общих принципах построения цивилизованного общества и в разумном общем, а не специальном законодательстве. Как сказал С.А. Боголюбов, не может быть хорошего экологического законодательства, когда плохое законодательство в целом². И анализ законодательства указанных стран показал, что при хорошем общем законодательстве даже поверхностное специальное законодательство будет работать эффективно. Например, NEPA³ (по своей сути достаточно декларативный НПА) произвел революцию в природоохране США большую, чем хороший и конкретный закон РФ "Об экологической экспертизе".

Основная причина успеха ОЭК в цивилизованных странах, на мой взгляд – это ставка на значимость общественного мнения, важность имиджа, как для политика, так и для рядового гражданина. Ведь там формально еще меньше прав у общественности на принятие решений. Последнее слово за органами государственного контроля и управления. Но у той общественности больше прав на информацию. Процесс принятия решений полностью открыт. Четко отработан

² Выступление на Парламентских слушаниях в Госдуме РФ 1 июня 1998 года.

³ Закон о национальной политике в области охраны окружающей среды (НЭПА), 1969 г.

механизм именно информирования общественности и выявления общественного мнения. Ни ОВОС, ни природоохранные решения госчиновников не могут являться закрытой информацией.⁴

У нас же даже текст заключения ГЭЭ получить достаточно проблематично. Как говорят в отделе ГЭЭ Липецкой области: "Мы Вас обязаны проинформировать, но показывать текст заключения ГЭЭ не имеем права". И чтобы проверить законность и обоснованность заключения ГЭЭ, общественность должна пройти сложный путь истребования заключения через суд, в котором тоже непросто обосновать желание с ознакомиться с заключением.

Когда же процесс принятия решений открыт, экологическая информация легкодоступна, представители общественности сами проследят нарушение законодательства и проинформируют компетентные органы, а если те не прореагируют надлежащим образом, подадут в суд и на принимавших противозаконное решение, и на компетентные органы.

Поскольку в развитых странах очень важна деловая и просто человеческая репутация, то принять откровенно неправомерные решения чиновники редко способны отважиться.

Если к тому же наладить действительно независимые, друг друга контролирующие три ветви власти и избирательную систему, которую нельзя обойти, это освободит от необходимости создания системы тотального контроля, в том числе и экологического и создаст условия для эффективного общественного контроля.

В настоящее время общественное движение России выросло профессионально и численно, эконоНКО есть в каждом субъекте Федерации и даже в районных центрах. Так что при создании приведенных выше условий, думаю, ОЭК может существенно дополнить ГЭК. А ГЭК при этом может быть действительно численно сокращен.

Япония в силу исторических и географических особенностей первая столкнулась всерьез с экологическими проблемами и смогла прочувствовать на себе, что такое экологический кризис, ртутное отравление, радиационное поражение. Как отклик на болезни "Минамата", "Итай-итай" появилось самое простое законодательство о возмещении вреда здоровью человека от экологически вредной деятельности. Если в нашем законодательстве для доказательства даже очевидной причинно-следственной связи между заболеванием и проживанием в экологически неблагоприятной зоне требуется заключение дорогостоящей медико-экологической экспертизы, то в Японии для этого достаточно того, что район загрязнен таким веществом, от которого МОЖЕТ появиться указанное заболевание и человек проживал в этом районе достаточно время для возникновения данного заболевания (40). В первый, достаточно короткий период времени разорилось порядка 1000 заводов, но остальные смогли приспособиться к экологическому законодательству. При этом Япония стала только богаче, катастрофы и голодного бунта не последовало. У нас же, как правило, принято жалеть заводы и их рабочих – "нельзя закрыть завод, люди останутся без работы и умрут с голоду". Мы в этом убеждены. Хотя когда заводы массово останавливались по экономическим причинам, шуму было много, но потом как-то все приспособились и пережили экономический спад. По

⁴ Выступление Эрики Розенталь (США) на международном практическом семинаре Института эколого-правовых проблем "Экоюрис", Москва, 15 мая 2001 г.

экологическим причинам закрыть завод невозможно. Само же население испугается голодной смерти. Уж лучше от рака или лейкемии. Вот и существует НЛМК – гордо и богато. Реставрирует церкви, его хозяин получил орден от Патриарха всея Руси, а вплотную к коксохиму живут люди, у которых дети-инвалиды, а взрослые умирают не всегда стариками.

В Недерландах решили проблему стойких органических загрязнителей (СОЗ), обязав заводы в течение определенного срока выполнить природоохранные требования в отношении СОЗ. Не справившиеся с заданием предприятия были закрыты. И опять же, голодными бунтами и ростом социальной напряженности это не сопровождалось⁵.

Может и нам не стоит бояться заставлять промышленников соблюдать законы?

Предлагаю следующий механизм участия общественности в принятии экологически значимых решений на стадии планирования хозяйственной деятельности. Помимо указанных выше источников, в разработке указанного механизма особую роль сыграла серия социологических интервью и беседы со специалистами в период моего пребывания на Камчатском полуострове (лето 2000 года).

3.2. Механизм участия общественности

Мне видится следующий сценарий:

Некто запланировал хозяйственную деятельность. Он оформляет Декларацию о намерениях и подает ее в отдел государственной экологической экспертизы. А информирование общественности возлагается не на заказчика, а на указанный отдел, поскольку в этом случае информирование общественности будет проходить централизованно, систематически и, соответственно, более организовано. Например, 5 и 15 числа (или в первую и третью декаду) каждого месяца отделы ГЭЭ публикуют перечень утвержденных Деклараций о намерениях с минимально необходимой информацией в официальном СМИ в одном и том же разделе, в одном и том же месте, с разбивкой по районам города. Одновременно отдел ГЭЭ посылает заказное письмо с перечнем планируемых к реализации проектов на определенной территории эконоКО, специализирующейся на ОЭЭ (Центр экологической экспертизы), ТОСам, территория которых попала в зону влияния объекта ГЭЭ.

Тогда общественность не должна будет выискивать по разным газетам и радиопередачам, что же у нас в городе хотят построить, а получит возможность отслеживать все полностью с минимальными временными и финансовыми затратами.

Сейчас сложность внедрения данного правила состоит в том, что не все заказчики оформляют Декларацию о намерениях, большинство (по крайней мере, в Липецкой области) подают на экспертизу сразу проект. На мой взгляд – это дело заказчика – если он хочет заплатить сразу за проект, который могут потом полностью отклонить, то пусть рискует своими деньгами. Только в этом случае не стоит (как у нас пока принято) жалеть заказчика и его деньги – он сам выбрал такой путь. Тогда отдел ГЭЭ вместо информирования об утверждении Декларации о намерениях в том же порядке публикует

⁵ С.С. Юфит. Выступление на конференции сети "Экология безопасность здоровье детей", февраль 2001 года

информацию о поданном на экспертизу проектом документе (то есть, по сути – на отдел ГЭЭ возлагается информирование о первичных материалах, поданных на экспертизу).

Но на экспертизу не должна приниматься проектная документация без ОВОС, а составная часть ОВОС – информирование общественности и консультации с ней. Если, опять же, заказчик захотел все это выполнить самостоятельно, и, в течение месяца после опубликования отделом ГЭЭ информации о проекте в официальном СМИ от общественности нарекания не поступило – можно приступить к проведению ГЭЭ.

Сложившаяся ныне практика разноречивая в подаче материала на экспертизу негативно влияет на качество проектов и хорошо бы, чтобы отдел ГЭЭ приучил заказчиков к порядку. Если заказчик поймет, что его проект может быть отклонен или его придется полностью переделывать, если без консультации с общественностью не будут приниматься материалы на экспертизу, а только лишь из-за того, что не была подана Декларация о намерениях заказчику придется месяц ждать начала ГЭЭ, он предпочтет начинать с Декларации. Не такая уж сложная это процедура.

Минимально необходимая информация:

- Наименование проекта;
- Место размещения;
- Наименование заказчика, его юридический адрес;
- Контактная информация, то есть ФИО, телефон, адрес электронной почты, адрес офиса, часы приема представителя заказчика, у которого можно получить дополнительную информацию по планируемой деятельности. Часы приема должны быть не реже 8-мичасового рабочего дня 2 раза в неделю до подачи документов на ГЭЭ, раза в две недели – до пуска объекта в эксплуатацию.

В связи с тем, что с одной стороны, специально уполномоченный орган на проведение ГЭЭ может быть не ниже уровня субъекта Федерации, а с другой стороны даже объекты Федерального уровня реализуются на земле определенного субъекта Федерации, интересы которого должны учитываться (согласно действующему законодательству) предлагаю указанную информацию публиковать в официальном СМИ субъекта Федерации, в определенные числа, в определенном месте. Для Липецкой области – это Ведомости администрации Липецкой области или Липецкая газета.

Когда мы ведем речь об общественности, мы как бы подразумеваем, что она очень хочет участвовать в принятии решений. На самом деле – общественность – это категория, которая имеет такое право, но никак не обязанность. И то, что от ее желания реализовывать данное право зависит ее же и благополучие – совсем не причина, что у нее появится желание таким образом заботиться о благополучии себя и своих детей. Это данность, и здесь можно только повторить известные фразы: «Каждый народ достоин своего правительства» и «Нельзя никого насильно мордой в счастье».

С другой стороны, надо уважать не только общественность, но и заказчика. Делать его заложником пассивной общественности – несправедливо. Вот почему мне не нравится западный подход к информированию общественности – объявления в большом количестве СМИ, распространение буклетов и т.д. и т.п. Те, кто хотят участвовать в управлении своей жизнью по идее, политически активны

и должны читать официальный рупор местных органов власти, быть в курсе событий, принимаемых правовых актов.

Таким образом, предлагаю ограничиться приведенной выше формой информирования. Далее заинтересованная общественность может самостоятельно отслеживать информацию, регулярно читая указанную газету, и если объект по ее разумению представляет интерес, заявлять о необходимости общественных слушаний и желании в них участвовать. Вот тогда уже заказчик и будет обязан представить максимально полную информацию и провести общественные слушания и иную работу с общественностью.

Проведению общественных слушаний должна предшествовать большая и серьезная подготовительная стадия. То есть к общественным слушаниям необходимо подготовиться не только заказчику/разработчику проекта, но и общественности, которая хочет участвовать в принятии решений.

Заказчик должен выставить проект в общедоступном для его внимательного изучения месте – в центральной библиотеке субъекта Федерации и центральной библиотеке района, в котором данная деятельность планируется к реализации.

Также заказчик должен организовать консультации для общественности, в том числе и для отдельных ее представителей (индивидуумов), если у нее появятся вопросы по проекту. Причем обязанностью консультанта должно быть терпеливое, квалифицированное разъяснение вопросов на понятном для консультируемого языке.

Таким образом, к общественным слушаниям общественность должна быть подготовлена, в слушаниях должны участвовать те, кто добросовестно разобрался в проблеме, чтобы ее обсуждать. Конечно, проверить добросовестность подготовки к слушаниям у общественности не представляется возможным, поскольку она никому ничем не обязана. Но и возлагать на заказчика/разработчика проекта дополнительные обязательства в виде стать жертвой бескультирии и некомпетентности общественности, тоже несправедливо.

Главная проблема проведения общественных слушаний в низкой культуре дискуссии, как у заказчика/разработчика, так и у остального населения. Настолько это сложная проблема, что она становится камнем преткновения на пути участия общественности в принятии решений. И на пути поиска компромиссов между заказчиком и общественностью. Пока эти две категории друг друга стоят.

Мне видится единственный выход – пойти по пути адаптации канадского опыта к российским условиям. В общем, предлагаю следующий сценарий:

Общественные слушания проводятся в помещении вроде актового зала.

Чтобы все было как можно более честно, половина мест в зале должна быть отведена представителям общественных организаций, вторая половина, для остальной общественности района (чтобы это не было инсценировкой, подобной общественным слушаниям генплана г. Липецка, когда общественникам было дано два места в зале, в остальном заполненном представителями городской администрации и остальными чиновниками).

Штатным сотрудникам органов власти и управления должно быть отведено не более 10 % мест. Аргументация, что чиновники – это тоже общественность, не принимается, поскольку они – должностные

лица, зависимые лица, а в общественных слушаниях должна участвовать независимая общественность. По крайней мере, зависимую общественность от независимой можно отделить правилом неучастия в общественных слушаниях госчиновников и представителей предприятия, учреждения, организации, являющейся заказчиком/разработчиком проекта.

Так же, по аналогии с процессуальным законодательством, при наличии аргументированных доводов о зависимости конкретного лица в результатах общественных слушаний общим голосованием остальных присутствующих в зале можно исключить из участников слушаний определенных лиц (вне 10% мест, отведенных для заведомо зависимой категории чиновников). Так же по этой процедуре можно выводить из зала заседаний лиц, нарушающих правила поведения и ход ведения слушаний (уже независимо от статуса). Здесь просматривается аналогия с процессуальным законодательством в отношении отвода судей и выведения из зала суда лиц, нарушающих правила поведения.

Правила поведения:

- Говорить только по делу, спокойным тоном;
- Не шуметь, не выкрикивать, не перебивать, не провоцировать конфликт.

После того как урегулировали состав участников общественных слушаний – выбирается арбитр. Обязанности арбитра: слушать и слышать выступающего, анализировать его выступление, оценить качество аргументации и в итоге внести запись на один из ватманов. Хорошо, если такому человеку еще и доверяют одновременно и заказчик, и общественность.

На сцене вывешиваются два ватмана: На одном записываются преимущества, которые даст реализация планируемой деятельности, на другом – чем придется платить за эти преимущества. И не надо никаких общих выступлений, привычных нам речей. Только как можно более краткие и четкие заявления, в которых предлагается добавить пункт на один из ватманов и дается аргументированное обоснование вынесенного предложения.

После того, как все записи внесены на ватманы, арбитр объявляет вторую стадию общественных слушаний, которая, по решению присутствующих, может быть отложена на определенный срок, если требуется подготовка, либо проводится после небольшого перерыва, в течение которого народ может отдохнуть, собраться с мыслями, перекусить.

Вторая часть общественных слушаний – анализ потерь, то есть оценка того, чем придется заплатить при реализации планируемой деятельности. Каждый выступающий вносит предложения по минимизации какого-то из указанных негативных воздействий. Таким образом часть записей ватмана потерь переносится на ватман предложений по усовершенствованию проекта. Остаются нерешаемые проблемы, которые присутствующие должны оценить – не слишком ли это большая плата за те преимущества, которые дает реализация планируемой деятельности. Какие-то потери можно компенсировать платой за нанесение вреда⁶. Возможно, заказчик благоустроит территорию проживания

⁶ Здесь камень преткновения – однозначный запрет нанесения вреда здоровью человека. То есть формально, согласно законодательству здесь не может быть компромиссов. А реально – практически невозможно реализовать мало-мальски серьезную деятельность абсолютно и однозначно безвредно для всех. Результат – вместо того чтобы обговорить вопросы компенсации заказчику/разработчику и комиссии ГЭЭ приходится делать вид, что планируемая деятельность вред не наносит вообще.

затрагиваемой проектом общественности или решит какую-то другую ее проблему и получит, таким образом, согласие принять потери. Если наносимый вред, в принципе, переносим.

После чего анализируются оставшиеся проблемы с целью оценить, не слишком ли большая плата будет за обещаемые блага? Возможно, застройку любимого сквера, если за это разобьют парк, до которого придется ходить на 10 минут дольше, пережить можно, высокий риск заболевания раком детского населения – вряд ли. И задача арбитра провести слушания таким образом, чтобы суметь это довести до общественности, достичь компромисса между заказчиком и общественностью или выявить действительную невозможность такого компромисса, однозначную причину, по которой он невозможен.

Вынесение решения, подобного заключению ГЭЭ: принять проект, доработать по указанным замечаниям, запретить проект. Решение принимается общим голосованием.

В случае если результаты общего голосования не совпали с результатами самих слушаний (с результатами ватмана), например, конфликт под названием «только не у меня во дворе» – общественность принципиально заартачилась безо всяких на то оснований, проект подается на ГЭЭ и далее работает привычный механизм.

Поскольку предполагаем, что среди общественности есть, в том числе и специалисты, например, работающие в эконоКО, вузе, НИИ, которые не поленились предварительно изучить проект, то принимаем, что проект хорошо проанализирован независимыми экспертами и нет необходимости в проведении ГЭЭ, достаточно текущего согласования с органами государственного контроля и управления, чтобы не пропустить очевидно плохой проект. Если это не так, и общественность не удосужилась подготовиться к слушаниям, поверила заказчику/разработчику на слово, то опять вспомним известные фразы: «Каждый народ достоин своего правительства» и «Нельзя никого насильно мордой в счастье».

Таким образом, необходимость в проведении ГЭЭ возникает только в случае расхождения результатов голосования с результатами самих слушаний, то есть, когда конфликт не снят проведением слушаний и непонятно, как его снимать: Объясняли-объясняли, а те так и не поняли и как объяснять, неизвестно – слушания зашли в тупик. Если отдел ГЭЭ и эконоКО смогут наладить конструктивное взаимодействие с лучшими представителями общественности, можно создавать сбалансированную комиссию ГЭЭ – эксперты ГЭЭ и эксперты из эконоКО. Хорошо бы законодательно ввести требование не о введении наблюдателей в комиссию ГЭЭ, а о введении полноправных экспертов числом на один меньше чем госэкспертов при условии, что эконоКО способны предоставить экспертов, соответствующих требованиям к эксперту по формальным признакам.

Пока требования к эксперту в нашем законодательстве таковы:

Статья 16 ФЗ "Об экологической экспертизе" от 23.11.95.
Эксперт государственной экологической экспертизы

1. Экспертом государственной экологической экспертизы является специалист, обладающий научными и (или) практическими познаниями по рассматриваемому вопросу...

2. Экспертом государственной экологической экспертизы не может быть представитель заказчика документации, подлежащей государственной экологической экспертизе, или разработчика объекта

государственной экологической экспертизы, гражданин, состоящий в трудовых или иных договорных отношениях с указанным заказчиком или с разработчиком объекта государственной экологической экспертизы, а также представитель юридического лица, состоящего с указанным заказчиком или с разработчиком объекта государственной экологической экспертизы в таких договорных отношениях.

Включение экспертов от общественности в комиссию ГЭЭ сняло бы необходимость в проведении ОЭЭ, которая не имеет юридической силы. В России до введения института ГЭЭ существовал институт экспертиз ВООП, который был более эффективен, чем нынешний. И хорошо бы вернуться к использованию этого опыта.

Экспертизы ВООП: При Всероссийском обществе охраны природы существовал Технический совет, в который входили видные ученые, специалисты. Быть членом Совета считалось престижным, достойным, поэтому он состоял действительно из наиболее авторитетных личностей. Так, долгое время Технический совет камчатского ВООП возглавлял директор Камчатского института экологии и природопользования доктор экономических наук Роберт Савельевич Моисеев. Потом он возглавлял много комиссий ГЭЭ на Камчатке. Так вот – экспертизы ВООП проводились только по конфликтным или особо сложным объектам, их было мало, но проводились они качественно и к выводам экспертов относились со всей серьезностью – им следовали.

Если экспертизы проводить по предложенной мною схеме, то на ГЭЭ будут подаваться только конфликтные и особо сложные объекты, как во времена экспертиз ВООП. В этом случае собрать команду из авторитетных специалистов, которым доверяет общественность, но сами они являются профессионалами, более реально. А вот качественно проводить экспертизы, поставленные на поток, почти невозможно. Да и не нужно.

3.3. Организация ГЭЭ

Руководителем экспертной комиссии традиционно выбирается наиболее авторитетный специалист, подразумевается, что он лучше всех может оценить проект. На самом деле, по мнению Роберта Савельевича Моисеева⁷ с которым я согласна, руководитель экспертной комиссии должен уметь вести заседания экспертной комиссии, слушать других людей, сглаживать конфликтные ситуации, выводить ораторов из эмоциональной сферы в интеллектуальную, отделять зерна от плевел, анализировать, обобщать сказанное экспертами в единое логичное заключение ГЭЭ. То есть, по сути, он не столько должен много знать в отношении планируемой деятельности, сколько иметь вышеперечисленные навыки, быть психологом. Возможно, действительно, на эту роль хорошо приглашать психолога, а еще лучше, если найдется человек с двумя образованиями, одним экологическим (или, хотя бы, техническим), а другим – психологическим.

Знать же должны эксперты – это их задача – анализ проекта и выявление ошибок проектирования и оценки воздействия на окружающую среду.

⁷ "Руководитель должен уметь регулировать человеческие отношения. Любой процесс, особенно в деле охраны природы – это, прежде всего процесс человеческих отношений". Моисеев Роберт Савельевич, директор Камчатского института экологии и природопользования ДВО РАН.

На первом заседании экспертной комиссии эксперты между собой должны определиться, чья помощь и в какой последовательности им нужна. Так, экономисту для более точного определения экономических показателей нужно получить заключение специалистов, оценивающих ущербы природным ресурсам. Например, в проекте указано нанесение вреда рыбным запасам в сумме – 10 тыс. рублей. Эксперт-рыбник оценивает ущерб в сумме 20 тыс. рублей.

При определении экономических показателей экономист должен оценить – насколько прибыль от реализации планируемой деятельности превышает потери, по сути, составить диаграмму «выгода-риск». Если он будет работать отдельно от экспертов, оценивающих адекватность заявленного ущерба, он будет опираться лишь на цифры, указанные в проекте и выйдет на величину высокой эколого-экономической эффективности, когда в реальности (с учетом замечаний иных экспертов) она будет недопустимо низкой. Вынесение же окончательного вердикта экспертов должно опираться именно на величину эколого-экономической эффективности и диаграмму «выгода-риск», а не на количество высказанных замечаний, как пока делается.

Помочь составить эколого-экономический прогноз может компьютерное моделирование. Подобные модели в помощь экспертам способны разработать, например, в социально-экономической лаборатории Камчатского института экологии и природопользования. Проблема их практического использования в том, что, во-первых, они дороги, во-вторых, чтобы они правильно работали, нужна достоверная исходная информация, которую заказчик старается не давать.

Так что если нет возможности разработать подобную компьютерную модель, то придется считать и прогнозировать вручную с использованием математического аппарата. Вероятно, для этого в комиссию придется приглашать математика или программиста, а может и экономист справится.

Компьютерное моделирование позволяет уйти от недостатка, присущего нынешним экспертизам – отсутствие системного подхода. К сожалению – в государственной экологической экспертизе довлеет отраслевой подход – приглашаются эксперты по лесу, воде, воздуху... которые в состоянии оценить только один "свой" аспект проблемы. В составе комиссии должен быть человек, который обладает навыками системного подхода и сможет, проанализировав заключения отраслевых специалистов, сделать вывод в ракурсе "выгода-риск". Мне здесь видится тандем экономист и эколог-системщик, которые способны на основе индивидуальных заключений экспертов составить диаграмму «выгода-риск» или оценить эколого-экономическую эффективность проекта.

Если размеры экономической выгоды значительно превышают размеры экологического вреда, то можно говорить о допустимости реализации деятельности при условии осуществления компенсационных выплат. Ведь если ожидается большая прибыль при маленьком ущербе – то что стоит заказчику возместить ущерб? А если нет – то зачем нам такой проект?

Итак, на первом заседании экспертной комиссии происходит знакомство экспертов между собой, распределение обязанностей, ответственный секретарь комиссии докладывает о материалах, представленных на экспертизу, об особенностях проекта.

Ко второму заседанию готовятся проекты индивидуальных экспертных заключений, и на самом заседании доводится их содержание до остальных членов экспертной комиссии. Если кто-то из экспертов считает необходимым получить копию экспертного заключения коллеги для корректировки своего собственного, ему должны предоставить ксерокопию.

К третьему заседанию корректируются проекты индивидуальных экспертных заключений по результатам экспертных заключений коллег (см. пример про последовательность подготовки экспертных заключений) и на самом заседании происходит окончательное обсуждение индивидуальных заключений.

Руководитель экспертной комиссии, эколог-системщик составляют сводное заключение. Экономист, возможно, с помощью математика, программиста и эколог-системщик составляют диаграмму «выгода-риск», рассчитывают эколого-экономическую эффективность проекта.

Четвертое заседание – обсуждение проекта сводного заключения.

Пятое заседание – обсуждение проекта сводного заключения, составленного с учетом результатов предыдущего обсуждения.

Шестое заседание – обсуждение проекта сводного заключения совместно с заказчиком и представителями общественности.

Если заключение отрицательное – обсуждение только совместно с заказчиком. Если после обсуждения проекта отрицательного заключения с заказчиком заключение становится положительным, то далее все идет как для проекта положительного заключения.

Обсуждение проекта положительного заключения происходит почти по сценарию общественных слушаний: На ватмане записываются замечания и предложения выступающих. Потом происходит обсуждение каждой записи относительно значимости предложенных замечаний и замечания, признанные незначимыми вычеркиваются.

При наличии значимых замечаний, проект возвращается на доработку.

Проведение экспертизы должно быть открытым. Это значит, что в заседаниях могут участвовать наблюдатели от общественности (25 % от численности экспертов).

Заключение ГЭЭ должно быть общедоступно и не может считаться охраняемой государственной или коммерческой тайной. Обязанность представления текста заключения ГЭЭ возлагается на отдел ГЭЭ и заказчика (на то должностное лицо, которое им было назначено для связи с общественностью еще на стадии информирования о Декларации о намерениях). Процедура предоставления заключения ГЭЭ: Любой гражданин (без обоснования причин), который желает ознакомиться с текстом заключения ГЭЭ, приходит в часы приема к указанному должностному лицу, которое предоставляет ему текст заключения для ознакомления в его кабинете в течение часов приема. Гражданину разрешается делать любые выписки из представленных документов.

Желание гражданина получить ксерокопию документа (ОВОС, заключение ГЭЭ) должно быть удовлетворено в течение рабочего дня при условии оплаты гражданином себестоимости ксерокопии. Завышать расценки на ксерокопию запрещается, но и возлагать на заказчика оплату полностью, неразумно, поскольку в этом случае народ может ходить и копировать без особой на то необходимости огромное число копий, а так будут копировать только те, кому надо – деньги небольшие, можно сложиться, если что. Если совсем бедные – перепишут от руки в кабинете.

При неудовлетворительной работе с общественностью со стороны заказчика и экспертов у общественности может сложиться представление о необходимости проведения ОЭЭ для более основательного изучения проблем, связанных с реализацией планируемой деятельности.

Если же проект был представлен на всеобщее ознакомление, скорее всего, необходимость в проведении ОЭЭ не возникнет, но лишать общественность такого права неразумно, ведь ОЭЭ проводится за счет средств самой организации и само по себе не влечет юридических последствий. Только после утверждения председателем или заместителем специально уполномоченного органа в сфере ГЭЭ. Единственное что мешает такому ходу событий – ОЭЭ должна быть проведена до получения положительного заключения ГЭЭ. Мне кажется, что это правило хотя и имеет под собой основание, но очень мешает делу. ОЭЭ следует проводить в том случае, когда общественность не согласна с результатами ГЭЭ. Для этого результаты ГЭЭ должны быть получены. Таким образом считаю уместным продлить срок проведения ОЭЭ до 3-х месяцев после обнародования результатов ГЭЭ. Процедура принятия решения на этой стадии такова: ГЭЭ обнародует результаты в официальном СМИ и в течение 10 дней ждет реакции общественности. В течение этого срока общественность должна заявить о своем желании провести ОЭЭ.

Желание выражается в виде заявления произвольной формы на имя руководителя специально уполномоченного на проведение ГЭЭ органа и подается в официальном порядке (должно быть зарегистрировано). Затем еще в течение 10 дней от общественности ожидается заявление на проведение ОЭЭ в соответствии с требованиями закона. И затем еще 3 месяца (в случае проектов особой сложности – 6-ть месяцев) дается на проведение ОЭЭ. В течение этого срока заключение ОЭЭ должно быть передано в комиссию ГЭЭ. Комиссия ГЭЭ должна рассмотреть заключение ОЭЭ на заседании с приглашением заказчика и экспертов ОЭЭ и дать письменные аргументированные объяснения по непринятым замечаниям. По принятым замечаниям и в случае утверждения заключения ОЭЭ никаких объяснений давать не надо.

Это предложение, конечно, затян timer процедуру принятия решений, но именно в тех случаях, когда заказчик и эксперты ГЭЭ плохо работали с общественностью. Что называется, сами виноваты. То есть в этом случае, считаю, заказчика жалеть не стоит. Да и если идти по предложенному мною механизму необходимость в подобном должна возникать крайне редко или не возникать вообще.

Об ОЭЭ см. статью

Процедура ОЭЭ почти идентична предложенной процедуре ГЭЭ, но, поскольку, утвердить ее заключение очень проблематично, должны быть соблюдены следующие условия:

- собрать комиссию из как можно более авторитетных экспертов;
- организовать компанию PR.

Очень важно строго соблюдать все процессуальные нормы: Правильно зарегистрировать ОЭЭ, зафиксировать передачу заключения в комиссию ГЭЭ (лучше всего, послать заказным письмом с уведомлением о вручении и продублировать передачей лично в руки секретарю специально уполномоченного органа в сфере ГЭЭ, проследить, чтобы секретарь зафиксировал получение заключения ОЭЭ в книге регистрации входящих документов).

Правильно составить и оформить заключение ОЭЭ.

Проведение самой ОЭЭ сделать как можно более гласным.

В случае отказа от утверждения ОЭЭ и непринятия замечаний, высказанных экспертами ОЭЭ согласно действующему законодательству орган ГЭЭ должен дать мотивированное объяснение причин неутверждения заключения и непринятия замечаний. В случае отсутствия или неудовлетворительной мотивации можно подать иск о признании незаконными и необоснованными выводов ГЭЭ по основанию несоблюдения норм проведения ГЭЭ – неучет мнения общественности. Подобные прецеденты уже имели успех, правда, не в Липецке.

Таким образом мне видится основа механизма участия общественности в принятии решений в опоре на закон, аргументированные доводы и индивидуумов от общественности.

3.4. Правовой аспект реализации предложенного механизма

Реализация предложенного механизма в правовом аспекте требует внесения изменения в действующие НПА, а также принятие новых НПА. При этом часть вопросов может быть решено на региональном уровне.

Процесс информирования общественности изложен в Положении об ОВОС (78). Он более "прогрессивен", то есть сложен и затратен для заказчика, чем предложенный мной, и, как показывает годовое существование данного Положения, заказчик не информирует общественность должным образом. Для усовершенствования процесса информирования следует внести поправки в Положение об ОВОС и принять соответствующий НПА на региональном уровне, например – регламент проведения процесса ОВОС в Липецкой области, в котором конкретно указать этапы, сроки, СМИ, в которых будет проводиться информирование общественности.

Раннее информирование общественности предусмотрено Положением об ОВОС (27), которое повсеместно не исполняется заказчиками/разработчиками проектов, причем, как показывает практика, они о нем даже не знают. Здесь уместна разработка норм-санкций материального характера, которые обяжут заказчика соблюдать Положение об ОВОС надлежащим образом. Действующее законодательство содержит общие нормы, предусматривающие санкции за несоблюдение природоохранных норм при проектировании и строительстве объекта, которые можно пытаться применять в этих целях до появления специальных норм. Пока подобные прецеденты мне неизвестны и ответственность за данное положение дел лежит на органах государственного экологического контроля. Именно они должны выступать истцами, формировать практику применения экологического законодательства, искать пути оживления "мертвых" экологических НПА.

Процесс проведения общественных слушаний не урегулирован даже Положением об ОВОС, поэтому здесь возможно принять соответствующий НПА на региональном уровне, который не будет противоречить федеральному. Здесь возможно два варианта – включить регламент проведения общественных слушаний в региональный регламент проведения ОВОС, и второй вариант – принятие отдельного Регламента проведения общественных слушаний на территории Липецкой области. Преимущество отдельного НПА в том, что общественные слушания в дальнейшем могут проводиться не только в рамках процесса ОВОС, но в иных случаях.

А вот предложение о проведении ГЭЭ только особо значимых проектов, а также всех конфликтных проектов требуют внесения существенных изменений в закон "Об экологической экспертизе". Ввиду того, что в настоящее время идут попытки пересмотреть закон для его смягчения, предлагать вносить изменение в закон "Об ЭЭ" опасно – могут принять не только мои предложения, но и свои под видом желания общественности пересмотреть закон.

Предложения по формированию экспертной комиссии требуют внесения незначительных изменений в Регламент о проведении ГЭЭ (32).

Предложения в сфере организации ГЭЭ носят в целом методический характер и могут быть оформлены в качестве методических указаний для проведения ГЭЭ, а также в виде изменений в регламент проведения ГЭЭ. Лишь небольшая часть предложений требует изменения Федерального Закона.

4. ПУТИ ПОДГОТОВКИ КВАЛИФИЦИРОВАННОГО ЭКСПЕРТА. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ И ОБЩЕСТВЕННЫХ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Основные проблемы, которые возникают при проведении экологической экспертизы, заложены в субъективном человеческом факторе. Как заметил мой студент Сергей Сухарев: "Проблема не в экологии, проблема в людях". Один из путей повышения эффективности экологической экспертизы – разработка критериев идеального эксперта и подбор экспертов в соответствии с разработанными критериями.

Я обратилась к психологам и социологам с вопросом: Как практически осуществить эту идею? Мне объяснили, что мировая психологическая наука десятилетия билась над сходной проблематикой и пришла к выводу об абсолютной нерешаемости этой задачи, что невозможно заранее подбирать кадры, основываясь только на субъективных критериях и единственный путь – проверить человека в деле.

Печально, конечно. Хочется, чтобы были разработаны психологические критерии или тесты, по которым мы легко отделяли бы зерна от плевел. Но все равно задуматься над тем, какими качествами должен обладать эксперт, думаю, надо. Например, чтобы предложить эти критерии самим экспертам для их внутренней самооценки – в каком направлении им совершенствоваться. А также преподавателям, чтобы они не только давали знания, но и развивали у учащихся соответствующие предложенным критериям качества и навыки.

Вопрос-предложение к психологам и специалистам в сфере экологической экспертизы все-таки оставляю: может проверку делом осуществлять путем создания модельного проекта с заранее заданными ошибками проектирования? Перед внесением же претендента в банк данных эксперта проверять его профпригодность путем создания модельной ситуации, дав ему на экспертизу такой проект-тест, и по составленному им экспертному заключению сделать вывод о его профессиональном уровне?

Первый ответ от психолога (Елена Бриллинг, Москва) я уже получила: "На самом деле, при отборе кадров можно пойти сложным многоступенчатым путем. Сначала разработать критерии, которым должен соответствовать эксперт, потом подобрать методики их выявляющие. После чего отобранного человека все равно придется проверять на практике (или лучше в "модельной экспертизе"), так как невозможно учесть все качества человека, необходимые для проведения экспертизы конкретного проекта. Использование методик, конечно, облегчит подбор экспертов, повысит качество экспертиз, но жизнь всегда внесет свои коррективы, иногда в самом неожиданном месте. И проверка в деле – самая главная проверка".

Итак, сначала надо разработать критерии:

4.1. Критерии идеального эксперта

Каким должен быть эксперт, какими качествами обладать?

– Независимое мышление. Человек, не поддающийся влиянию авторитетов, не цепляющийся за корпоративную этику, а способный

независимо и адекватно воспринимать информацию – делать выводы, основываясь только на фактах, а не на домыслах и не подкрепленных доказательствами умозаключениях авторитетов или сильных мира сего;

- Постоянное самообразование – отслеживание всего нового в той области, в которой он является экспертом;

- Способность самообразовываться "на ходу" – в ходе экспертизы объекта не только читать сам проект, но и литературу или иные источники информации, которые позволяют вникнуть более детально в проблему и найти наилучший вариант ее решения;

- Умение противостоять угрозам и давлению, чем и обуславливается истинная независимость;

- Нравственное, которое позволит качественно работать и отстаивать свою точку зрения;

- Критический склад ума (умение замечать огрехи);

- И просто наличие живого ума, смекалки, чтобы не только заметить огрехи, но и сообразить, как их исправить. Хотя это и не является прямой обязанностью эксперта, но все-таки хотелось, чтобы люди, по возможности, следовали принципу: отвергаешь – предлагай;

4.2. Пути подготовки квалифицированного эксперта

Качество проведения экологической экспертизы напрямую зависит и от уровня профессионализма приглашенных экспертов. Чтобы суметь в проекте разглядеть огрехи, спрогнозировать, как воплотится в жизнь то, что пока только нарисовано на бумаге, надо обладать очень высокой квалификацией и способностями значительно выше среднего.

В Липецкой области за год проводится в среднем 1000 экспертиз различного уровня сложности. Где взять такое количество специалистов? А где их взять для проведения общественной экологической экспертизы, когда от уровня экспертов зависит не только качество проведения экспертизы, но и ее авторитет среди лиц, принимающих решение (подробнее см. статью "Зачем проводить общественную экологическую экспертизу?"). Где взять? Можно пригласить из Москвы. А может, из какого-нибудь другого города, где экспертируемое производство уже налажено и экспертиза уже проводилась. Или проводится в данный момент. Как узнать об этом? Ответ на данный вопрос можно будет получить, когда появятся в открытом доступе банки данных об экспертах и экспертизах.

Но приглашенные эксперты, скорее всего не приедут бесплатно, нужны деньги как минимум на командировочные расходы. Да и расчет на помощь извне не всегда действенен. Хорошо бы иметь свои кадры на местах. А если их нет, значит, надо ковать. А судьи кто? То есть – кто будет ковать? Можно подождать, когда этим займутся госорганы, а можно инициировать процесс "снизу".

Мне видится следующий путь: Начать надо с создания Центра экологической экспертизы. И с обучения его сотрудников. Этим сотрудникам – первым ласточкам – будет не просто. Вряд ли они смогут научиться, не выезжая из родного города. Здесь вся надежда на более опытных коллег из других регионов, на их семинары и библиотеку. И на то, что более опытные коллеги пригласят поучаствовать в проводимых ими экспертизах, поскольку, опять же, лучше один раз увидеть. Или придется первые экспертизы (пока не научатся) проводить совместно с более опытными коллегами.

А как научатся сами, начнут готовить кадры. Конечно, можно попробовать пойти по пути приглашения учителей извне, но этот путь

не кажется эффективным, поскольку текучесть кадров неустраима, и для устойчивой возможности проведения любого рода экспертиз с высокой степенью достоверности должен существовать методический костяк в региональном центре. Концепция таких региональных центров разработана и опробована в методическом центре "Эколайн". Мною предложена и уже опробывается модель Центра применительно к условиям Липецкой области.

МЕТОДИЧЕСКАЯ ПРОБЛЕМА

Беда нововведений в наших учебных заведениях состоит в том, что сначала вводят новый курс, затем думают, кто будет его вести, а уже учебники и иное методическое обеспечение появляется через несколько лет, если появляется вообще. В связи с этим, на мой взгляд, целесообразнее сначала найти ответы на вопросы "Как подготовить методическое пособие?" и "Кто будет готовить эксперта?".

Методическая проблема – отсутствие пособия, полностью охватывающего тему и при этом ясно и лаконично написанного. Общая проблема наших учебников – мало ясности и много лишних слов, так называемой "воды". Когда берешь в руки книгу в 600 страниц – мышление парализуется от осознания, сколько ж нужно времени, чтобы его освоить! А в ней – крупницы полезной информации, растворенные в той самой "воде", запрятанные в "умных" фразах. Кто сказал, что научный язык – это обязательно тяжелый и непонятный?!

К тому же дефицит финансов привел к практическому отказу от услуг редакторов. Теперь труды и пишутся, и редактируются, и корректируются самими преподавателями, которые зачастую находятся в плену традиции учебникотворчества, "научного" языка, "методических" подходов, обязывающих придумывать разные термины и сложные определения, принципы, предметы, методы...

Затем у нас принято разделение труда – одни "делают", другие учат как "делать". Теоретики и практики. Участник экологической экспертизы и преподаватель экологической экспертизы. Очень редко – это один человек. А как известно, лучше один раз увидеть...

Итак, надо, чтобы люди, которые пишут учебники и преподают экологическую экспертизу, могли сами в ней и участвовать, имели доступ к теоретической и практической информации. Тогда квалифицированного эксперта будет готовить преподаватель-практик с помощью государственных и общественных экологических организаций.

Московский Центр ("Эколайн") выпустил ряд пособий, лишенных перечисленных выше недостатков. Сотрудники Центра одновременно и учат, и учатся, и работают. Но это в Москве, и это редкость. «Эколайн» ориентирован на методическую поддержку регионов в целом, а вот региональные Центры экологической экспертизы вполне могли бы осуществлять необходимое для подготовки квалифицированных экспертов взаимодействие с образовательными структурами. Каким образом? Я вижу этот путь во взаимной интеграции НКО и вуза.

* Чем может помочь Центр экологической экспертизы вузам?

– Методическим обеспечением, подготовленным совместно с преподавателями и собранным в виде библиотеки с абонементом;

– Проведением лекций, семинаров, факультативов – как самостоятельно, так и совместно с преподавателями;

– Созданием условий для практической работы, как студентов, так и преподавателей;

- Созданием рабочих мест для студентов и преподавателей;
- Средствами электронных коммуникаций.
- * Чем могут помочь вузы?
- Добровольной рабочей силой (человеческими ресурсами);
- Разработкой совместно с НКО методического обеспечения.

СТУДЕНТЫ

В рамках проекта был проведен социологический опрос специалистов в сфере экологической экспертизы. На вопрос "надо ли готовить студентов вузов по специальности эколог-эксперт?" почти все отвечали "нет – достаточно отраслевых специалистов". Дело в том, что для проведения экологической экспертизы нужны узкие отраслевые специалисты, которые обладают глубокими и постоянно обновляемыми знаниями, что достигается, как правило, долгой работой по специальности. Этим и обусловлено, что работа эксперта – внештатная, и выпускнику вуза с подобной специальностью будет сложно найти работу.

Но ведь в вузах закладываются основные базовые знания и навыки, в том числе и необходимые эксперту. В настоящий момент многие специалисты могут просто не знать о существовании экологической экспертизы, не понимать ее специфику, не уметь читать проект, анализировать его, делать правильные выводы.

Другой аргумент, выдвигавшийся против подготовки экспертов со студенческой скамьи – не все студенты, окончив вуз, пойдут в эксперты. Конечно, не все, зато те, кому доведется на каком-то отрезке профессиональной деятельности им стать, будут достаточно подготовлены. Чем больше людей узнают об экологической экспертизе, поймут ее суть, тем легче и эффективнее будет происходить участие общественности в принятии экологически значимых решений.

Мое мнение таково: наиболее эффективен путь подготовки эксперта именно со студенческой скамьи, пока еще человек молод, наделен временем и энергией, чтобы впитывать знания и навыки. В этот период оформляются профессиональные интересы и склонности. Но создавать специальность «эксперт-эколог» действительно не стоит, достаточно на ряде специальностей экологического, юридического, технического и строительного профиля ввести дисциплиной или отдельной темой внутри иной дисциплины экологическую экспертизу. Причем, второй вариант следует дополнить одноименным факультативом.

Поскольку объяснить «на пальцах» что такое экологическая экспертиза почти нереально, необходимо в процессе обучения, в рамках факультатива или стажерской практики, дать возможность студентам поучаствовать в реальной (общественной/государственной) или модельной экспертизе. Если количество учащихся велико, то обеспечить участие в практической деятельности надо хотя бы тем, кто изъявил желание и наиболее соответствует критериям идеального эксперта.

Таким образом выстраиваются три составляющие образовательного процесса: тема в рамках экологической дисциплины или экологическая экспертиза как отдельный предмет; факультатив; участие в реальной или модельной экспертизе.

В настоящее время преподавание основано на обучении студентов синтезу, а не анализу. Так, студенты практически по всем дисциплинам пишут курсовые, рефераты, дипломы, процесс

изготовления которых сводится к обобщению литературы по заданной теме. Задания в виде анализа нормативного акта или проектного решения студентам не задаются. А эксперту необходимы именно навыки анализа. Мало самому составить хороший проект, надо еще уметь в чужой работе обнаружить ошибки и нелогичности. В связи с этим, на мой взгляд, полезно внедрить в учебный процесс задания в виде анализа правового акта проектного решения, разбора социально-экологического конфликта.

Таковы общие пожелания для обучения студентов разных специальностей.

Для специальности **"охрана окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов"** предлагается разработать семестровый курс "Экологическая экспертиза" и факультативный курс, который будет углублять и дополнять обязательный. В настоящее время для указанной специальности читается семестровый курс "ОВОС и экологическая экспертиза". Но полученные в процессе обучения знания не дают реального представления, что такое экологическая экспертиза, поскольку за 34 часа невозможно вложить в головы студентов столь объемные и сложные темы, да еще и традиционными методами.

На мой взгляд, логичнее разделить ОВОС и экологическую экспертизу на отдельные дисциплины. Каждый студент должен принять участие в реальной или, в крайнем случае, модельной экспертизе (общественной и государственной) и в организации общественных слушаний. В этом содействие вузу могут оказать общественные организации (Центры экологических экспертиз). Выпускники, успешно прошедшие все три составляющие образовательного процесса (включая факультатив и практическое участие в экологической экспертизе), должны быть рекомендованы для работы в качестве штатных сотрудников отделов государственной экологической экспертизы (ГЭЭ). В Положение о штатных сотрудниках отделов ГЭЭ (или в заменяющий его документ) должно быть внесено требование о том, что вновь принимаемые сотрудники в отделы ГЭЭ (за исключением юриста) должны иметь диплом по специальности **"охрана окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов"**. В настоящее время данное требование уже обосновано, поскольку выпускников по указанной специальности достаточно. Ведь не примут же на работу учителем истории человека с дипломом эколога, почему же можно наоборот?

После того как появятся в достаточном количестве выпускники, успешно прошедшие все три составляющие образовательного процесса, можно будет внести поправку в Положение о том, что вновь принимаемые сотрудники в отделы ГЭЭ (за исключением юриста) должны не только иметь диплом по специальности **"охрана окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов"**, но и пройти сертифицированный курс, включающий в себя все три указанные выше составляющие.

Для специальности **"юриспруденция"** уже введена дисциплина **"Экологическое право России"**, одна из тем которой – **"Экологическая экспертиза"**, правда, времени на нее отведено маловато. В то же время специалисты в сфере экологической экспертизы приходят к пониманию необходимости участия юриста в комиссии ГЭЭ и в качестве штатного сотрудника отдела ГЭЭ. Для студентов-юристов предлагаю разработать факультативный курс **"Правовые аспекты экологической**

экспертизы" и в ходе факультатива обеспечить студентам участие в реальной (или модельной) экспертизе (общественной и государственной) и в организации общественных слушаний.

В настоящее время в стране осуществляется всеобщее непрерывное экологическое образование, в рамках которого стоит образовывать и в сфере экологической экспертизы. Таким образом, **для остальных специальностей**, которые могут быть в ней востребованы, следует ввести соответствующую тему в одну из экологических дисциплин, подкрепив ее факультативным курсом "Экологическая экспертиза проектов" в области, соответствующей специализации студентов. Например: "Экологическая экспертиза проектов черной металлургии".

Для иных специалистов, привлекаемых к различным проектам, факультативный курс может называться соответственно специальности, например, для экономистов: "Экономическая оценка проектов в рамках экологической экспертизы". И, естественно, студентам, выбравшим факультатив, должно быть обеспечено участие в экспертизе в соответствии с их специализацией.

Если Центр экологической экспертизы наладит взаимодействие с вузом, обеспечит практическое участие студентов в проводимых им экспертизах и общественных слушаниях, то не исключено, что кто-то из студентов "приживется" в организации, и Центр получит в награду молодого, но уже достаточно образованного сотрудника, который будет продолжать набираться опыта и станет квалифицированным экспертом. При работе со студентами очень важна эмоциональная составляющая, поскольку им только предстоит выбор своего пути, и от того, насколько было интересно учиться, насколько понравилось почувствовать себя экспертом, зависит их дальнейшее желание поддерживать экологическое движение и участвовать в экспертизе. Таким образом можно помочь студентам когда-нибудь стать квалифицированными экспертами.

Но экспертизу надо проводить уже сегодня. Предлагаю экспресс-метод :) - чуть-чуть подучить отраслевых специалистов.

ПРЕПОДАВАТЕЛИ

Преподаватели уже сделали свой выбор, и им нужно показать, что сотрудничество с Центром для них выгодно. Хотя следует учитывать, что преподаватели, как правило, представители социально- активной части населения и тоже могут работать какое-то время "за интерес", если им будет интересно или если они увидят в этом пользу обществу.

СПЕЦИАЛИСТЫ

В настоящее время есть большое число хороших специалистов, которые могли бы выступать в качестве экспертов. Отделы ГЭЭ выявляют таких людей и заносят сведения о них в банк экспертов. Насколько мне известно, банк экспертов создается по формальным признакам, обучение экспертов не проводится или проводится несистемно. Наверняка, есть специалисты, которые и не подозревают о том, что они могли бы работать экспертами, которые могут и не знать вообще о существовании экологической экспертизы.

Таким образом, задача Центра - выявлять специалистов, из которых можно подготовить квалифицированных экспертов, а также продумать, чем их можно заинтересовать, чтобы они хотели сотрудничать с Центром. Для выявления специалистов хорошо

использовать методы просвещения: статьи, объявления в СМИ, лекции, выступления...

Этим специалистам будет полезен образовательный курс по общим вопросам проведения экологической экспертизы, в первую очередь – процедурным; методики и критерии оценки проекта; правовой и инструктивно-методический материал соответственно их специализации и особенностям рода деятельности. Хорошо бы все вышеперечисленное изложить в пособии, которое специалисты смогут изучить перед семинаром, а на самом семинаре дать ответы на вопросы обучающихся (что осталось неясным, несмотря на пособие), обсудить проблемы ("круглый стол", "мозговой штурм"), можно использовать ролевые игры или демонстрационное (модельное) проведение экологической экспертизы.

Подобное обучение возможно в рамках Центра экологической экспертизы для следующих категорий специалистов:

Преподаватели инженерно-технологических дисциплин – обладают теоретическими знаниями, отслеживают новое и прогрессивное, появляющееся в области их специализации, участвуют в конференциях, читают научные журналы, общаются с коллегами, как правило, имеют ученую степень, способную украсить экспертное заключение, или работают над диссертацией, (что является стимулом для изучения всего нового и прогрессивного).

Производственники – уже подзабыли теорию, но приобрели ценные практические навыки, которые позволяют им представить, что получится на практике при реализации заявленных проектных предложений.

Специфика двух следующих категорий специалистов в том, что их участие требуется практически в любой экспертной комиссии безотносительно рода планируемой деятельности, следовательно, если предыдущую группу экспертов желательно обеспечить информацией, как подобная проблема решалась в других регионах, то следующей группе надо дать возможность ознакомиться с различными материалами района, в котором планируется реализация экспертируемой деятельности. **Экономисты, юристы, психологи, социологи...** В данных специальностях трудно отделить теоретиков от практиков, как правило, в качестве экспертов в указанных сферах успешно участвует практикующий профессорско-преподавательский состав. **Гидрологи, геохимики, геологи, биологи...** Здесь тоже можно выделить теоретиков и практиков.

4.3. Центр экологической экспертизы

КОНЦЕПЦИЯ ЦЕНТРА

Модель регионального ЦОЭЭ, разработанная "Эколайн", ориентирована на поддержку общественных экологических организаций, взаимодействие с государственными структурами и хозяйствующими субъектами. При этом подразумевается создание постоянно действующей структуры со штатными сотрудниками. Сотрудникам, работающим на постоянной основе надо постоянно платить зарплату. В качестве дополнительного источника финансирования предлагается зарабатывать экологическим консалтингом.

Возможно, в далеком будущем, когда, с одной стороны, в Липецкой области создастся рынок потребителей указанных услуг, а с другой стороны, эконКО достигнут соответствующего развития, так

оно и будет. Но начинать создание Центра, рассчитывая на подобный заработок, нереально. НКО Липецкой области организуют свою работу с привлечением добровольного и безвозмездного труда, изредка подкрепляемого средствами грантодателей. Опыт организаций показывает, что привлечь сотрудников в НКО можно не только зарплатой. Но при этом они не должны быть сильно загружены, следует учитывать, что люди все равно вынуждены зарабатывать на жизнь и уделять время общественному интересу могут только в свободное от основных обязанностей время. Это возможно при наличии достаточного количества сотрудников.

Для Липецкой области модель ЦЭЭ можно представить следующим образом: Центр является подразделением (проектом) уже существующей и имеющей необходимую инфраструктуру профессиональной НКО, координирует его работу один сотрудник, который организует подготовку экспертов (проблема Липецкой области – профессиональные кадры для общественного экологического движения). Этот же сотрудник изучает информацию о планируемой деятельности, к нему поступают заявления граждан (общественности) о планируемой деятельности, затрагивающей их интересы. При наличии деятельности, достойной внимания общественности, этот сотрудник формирует комиссию ОЭЭ и делегирует наблюдателей и экспертов (по договоренности с органами ГЭЭ) в комиссию ГЭЭ.

В идеале – между общественными организациями должна быть согласованность и доверие к Центру. Если таковой договоренности не достигнуто, то сотрудник Центра организует собрание заинтересованных НКО (заинтересованной общественности), с которыми согласовывает экспертный состав комиссий.

Основные задачи Центра – образовательная, методическая и координирующая. Кредо – стремление к сотрудничеству с государственным, коммерческим и некоммерческим сектором для конструктивного совместного поиска компромиссных решений.

ПРАКТИЧЕСКАЯ РАБОТА ПО СОЗДАНИЮ ЦЕНТРА

Первый этап: Выбор организации, в рамках которой можно развивать деятельность Центра с наибольшей эффективностью.

К сожалению, в Липецке выбор не богат. Лучше всего подходила бы профессиональная экоНКО, которая уже имела бы соответствующий устав и опыт проведения ОЭЭ. Но в Липецке отсутствует такая организация, поэтому пришлось обратиться к близким по направлению деятельности НКО. Указанным требованиям отвечало только Липецкое областное объединение потребителей "Защита". Это организация юридического профиля. По роду деятельности оказывает юридическую поддержку экоНКО (ведение экологического дела в суде). Природоохранные вопросы затрагивались в публикациях бюллетеня "Защита". Налажено конструктивное взаимодействие с органами государственной власти и управления Липецкой области, создан имидж профессиональной, деловой, неконфликтной организации.

В "Защите" уже выполняется работа по экспертному анализу законодательства, правда, с правовой точки зрения. Включение в группу экологов позволит осуществлять профессиональную экологическую экспертизу нормативно-правовых актов. Тем более что подобная работа уже проводилась, когда анализ экологического законодательства выполнял инженер-эколог, а юрист редактировал и направлял юридическую составляющую. В рамках школы интерактивного

обучения (одно из подразделений ЛООП "Защита") осуществляется образование через семинары, консультации и практическую деятельность студентов-юристов. Имеется методическое обеспечение учебного процесса, в течение 4-х лет отрабатывается механизм подготовки профессиональных юристов. Включение в процесс экологической составляющей органично впишется в уже отлаженный механизм. Организация имеет руководство, бухгалтера и исполнительного директора, а также помещение и офисное оборудование. В коллективе созданы благоприятная атмосфера для самореализации каждого ее сотрудника и сплоченная команда, способная к четкой и профессиональной работе.

Руководство "Защиты" поддержало мою инициативу по созданию Центра экологической экспертизы, как одного из ее структурных подразделений. Таким образом Центр получил стартовую базу для деятельности.

Второй этап: *Определение направлений деятельности Центра.*
Задача 1 – методическая: Создание методического обеспечения процесса. Создание банка данных экспертов по Липецкой области.
Задача 2 – образовательная: Обучение и приобретение практического опыта студентами вузов, а так же профильными специалистами, изъявившими желание принимать участие в экологической экспертизе и работе Центра. Организация обучающих семинаров для НКО, субъектов хозяйствования, государственных организаций.

Задача 3 – консультационная: Консультативная поддержка инициатив в области экологической экспертизы.

Задача 4 – практическая: Непосредственное участие в ЭЭ.

Задача 5 – нормотворческая: Работа по совершенствованию нормативно-правовой базы на уровне региона.

Задача 6 – информационная: Адаптация информации о намечаемых спорных проектах для разных уровней восприятия и ее распространение.

Третий этап: *Определение структуры Центра.*

Руководитель: Общая координация деятельности.

Пресс-секретарь: Регулярное освещение в СМИ деятельности Центра, информирование о проектах (сбор – анализ – адаптация – распространение информации). Контакты с НКО, госструктурами, населением.

Фандрейзер: Поиск финансирования.

Веб-дизайнер.

Эксперты: Центром ведется банк данных экспертов, которые выразили согласие принимать участие в экспертизах. Ряд экспертов может участвовать в иной деятельности Центра (консультанты, преподаватели), а также повышать свою квалификацию, участвуя в образовательных программах Центра, пользуясь ресурсами Центра.

Помощники экспертов: Студенты и иные стажеры Центра, которые проходят обучение в Центре.

Четвертый этап: *Человеческие ресурсы, или где найти тех, кто будет делать все вышеперечисленное.*

Членство в организации – вопрос сложный и ответственный. Профессиональная НКО, в отличие от непрофессиональной, не может себе позволить принимать в организацию всех желающих, поскольку для успеха деятельности важен имидж организации. Каждый член профессиональной НКО наделяется определенными функциональными обязанностями, для выполнения которых должен иметь соответствующие

знания и навыки. В связи с этим лучше идти по пути создания условий для привлечения людей, полезных организации, чем плыть по течению и пытаться организовать стихийно собравшихся сотрудников. Пока основной контингент Центра составляют студенты старших курсов, которые обладают хорошей теоретической подготовкой, хотят получить практический опыт и заниматься конкретным, интересным и полезным делом. Эксперты Центра – неконфликтные пенсионеры, которые имеют опыт в проведении экспертиз.

Вот такое в целом мое видение ответа на вопрос – где взять квалифицированного эксперта, и каким он должен быть. Жду ваших комментариев, возражений, дополнений по e-mail: expertise@mailru.com, agd@lipetsk.ru. Пишите, ведь, как известно, в споре иногда рождается истина. В любом случае, задуматься над проблемой – уже приблизиться к ее разрешению.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Институты экологической экспертизы и ОВОС как процесса подготовки материалов для проведения экологической экспертизы требуют в правовом аспекте более детальной проработки и адаптации к реальным условиям. Но, как показывает анализ правоприменительной практики, экологическая экспертиза эффективна и при действующем законодательстве – проблема не в несовершенном специальном законодательстве, а в его несоблюдении. Следовательно, первично совершенствование системы реализации права, поскольку совершенствование законодательства, которое все равно не соблюдают, дело заведомо проигрышное. Совершенствование же системы реализации права возможно только при неутомимой и последовательной деятельности образованной общественности, которая будет порождать судебные прецеденты и требовать к себе должного уважения.

Таким образом необходимо совершенствовать процедуру участия общественности в принятии решений – участия в виде дисциплинирующего и активизирующего фактора для лиц, ответственных за принятие решений.

**Правовые, нормативно-технические и технические документы,
стандарты, инструктивно-методическая литература**

1. Водный Кодекс, 1995.
2. Градостроительный Кодекс РФ, 1998.
3. Земельный Кодекс РСФСР, 1991.
4. Лесной Кодекс, 1997.
5. Закон РСФСР "Об охране окружающей природной среды", 1991.
6. Закон РФ "Об экологической экспертизе", 1995.
7. Закон РФ "Об административной ответственности предприятий, учреждений, организаций и объединений за правонарушения в области строительства", 1992.
8. Закон РФ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов", 1997.
9. Закон РФ "О животном мире", 1995.
10. Закон РФ "О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах", 1995.
11. Закон РФ "О санитарно-эпидемиологическом благополучии", 1999.
12. Закон РФ "Об особо охраняемых природных территориях", 1995.
13. Закон РФ "Об отходах производства и потребления", 1998.
14. Закон РФ "Об охране атмосферного воздуха", 1999.
15. Инструкция по экологическому обоснованию хозяйственной и иной деятельности. Утв. Приказом Минприроды РФ от 29.12.95. № 539
16. Инструкция о порядке проведения государственной экспертизы проектов строительства. Утв. Минстроем РФ 24.04.95. № 18-39. РДС 11-201-95.
17. Инженерные изыскания для строительства. Основные положения. Утвержден Минстроем РФ 29.10.96 № 18-77. СНиП 11-02-96.
18. Система нормативных документов в строительстве. СНиП РФ. - СНиП 11-01-95. Утвержден постановлением Минстроя России от 30.06.95 № 18-64.
19. 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. Утв. Минприроды России 01.01.92..
20. Руководство по проведению оценки воздействия на окружающую среду при разработке обоснований инвестиций в строительство, технико-экономических обоснований и/или проектов строительства, реконструкции, расширения, технического перевооружения, консервации или ликвидации хозяйственных и/или иных объектов и комплексов. - М.: Международный центр обучающих систем, 1996.
21. Руководство по проектированию санитарно-защитных зон промышленных предприятий//ЦНИИГрадостроительства. - М.: Стройиздат, 1984.
22. Руководство по проведению ОВОС. - М.: МЦОС, 1996.
23. Руководство по экологической экспертизе предпроектной и проектной документации. - М.: Минэкологии России, 1993.
24. Методика определения предотвращенного экологического ущерба. - М.: ГКЭ, 1999.

25. Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте//ООН. – Женева, 1991.
26. Об утверждении единой формы Заключения государственной экологической экспертизы. Приказ Минприроды №392,1995.
27. Положение об оценке воздействия на окружающую среду в Российской Федерации. – ГКЭ, Управление ЭЭ, 2000.
28. Положение о порядке проведения государственной экологической экспертизы. Утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 11.06.96, N 698.
29. Положение о порядке проведения государственной экологической экспертизы на территории Липецкой области. Утвержденное Постановлением Главы Администрации Липецкой области от 5.08.96, N 334.
30. Порядок разработки, согласования, утверждения и состав обоснований инвестиций в строительство предприятий, зданий и сооружений//Система нормативных документов в строительстве. Свод правил//СП 11-101-95. – М.: Утвержден постановлением Минстроя России от 30.06.95, № 18-63.
31. Перечень нормативных документов, рекомендуемых к использованию при проведении государственной экологической экспертизы, а также при составлении экологического обоснования хозяйственной и иной деятельности. Утв. приказом Госкомэкологии РФ от 25.09.97 No 397.
32. Регламент проведения государственной экологической экспертизы. Утв. приказом Госкомэкологии России от 17.06.97, N 280.

Монографии, учебники

33. Азаров Г.И. Экологическое право России: Учебник для вузов/Азаров Г.И., Бедный О.П., Бринчук М.М. и др. – М., 1997.
34. Акции экологического движения: руководство к действию/Под ред. И. Халий – М., 1996.
35. Участие: Социальная экология регионов: Альманах. – 1999-2000. – М., 1999-2000.
36. Андрийцев В.А. Правовое обеспечение экологической экспертизы/В.А. Андрийцев. – Киев: "Будивельник", 1990.
37. Боголюбов С.А. Защита экологических прав: Пособие для граждан и общественных объединений/С.А. Боголюбов. – М.: ЦЭПР, 1996.
38. Боголюбов С.А. Комментарий к закону РФ "Об охране окружающей среды"/Боголюбов С.А. – М.: "Наука", 1997.
39. Брук И.И. Экологическая экспертиза и ОВОС/Брук И.И., Фомин С.А. – М.:МНЭПУ,1999.
40. Васильева М.И. Судебная защита экологических прав/М.И. Васильева. – М.: ЦЭПР, 1999.
41. Государственный доклад о состоянии окружающей природной среды в Российской Федерации в 1996 – 2000 г. – М.: ГКЭ, 1997.
42. Гришин Н.Н. Общественность и среда обитания/Н.Н. Гришин – М., 1997.
43. Доклад о состоянии окружающей среды в Липецкой области в 1996-2000 г. – Липецк: ГКЭ, 1997.
44. Ерофеев Б.В. Экологическое право России: Учебник для вузов/Ерофеев Б.В. – М.: "Юрист", 1996.
45. Лебедева А.Н. Природоохранное законодательство развитых стран: аналитический обзор. Ч.1. Право и система управления/Лебедева А.Н., Лаврик О.Л. – Новосибирск, 1991.

46. Местное самоуправление: Нормативная база. – М.: Издательство "Деловой альянс", 1998.
47. Нестеров П.М. Экономика природопользования/Нестеров П.М. – М.: "Высшая школа", 1984.
48. Ли Норман. Экологическая экспертиза: Учебное руководство/Норман Ли – М.: «Экопрос», 1995.
49. Петров В.В. Экологическое право России: Учебник для вузов/Петров В.В. – М.: "БЕК", 1996.
50. Хотулева М.В. Как организовать общественную экологическую экспертизу: Рекомендации для общественных организаций. 2-е изд., перераб./М.В. Хотулева, О.М. Черп, В.Н. Виниченко, Е.И. Заика – М.: Социально-экологический Союз, 1998.
51. Хотулева М.В. Общественная экологическая экспертиза: вчера, сегодня, завтра/М.В. Хотулева, О.М. Черп, В.Н. Виниченко, Е.И. Заика – М.: Социально-экологический Союз, 1998.
52. Хотулева М.В. Экологическая оценка и экологическая экспертиза/М.В. Хотулева, О.М. Черп, В.Н. Виниченко, Е.И. Заика – М.: Социально-экологический Союз, 2000.

Статьи

53. Гришин Н.Н., Елисеев Д.А. Экологическое сопровождение хозяйственной деятельности в России: ОВОС, экологическая экспертиза, экаудит и другие виды ЭСХД/Гришин Н.Н., Елисеев Д.А.//Экологическая экспертиза. – 1995. – № 2.
54. Жаркова Ю.Г. В координационном совете ГЭЭ Минприроды России/Жаркова Ю.Г.//Экологическая экспертиза и ОВОС – 1996. – № 1.
55. Жаркова Ю.Г. О проверке исполнения законодательства об экологической экспертизе правоохранительными органами/Жаркова Ю.Г., Кожихов Г.В.//Экологическая экспертиза и ОВОС – 1997. – № 2.
56. Злотникова Т.В. Совершенствование правового обеспечения ЭЭ в РФ/Т.В. Злотникова//Вестник межпарламентской ассамблеи. – СПб. – 1995. – №4.
57. Злотникова Т.В. Правовое обеспечение экологической экспертизы в Российской Федерации/Злотникова Т.В., Логинова Л.В., Ильина А.А.//Экологическая экспертиза. – 1995 – № 3.
58. Злотникова Т.В. Федеральный закон "Об экологической экспертизе" в действии/Т.В. Злотникова//Экологическая экспертиза и ОВОС. – 1996. – №1.
59. Чегасов Г.С. О ГЭЭ/Г.С. Чегасов//Экологическая экспертиза и ОВОС. – 1996. – № 1
60. Чегасов Г.С. Система ГЭЭ/Г.С. Чегасов//Газовая промышленность. – 1993. – № 10.

Диссертации

61. Азаров Г.И. Правовые вопросы организации и деятельности общественных инспекций по охране природы: Дис...канд. юр. наук: 12.00.06. – Утв. 06.10.82. – М., 1981.
62. Андрейцев В.А. Правовые вопросы экологической экспертизы проектов: Дис...канд. юр. наук: 12.00.06. Утв. 29.05.85., 1984.
63. Попков В.В. Правовой режим экологической экспертизы: Дис...канд. юр. наук: 12.00.06. – Саратов, 1997.

Периодическая печать

ЖУРНАЛЫ:

64. "Экологическая экспертиза".
65. "Экологическая экспертиза и ОВОС".
66. "Промышленное и гражданское строительство".
67. "Бюллетень Московского ИСАР".
68. "Экологическое право".
69. "Экотерра".
70. "Бюллетень юристов, защищающих общественные экологические интересы".

ГАЗЕТЫ:

71. "Российская газета".
72. "Российские вести".
73. "Зеленый мир".

Интернет

74. Сайт общественной организации "Эколайн" www.ecoline.ru.
75. Сайт Дудниковой А.Г. "Экологическая экспертиза: участие общественности в принятии решений" www.lipetsk.ru/~expert.

Социологические интервью и беседы со специалистами

76. Моисеев Роберт Савельевич, директор Камчатского института экологии и природопользования Дальневосточного отделения Российской академии наук, г. Петропавловск-Камчатский.
77. Казаков Владимир Николаевич, начальник отдела государственной экологической экспертизы Государственного комитета по охране окружающей среды Камчатской области, г. Петропавловск-Камчатский.
78. Куренков Николай Семенович, старший научный сотрудник Камчатского института экологии и природопользования Дальневосточного отделения Российской академии наук (с 1989 по 1999 – заместитель председателя Государственного комитета по охране окружающей среды Камчатской области), г. Петропавловск-Камчатский.
79. Чернягина Ольга Андреевна, старший научный сотрудник Камчатского института экологии и природопользования Дальневосточного отделения Российской академии наук, исполнительный директор Камчатской лиги независимых экспертов, г. Петропавловск-Камчатский.
80. Романова Людмила Сергеевна, инженер-картограф, директор некоммерческой экологической организации «Гармония», пос. Термальный Елизовского района.
81. Ширков Эдуард Иванович, кандидат экономических наук, заведующий лабораторией Камчатского института экологии и природопользования Дальневосточного отделения Российской академии наук, г. Петропавловск-Камчатский.
82. Лазарев Геннадий Александрович, кандидат сельскохозяйственных наук, директор Камчатской лесной опытной станции Дальневосточного научно-исследовательского института лесного хозяйства, г. Петропавловск-Камчатский.
83. Мельник Анатолий Павлович, горный инженер-геофизик, г. Елизово.

84. Кочетов Валерий Петрович, исп. директор некоммерческой организации «Независимая защита», г. Вилучинск.
85. Григорьева Валентина Тимофеевна, председатель Городской ассоциации народов Севера, г. Петропавловск-Камчатский.
86. Ольга Константиновна Гопа, сотрудник экологической службы Камчатгазпрома (ранее работала во Всероссийском обществе охраны природы и в отделе государственной экологической экспертизы), г. Петропавловск-Камчатский.

Специалисты других регионов России и из США:

87. Дэвид Гордон, Тихоокеанский центр окружающей среды и ресурсов, США.
88. Печенюк Олег Викторович, директор некоммерческой организации «Независимая экологическая экспертиза», г. Бишкек, Киргизия.
89. Краснов Алексей Николаевич, руководитель Агентства экологических экспертиз, г. Нижний Новгород.
90. Бандорин Леонид, правительство г. Москвы.
91. Богдан Ирина, юрист, преподаватель, г. Хабаровск.

П Р И Л О Ж Е Н И Я

Р Е Ш Е Н И Е

Именем Российской Федерации

17 мая 2000 г.

Центральный районный суд г. Челябинска в составе:
председательствующего Загвоздкиной Л.Ю.
народных заседателей Булычевой Л.А., Тамбовцевой Г.М.
с участием прокурора Малышевой О.П.
при секретаре Михалевой М.Ю.

рассмотрев в открытом судебном заседании гражданское дело по заявлению Челябинской природоохранной прокуратуры в интересах Челябинского управления лесами, Шершневого лесхоза, КТОС ЧЗиП, по заявлению Адамовой Зои Николаевны к Государственному комитету по охране окружающей среды г. Челябинска о признании незаконными и необоснованными выводов экологической экспертизы,

у с т а н о в и л :

Постановлением номер 564-п от 24.04.1998 г. главы г. Челябинска ЗАО Концерну "Территория" предоставлен земельный участок площадью 0,33 га в краткосрочную аренду для проектирования и строительства десятиэтажного жилого дома с восемнадцатью боксами для автомашин по ул. Лесопарковой в Центральном районе г. Челябинска проведена государственная экологическая экспертиза и выдано положительное заключение от 12.01.1999 г.

Прокурор Челябинской природоохранной прокуратуры в интересах Челябинского управления лесами, Шершневого лесхоза, КТОС ЧЗиП и Адамова З.Н. обратились в суд с заявлениями о признании неправомерными выводов вышеуказанного положительного заключения государственной экологической экспертизы, ссылаясь на неполноту таковой и проведенной с нарушением действующего законодательства обо охране окружающей природной среды.

В судебном заседании прокурор, представители Шершневого лесхоза Гавришев В.В. и Пинаева С.Н., представитель КТОС ЧЗиП Иванов А.И. и истица Адамова З.Н. заявленное требование поддержали. В обоснование иска пояснили, что при вынесении Комитетом положительного заключения по проекту не учтено антропогенное воздействие на окружающую природную среду, не определена полнота выявления масштабов прогнозируемого воздействия бытовыми и производственными отходами, образующимися в результате строительства и эксплуатации строящегося дома вблизи Городского бора - памятника природы, не определена экологическая обоснованность допустимости данного воздействия, достаточность мер по предотвращению вредного воздействия отходов на состояние Городского бора и окружающую среду. В заключении вообще отсутствует характеристика определения объекта по отношению к Городскому бору. При производстве экспертизы и вынесении заключения по проекту не учтено общественное мнение по вопросу указанного строительства.

Представитель Шершневого лесхоза Гавришев В.В. пояснил, что строительство десятиэтажного жилого дома с боксовыми автостоянками на 18 машиномест вблизи Городского бора приведет к увеличению антропогенных нагрузок на бор, который и в настоящее время находится в неудовлетворительном состоянии из-за увеличения посещаемости его населением.

Представитель Челябинского лесхоза в суд не явился, просил о рассмотрении дела в его отсутствие.

Представитель Государственного комитета по окружающей среде г. Челябинска Корбут А.В. иск не признал, указав, что экспертиза по рабочему проекту ЗАО Концерна "Территория" "Многоэтажный жилой дом по ул. Лесопарковой Центрального района" проведена в соответствии с требованиями действующего законодательства. Решение вопроса о возможности строительства дома без ущерба природе, в частности Городскому бору, при производстве экологической экспертизы проекта не требовалось.

Представители заинтересованного лица ЗАО Концерн "Территория" Мурдид А.Г., Бессонова И.А., Дробинина Л.И. с заявленными требованиями не согласились, пояснив, что представленный Концерном на экспертизу проект строительства жилого дома соответствует требованиям закона к проекту и положительное заключение экологической экспертизы по нему правомерно.

Выслушав стороны, представителей заинтересованного лица, исследовав материалы дела, суд считает заявления подлежащими удовлетворению по следующим основаниям:

В соответствии со ст.1 Федерального закона от 23.11.1995г. "Об экологической экспертизе" экологическая экспертиза – установление соответствия намечаемой хозяйственной или 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.

Принципами охраны окружающей природной среды и экологической экспертизы в силу ст. 3 Закона РСФСР от 19.12.1991 г. "Об охране окружающей природной среды" и ст. 3 ФЗ "Об экологической экспертизе" являются презумпция потенциальной экологической опасности любой намечаемой хозяйственной и иной деятельности и приоритет охраны жизни и здоровья человека, обеспечение благоприятных экологических условий для жизни, труда и отдыха населения; комплексность оценки воздействия на окружающую природную среду хозяйственной и иной деятельности и его последствий; научная обоснованность, объективность и законность заключений экологической экспертизы; гласность, участие общественных организаций, учет общественного мнения.

В заключении государственной экологической экспертизы от 12.01.1999 г. представлены расчеты воздействия на атмосферный воздух в результате строительства и эксплуатации жилого дома по ул. Лесопарковой, по проекту которого предусмотрено размещение в цокольных этажах боксов для хранения 18 автомобилей.

Однако в нарушение вышеуказанных принципов, ст.ст.4 ч.2,40,64 Закона РСФСР "Об охране окружающей среды", предусматривающих особую охрану памятников природы, которым Решением облисполкома номер 29 от 21.01.1969 г. признан Челябинский городской бор, и в 65-ти метрах от которого проектом предусмотрено строительство жилого дома, в заключении оспариваемой экологической экспертизы не содержится анализ и оценка, а также обоснование безопасности влияния намеченного строительства дома на рядом расположенный памятник природы – Городской бор.

4.12.1998 г. на заседании межведомственной комиссии г. Челябинска разработчику проекта предлагалось выполнить мероприятия по охране Городского бора. Более того, как пояснил в суде представитель Комитета, вопрос о возможных антропогенных нагрузках на Городской бор строительством жилого дома при производстве экспертизы вообще не рассматривалось. Отсутствие нормативов по определению антропогенных нагрузок, на чем настаивал в суде представитель Комитета, не может являться основанием для отсутствия решения по данному вопросу экспертами в заключении, поскольку последнее предполагает научность, комплексность оценки и выводов, и в силу действующего законодательства, допускает учет мнения ученых и специалистов в исследуемых областях знаний.

В нарушение требований ст. 12 Закона РФ "Об охране окружающей среды", ст.ст.3.19 ФЗ "Об экологической экспертизе" п.п.4.4. Регламента проведения государственной экологической экспертизы, предусматривающих обязательный учет общественного мнения при проведении экспертизы и анализ аргументированных предложений по вопросам охраны окружающей среды поступивших от общественных организаций и граждан, в заключении государственной экологической экспертизы не содержится данных о том, что такие предложения рассматривались, нет анализа указанных предложений. Информацией и данными о том, что строительство жилого дома вблизи Городского бора может оказать негативное влияние на бор экспертная комиссия и председатель Госкомэкологии г. Челябинска Корбут А.В., утверждающий результаты экспертизы обладали. В материалах дела имеются ксерокопии заявления в Госкомитет по экологии от общественности г. Челябинска от 5.01.1999 г. о несогласии с таким строительством, заключения специалистов о вредном воздействии предполагаемого строительства дома на состояние бора.

При таких обстоятельствах, заявление Прокурора природоохранной прокуратуры и Адамовой З.Н. о признании положительного заключения экологической экспертизы от 12.01.1999 г. неправомерным следует удовлетворить.

Адамова З.Н. является надлежащим истцом (соистцом) по делу в силу ст. ст. 42,46 Конституции РФ, согласно которым каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и право обращения в суд за защитой нарушенных прав.

На основании изложенного и руководствуясь ст.ст.14, 50, 192-197 ГПК РФ суд

р е ш и л :

Заявление Челябинской природоохранной прокуратуры, Адамовой Зои Николаовны удовлетворить, - признать необоснованными и незаконными выводы положительного заключения государственной экологической экспертизы, проведенной Государственным комитетом по охране окружающей среды г. Челябинска, утвержденного приказом номер 3 от 12.01.1999 г. по рабочему проекту "Многоэтажный жилой дом по ул. Лесопарковой Центрального района".

Взыскать с Государственного комитета по охране окружающей среды г. Челябинска госпошлину в доход государства в размере 834 руб. 90 коп.

Решение в десятидневный срок может быть обжаловано в Челябинский областной суд.

Судья

подпись

Народные заседатели

подписи

Штамп Центрального районного суда г. Челябинска

ПРОЕКТ ЗАКЛЮЧЕНИЯ
по делу о строительстве боксовых гаражей по ул. Депутатской
Составлен С.А.Ледневым и С.И.Сухаревым

Общая часть

24.06.1997 г. Липецкий городской совет депутатов на VI сессии принимает решение «Об устранении причин оползания откоса лога у дома № 56 по ул. Депутатская», в котором рекомендуется вернуться к предусмотренному первоначальным проектом устройству гаражей в откосе лога, выполняющих роль шпунтовой стены.

Постройкой гаражей занялось ТОО «Кантри», получив 04.03.98 г. одобрение государственного комитета по охране окружающей среды Липецкой области на проект ОВОС гаражного блока и открытой стоянки по ул. Депутатской, при условии решения вопроса с очисткой ливневых сточных вод и дальнейшим предоставлением проектно-сметной документации на экологическую экспертизу. Согласно заключению ОВОС, выброс всех загрязняющих веществ от гаражного блока и открытой стоянки не превышает установленных норм ПДК. Шумовое воздействие от объекта с учетом расстояния до жилой зоны в пределах норм шумового пространства для дневного и ночного времени. Однако в проекте указанное расстояние до ближайших жилых домов равно 70 м, на самом же деле это не так. Жилой 10-ти этажный дом на ул. Депутатской располагается в 20 м от гаражей, ближайший индивидуальный дом по ул. Володарского на расстоянии 50 м. Таким образом в этом пункте документация не соответствует действительности.

Подпорная стенка не обладает необходимыми характеристиками. Она запроектирована для условий сухих грунтов, а оползневые явления, как правило, возникают от грунтовых вод и подтопления. Проблема ливневых сточных вод также ставит под сомнение соответствие проекта подпорной стенки реальным условиям.

На обращение жителей домов по ул. Володарского и ул. Депутатской инспекция государственного архитектурно-строительного надзора г. Липецка 29.10.1999 г. сообщила, что строительство гаражей – вынужденная мера, вызванная необходимостью закрепления откоса лога вблизи многоэтажной застройки. Проектируемые гаражи должны выполнять функции подпорных стен, позволяющих полностью ликвидировать оползневые явления откоса лога со стороны ул. Депутатской.

5.11.1999 г. состоялся общий сход жителей ул. Володарского, домов № 1-13; 2-24, находящихся около строящихся гаражей, зафиксированный протоколом схода. Присутствовали главный специалист Октябрьского комитета по работе с населением Гончарова Л.П., депутат городского Совета Капнин В.В. и жители в количестве 34 человек. Повесткой дня был запрет строительства гаражей по ул. Володарского вблизи жилых домов.

Выступавший Гладков А.С. (житель дома № 1 по ул. Володарского) заявил, что строительство ведется без экологической экспертизы. Экологическая служба города издала постановление о приостановке строительства № 8-99 от 01.11.1999 г., согласно п.п. 1,4 ст. 43 ФЗ

«Об охране окружающей природной среды», но ТОО «Кантри» продолжает строительство.

Действительно, ст. 43 ФЗ «Об охране окружающей природной среды» устанавливает экологические требования к строительству.

- Строительство, реконструкция предприятий, сооружений и иных объектов должны осуществляться по утвержденным проектам, имеющим положительное заключение государственной экологической экспертизы, в строгом соответствии с действующими природоохранными, санитарными, а также строительными нормами и правилами.
- Нарушение требований, изложенных в настоящей статье Закона, влечет за собой приостановление строительных работ до устранения отмеченных недостатков по предписанию специально уполномоченных на то государственных органов Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды, санитарно-эпидемиологического надзора с одновременным прекращением финансирования этих работ учреждением соответствующего банка.

Было проведено голосование жителей. Все жители проголосовали единогласно против строительства гаражей в непосредственной близости от жилых домов.

26.11.1999 г. администрация города Липецка, рассмотрев жалобы и протокол схода жителей по ул. Володарского по поводу предполагаемого строительства гаражей по ул. Депутатской, сообщила следующее:

«... в настоящее время проводятся работы по планировке площадки для проведения дополнительных изысканий с целью уточнения условий производства работ. Вопрос о разрешении самого строительства будет рассматриваться только после предоставления всех требуемых согласований и экспертиз проекта, в первую очередь, экологической».

Однако 17.12.1999 г. Липецкой межрайонной природоохранной прокуратурой была проведена проверка по заявлению Гладкова А.А., проживающего по ул. Володарского, д.1 г. Липецка, относительно законности строительства гаражей со стороны ООО «Кантри»:

«...В настоящее время положительное заключение экспертизы на проект не получено. Контролирующими природоохранными службами установлен факт начала строительства нулевого цикла многоэтажного гаража-стоянки. За названное правонарушение – реализацию объекта экспертизы без положительного заключения государственной экологической экспертизы со стороны заказчика документации, действующим законодательством предусмотрена административная ответственность. Госкомэкологией на ООО «Кантри» наложен административный штраф. По фактам нарушений закона прокуратурой в адрес директора ООО «Кантри» Шляпникова А.М. внесено представление.

09.02.2000 г. Комитет природных ресурсов по Липецкой области на заявление господина Гладкова А.А. от 02.02.2000 сообщил следующее:

«...строительство ведется в нарушение постановления главы администрации Липецкой области № 457 от 01.09.97 г., которым «ширина защитной прибрежной защитной полосы для балок и оврагов совмещается с водоохранной зоной и принимается не менее 15 м от бровки склона /на период до разработки и утверждения проектно-сметной документации/».

16 февраля 2000 г. полномочный представитель президента РФ Липецкой области Ларин А.Н. в ответе на заявление схода жителей ул. Володарского сообщил следующее: «... в настоящее время строительство гаражей не ведется».

Ларин А.Н. прилагает копию ответа главы администрации г. Липецка А.С. Коробейникова от 31.01.2000 г., в которой интересно следующее: «Отдел экологической экспертизы потребовал представить дополнительные инженерные изыскания, для проведения которых пришлось выполнить определенный объем земляных работ. После этого застройщик приступил к возведению страховочной подпорной стенки. В обоих случаях проводимые работы жителями были сочтены за начало строительства объекта». Однако это неверно. 17.12.1999 г. Липецкой межрайонной природоохранной прокуратурой была проведена проверка, которой было установлено начало строительства объекта и наложен административный штраф.

6 апреля 2000 г. Липецким городским клубом «Эколог» было дано заключение общественной экологической экспертизы на проектные материалы для строительства боксовых гаражей террасного типа по ул. Депутатской г. Липецка, в котором были сделаны определенные выводы, что строительство гаражей недопустимо, т.к. они находятся выше существующей жилой застройки по ул. Володарского, которая будет подвержена влиянию вредных автомобильных выхлопов, являющихся тяжелыми приземистыми выбросами. Также необходимо осуществить строительство подпорной стенки с предварительной экспертизой расчетов и рабочей документацией для соответствующих грунтов. 7.04.2000 г. с данным заключением был ознакомлен Государственный Комитет по охране окружающей среды Липецкой области.

26.06.2000 г. отделом экологической экспертизы, лицензирования и нормирования Госкомэкологии было дано положительное заключение Государственной экологической экспертизы № 83 на проектные материалы для строительства боксовых гаражей террасного типа по ул. Депутатской г. Липецка.

Гладков А.С. обратился в суд Октябрьского округа г. Липецка с жалобой на действия должностных лиц, в котором он просил признать заключение Государственной экологической экспертизы № 83 незаконным и отменить его.

20 октября 2000 г. Октябрьский районный суд в составе председательствующего Сурниной Л.Г. и народных заседателей Андросовой Р.А. и Волковой Т.А. рассмотрел в открытом судебном заседании дело по жалобам жителей улицы Володарского на действия должностных лиц. В своем решении суд указал: «Представитель комитета природных ресурсов по Липецкой области - по доверенности начальника отдела экологической экспертизы жалобу не признал и просил оставить без удовлетворения. Суду объяснил, что при проведении экспертизы была учтена вся представленная документация, что нашло отражение в тексте заключения. Результаты общественной экологической экспертизы не учтены потому, что она была проведена в соответствии со статьей 23 Федерального закона «Об экологической экспертизе», предусматривающей ее проведение только после регистрации заявления общественных организаций (объединений) о ее проведении».

Выслушав стороны, исследовав материалы дела, суд не нашел оснований для удовлетворения жалобы.

27 октября 2000 г. Гладков А.С. обратился в Липецкий областной суд с кассационной жалобой на решение Октябрьского суда от 20 октября 2000 г. по жалобе на действия (бездействия) должностных лиц, в которой просил отменить решение Октябрьского суда. В жалобе Гладков А.С. не указал достаточных оснований для отмены решения Октябрьского суда от 20 октября 2000 г.

20 ноября 2000 г. Судебной коллегией по гражданским делам Липецкой области рассмотрел в открытом судебном заседании дело по кассационной жалобе и вынес определение: «...само по себе заключение экспертизы не нарушает права и свободы заявителей, не создает препятствий в осуществлении прав и свобод. А поэтому у суда не было оснований для удовлетворения жалобы. Спор о праве гражданском ими не заявлялся». Решение Октябрьского районного суда от 20 октября 2000 г. было оставлено без изменения, кассационная жалоба заявителей без удовлетворения.

Аналитическая часть

В соответствии со статьей 42 Конституции РФ каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, а в соответствии со статьями 17 и 18 оно является неотчуждаемым, непосредственно действующим, принадлежащим каждому от рождения и обеспечиваемое правосудием. Одним из способов реализации права посредством предупреждения негативных воздействий хозяйственной и иной деятельности на окружающую природную среду является экологическая экспертиза. В статье 3 Федерального закона «Об экологической экспертизе» наряду с другими принципами проведения экологической экспертизы названы принципы:

- обязательности проведения государственной экологической экспертизы до принятия решений о реализации объекта экологической экспертизы;
- гласности, участия общественных организаций (объединений), учета общественного мнения;
- ответственности участников экологической экспертизы и заинтересованных лиц за организацию, проведение, качество экологической экспертизы.

Принцип обязательности проведения государственной экологической экспертизы до принятия решений о реализации объекта экологической экспертизы раскрывается в статьях: 12 «Объекты государственной экологической экспертизы уровня субъектов Российской Федерации», 14 «Порядок проведения государственной экологической экспертизы», а также разделе 3 «Организация проведения государственной экологической экспертизы» Регламента проведения государственной экологической экспертизы и статье 30 «Виды нарушений законодательства Российской Федерации об экологической экспертизе».

Принцип гласности, участия общественных организаций (объединений), учета общественного мнения раскрыт в статье 19 «Права граждан и общественных организаций (объединений) в области экологической экспертизы».

Принцип ответственности участников экологической экспертизы и заинтересованных лиц за организацию, проведение, качество экологической экспертизы раскрыт в статьях 30 «Виды нарушений законодательства Российской Федерации об экологической

экспертизе», 31 «Уголовная ответственность», 32 «Административная ответственность», 33 «Материальная ответственность», 34 «Гражданско-правовая ответственность».

Так в соответствии со статьей 19 Федерального закона «Об экологической экспертизе» «Права граждан и общественных организаций (объединений) в области экологической экспертизы» при подготовке заключения государственной экологической экспертизы экспертной комиссией государственной экологической экспертизы и при принятии решения о реализации объекта государственной экологической экспертизы должны рассматриваться материалы, направленные в экспертную комиссию государственной экологической экспертизы и отражающие общественное мнение. Если материалы не рассматривались, то это является нарушениями законодательства Российской Федерации в области экологической экспертизы руководителями специально уполномоченных государственных органов в области экологической экспертизы и руководителями экспертных комиссий государственной экологической экспертизы, изложенных в пункте 3 части 2 статьи 30 Федерального закона «Об экологической экспертизе»:

3) неисполнение установленных настоящим Федеральным законом для специально уполномоченного государственного органа в области экологической экспертизы обязанностей;

По имеющимся у нас материалам, а именно Протоколу общего схода жителей улицы Володарского, состоявшегося 5.11.99 г. было проведено голосование жителей. Все жители проголосовали единогласно против строительства гаражей в непосредственной близости от жилых домов.

Не были учтены выводы общественной экологической экспертизы, проведенной на основании статьи 20, 23 Федерального закона «Об экологической экспертизе», что также является нарушением, изложенных в пункте 6 части 2 статьи 30 Федерального закона «Об экологической экспертизе»:

необоснованность материалов по учету выводов общественной экологической экспертизы и поступивших от органов местного самоуправления, общественных организаций (объединений), граждан аргументированных предложений по экологическим аспектам хозяйственной и иной деятельности, которая подлежит государственной экологической экспертизе.

В соответствии с частью 2 данной статьи «Орган местного самоуправления в семидневный срок со дня подачи заявления о проведении общественной экологической экспертизы обязан его зарегистрировать или отказать в его регистрации. Заявление о проведении общественной экологической экспертизы, в регистрации которого в указанный срок не было отказано, считается зарегистрированным». заявлению в указанный срок отказано не было. Таким образом заявление является зарегистрированным и то, что Комитет природных ресурсов по Липецкой области не учел результаты общественной экологической экспертизы является нарушением Федерального закона «Об экологической экспертизе».

Суд первой инстанции, рассмотрев жалобу Гладкова А.С., установил, что согласно статьям 239-1, 239-2 ГПК РСФСР гражданин вправе обратиться в суд с жалобой, если считает, что неправомерными действиями государственного органа, общественной организации или должностного лица нарушены его права или свободы.

К действиям государственных органов, общественных организаций и должностных лиц, подлежащим судебному обжалованию, относятся коллегиальные и единоличные действия, в результате которых:

- 1) нарушены права или свободы гражданина;
- 2) созданы препятствия осуществлению гражданином его прав и свобод;
- 3) на гражданина незаконно возложена какая-либо обязанность или он незаконно привлечен к ответственности.

«Заявители в судебном заседании объяснили, что эксперты отдела Государственной экологической экспертизы должны были не допустить строительство гаражей. При существующем положительном заключении экологической экспертизы строительству дан ход, а это в будущем создаст опасность причинения вреда здоровью, так как ухудшится экологическая обстановка. При этом будет нарушено право на экологически чистую природу, воздух. Кроме того, в соответствии со статьей 1065 ГК РФ, опасность причинения вреда в будущем может явиться основанием к иску о запрещении деятельности, создающей такую опасность.

При таких обстоятельствах само заключение экологической экспертизы № 83 от 26.06.2000 г. о возможности строительства боксовых гаражей по улице Депутатской в городе Липецке не создает заявителям препятствий в осуществлении прав и свобод и не нарушает права и свободы граждан.

Ссылка заявителей на статью 1065 ГК РФ в случае рассмотрения данной жалобы не обоснованна, но дает им право обратиться с иском к застройщику и подрядчику о запрещении деятельности, создающей опасность причинения вреда в будущем».

В обязанности экспертов ГЭЭ входит только дача экспертного заключения по проекту. В судебном заседании Кобзев А.А. сказал, что запрет строительства в функции экспертов это не входит. Истцу было необходимо доказать, что положительное заключение ГЭЭ не обоснованно, привести соответствующие доказательства необоснованности ГЭЭ, не соответствие экспертизы реальным фактам, но он этого не сделал. Поэтому решение суда является обоснованным и мотивированным в этой части.

Выслушав стороны, исследовав материалы дела суд не нашел оснований для удовлетворения жалобы.

Данное решение не удовлетворило Гладкова А.С. и 27 октября 2000 г. он обратился с жалобой в Липецкий областной суд. Требования данной жалобы содержат лишь эмоциональную оценку решения Октябрьского суда от 20 октября 2000 г. В ней не содержится ни одного факта свидетельствующего о необоснованности решения Октябрьского суда. Поэтому определением Судебной коллегией по гражданским делам Липецкой области жалоба заявителей была оставлена без удовлетворения, а решение Октябрьского суда – без изменения.

Заключительная часть

Проанализировав данную ситуацию мы можем дать следующие рекомендации Гладкову А.С.:

1. Он может обратиться в суд с исковым заявлением запрещения деятельности, создающей опасность причинения вреда в будущем к застройщику и подрядчику ООО «Кантри» на основании статьи 1065 ГК РФ. В случае если суд в соответствии с частью 2 статьи 1065

откажет в иске о приостановлении либо прекращении соответствующей деятельности в случае, если ее приостановление либо прекращение противоречит общественным интересам, то такой отказ в приостановлении либо прекращении такой деятельности не лишает потерпевших права на возмещение причиненного этой деятельностью вреда. Заявители смогут обратиться с иском к ООО «Кантри» о возмещении морального вреда, если смогут доказать наличие уже причиненных физических и нравственных страданий.

2. Факт строительства боксовых гаражей подпадает под действие статьи 1067 ГК РФ «Вред, причиненный в состоянии крайней необходимости, то есть для устранения опасности, угрожающей самому причинителю вреда или другим лицам, если эта опасность при данных обстоятельствах не могла быть устранена иными средствами, должен быть освобожден от возмещения вреда полностью или частично как это третье лицо, так и возмещен лицом, причинившим вред. Учитывая обстоятельства, при которых был причинен такой вред, суд может возложить обязанность его возмещения на третье лицо, в интересах которого действовал причинивший вред, либо причинившего вред». Таким образом, в возмещении вреда может быть отказано по вполне законным основаниям. Это подтверждается фактами приведенными инспекцией государственного архитектурного-строительного надзора г. Липецка: «...строительство – вынужденная мера, вызванная необходимостью закрепления откоса лога. ... жилой дом № 56 по ул. Депутатской пока крепко стоит на месте, а сползает откос лога. При этом неуклонно, приближаясь к дому, уже сегодня стал невозможен проезд пожарной техники со стороны главного фасада. И если сейчас не принимать действенных мер по закреплению откоса (поскольку дополнительная отсыпка откоса лога в течение 2-х лет эффекта не дала), то со временем возникает реальная опасность устойчивости самого дома № 56».

3. Признание результатов ГЭЭ незаконной и проведение повторной экспертизы возможно лишь следующем случае:

– При обращении в суд с исковым заявлением о запрещении деятельности, создающей опасность причинения вреда в будущем к застройщику и подрядчику ООО «Кантри» на основании статьи 1065 ГК РФ просить суд назначить повторную государственную экологическую экспертизу, приняв во внимание результаты общественной экологической экспертизы и мнение общественности, доказав, что при проведении ГЭЭ от 26.06.2000 г. были допущены следующие нарушения:

1. Не было учтено мнение общественности и нарушено право граждан в области экологической экспертизы, закрепленное в статье 19 Федерального закона «Об экологической экспертизе».
2. Отделом экологической экспертизы и нормирования Госкомэкологии не приняты во внимание результаты общественной экологической экспертизы, проведенной 6.04.2000 г. Липецким городским клубом «Эколог».
3. Гладков А.С. также может обратиться в суд с жалобой на действия гос. органов, общественных организации и должностных лиц, нарушающих права и свободы граждан (ст. 239-1 ГПК РСФСР): нарушено право граждан в области экологической экспертизы (ст. 19 ФЗ «Об экологической экспертизе»), чего он не указал в своей первоначальной жалобе.