

УДК 504.054 (073)

**ПРОВЕДЕНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ ПРОЕКТОВ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ
РЕАЛИЗАЦИИ ПРЕДЛОЖЕННОГО МЕХАНИЗМА**

**CARRYING OUT AN ENVIRONMENTAL IMPACT
ASSESSMENT OF PROJECTS IN THE RUSSIAN FEDERATION
AND THE LEGAL ASPECTS OF THE IMPLEMENTATION
OF THE PROPOSED MECHANISM**

Кусов Геннадий Владимирович

аспирант,
Северо-Кавказский
федеральный университет
de_france@mail.ru

Аннотация. В статье рассматриваются правовые основы проведения экологической экспертизы проектов. Показаны основные проблемы реализации права. Приведена предлагаемая процедура участия общественности в принятии решений при планировании хозяйственной деятельности и даны правовые аспекты реализации предложенного механизма.

Ключевые слова: правовые основы проведения экологической экспертизы проектов; основные проблемы реализации права; процедура экологической оценки; государственный экологический контроль; государственная экологическая экспертиза; оценка воздействия на окружающую среду; общественный экологический контроль; общественная экологическая экспертиза.

Kusov Gennady Vladimirovich

Postgraduate student,
North-Caucasian Federal University
de_france@mail.ru

Annotation. The article discusses the legal basis for carrying out an environmental impact assessment of projects. The main problems of the implementation of the law are shown. The proposed procedure for public participation in decision-making in the planning of economic activities is presented and the legal aspects of the implementation of the proposed mechanism are given.

Keywords: legal basis for carrying out an environmental impact assessment of projects; main problems of the implementation of the law; environmental assessment procedure; state environmental control; state environmental expertise; environmental impact assessment; public environmental control; public environmental expertise.

Введение

Основная трудность применения экологического законодательства, на наш 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» (Закон РСФСР «Об охране окружающей среды» от 19.12.1991 г., ст. 3).

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 эф-

фективностью. 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. Всё 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.

3 июля 1985 года вышло постановление правительства «О соблюдении требований 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 всё 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.

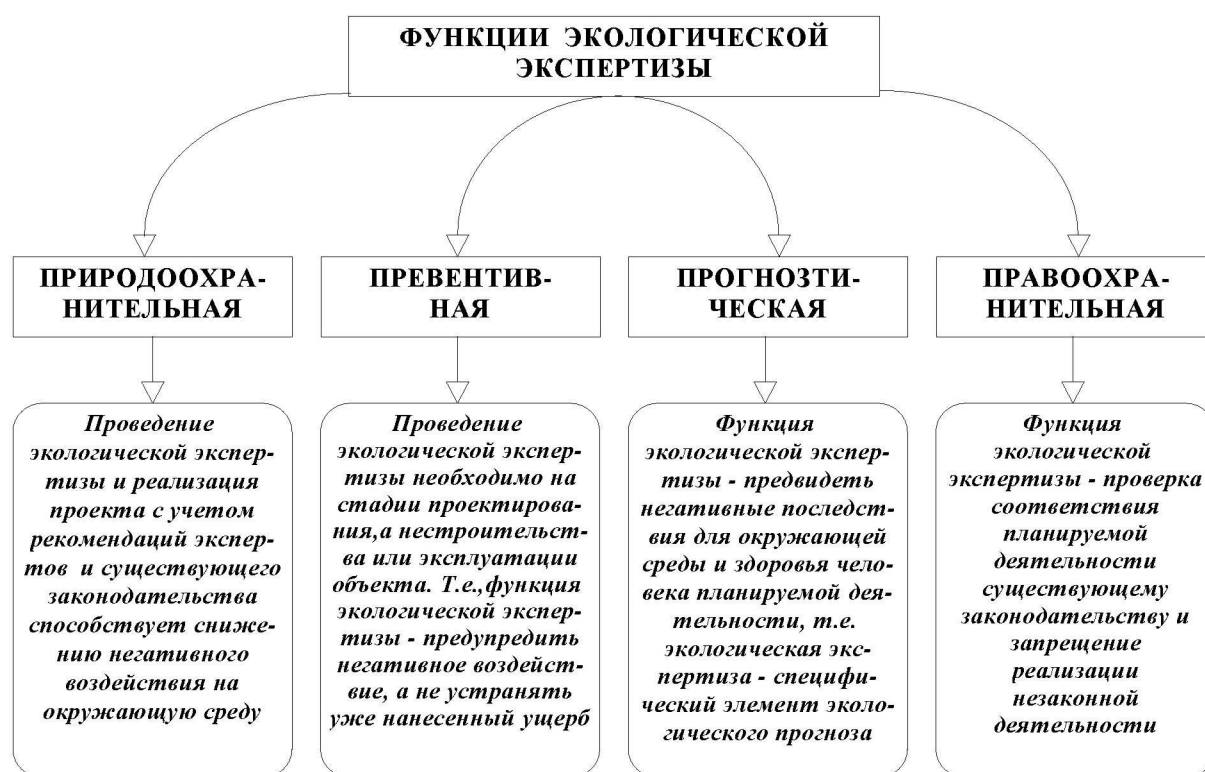


СХЕМА 1 – ФУНКЦИИ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ

Но, несмотря на достаточно длинную историю существования ГЭЭ и сильную, развитую законодательную базу, и по сей день ведётся строительство по недорабо-

танним 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? Данная дипломная работа – попытка ответить на этот вопрос.

Эффективность экологической экспертизы зависит от многих факторов, что делает этот институт объектом исследования большого количества научных направлений: экономики, экологии, географии, социологии ... В данной работе рассматриваются только правовые аспекты экологической экспертизы проектов в Российской Федерации через участие общественности в принятии эколого-значимых решений по планируемой деятельности.

Правовые основы проведения экологической экспертизы проектов

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

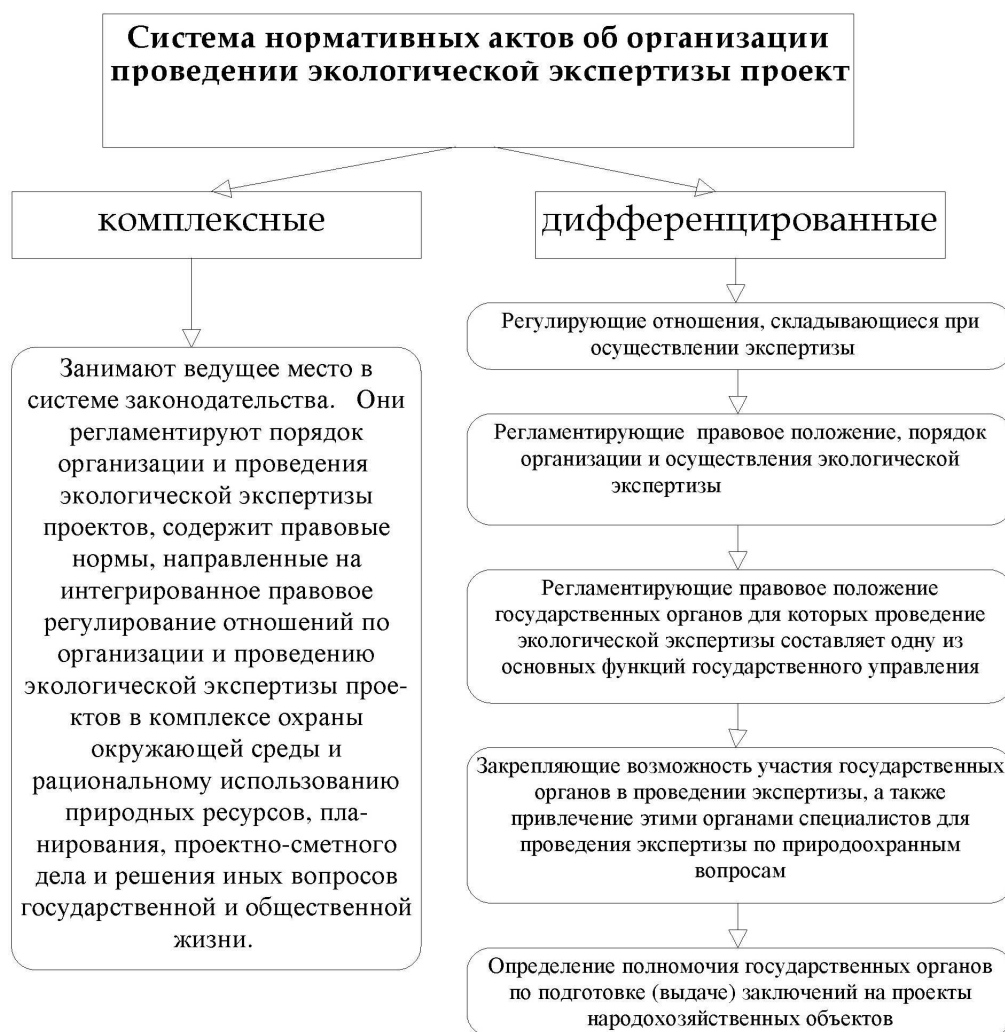
- Закон РСФСР «Об охране окружающей природной среды» от 19.12.1991 г.;
- Федеральный закон «Об экологической экспертизе» (от 19.07.1995 г.);
- Положение о порядке проведения государственной экологической экспертизы, утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 июня 1996 г. № 698;
- Регламент проведения государственной экологической экспертизы, утвержденный Приказом Госкомэкологии России от 17 июня 1997 г. № 280;
- Положение о порядке проведения государственной экологической экспертизы на территории Липецкой области, утвержденное Постановлением Главы Администрации Липецкой области от 05.08.1996 г. № 334;
- Перечень нормативных документов, рекомендуемых к использованию при проведении государственной экологической экспертизы, а также при составлении экологического обоснования хозяйственной и иной деятельности утверждённый Приказом Госкомэкологии РФ от 25.09.1997 г. № 397;
- Приказ от 28 сентября 1995 г. № 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 отсутствие 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.

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 утверждён 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.



**СХЕМА 2 – СИСТЕМА НОРМАТИВНЫХ АКТОВ
ОБ ОРГАНИЗАЦИИ И ПРОВЕДЕНИИ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ**

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

- реквизиты;
- суть дела (проекта);
- замечания и предложения (мотивировочная часть);
- выводы, которые должны соответствовать замечаниям и предложениям заключения и могут быть только трёх вариантов:
 - 1) одобрить представленные материалы;
 - 2) доработать материалы по замечаниям и предложениям заключения и доработанные материалы представить повторно на государственную экологическую экспертизу;
 - 3) 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.

Основные проблемы реализации права

Изучая экологическое право, участвуя в общественном экологическом движении и знакомясь с опытом работы ведущих общественных экологических организаций, нами обнаружен 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, было выполнено и проанализировано исследование «Экологическая экспертиза: участие общественности в принятии решений».

Рассмотрим 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.

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:

- 1) процедура экологической оценки;
- 2) ОЭЭ и участие общественности в принятии решений;
- 3) законотворчество на региональном уровне;
- 4) ответственность за нарушение законодательства об экологической экспертизе.

Процедура экологической оценки

Проблема: Инициирование ЭО в самом начале проектного цикла резко повысило бы эффективность оценки, поскольку позволяет изначально осуществлять проектирование с учётом 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».

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», приведёнными 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 загрузке 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 чётко 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».

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 её результатам вынести юридически значимое решение.

Предложение «Эколайна»: 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 выносятся 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 полную 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 полной 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, определённые права в области экологической экспертизы проектов, не имеющих серьёзных экологических последствий, могли бы

быть делегированы органам комприроды местного уровня. Разумеется, такая мера должна быть подкреплена широкой программой повышения квалификации сотрудников этого ведомства и жёстким 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». «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 упрощённой процедуре».

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 серьёзным 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 счёт 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 сошёлся. 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 всё-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: Всё Вы правильно пишете. Только Ваши предложения означают изменения в процедуре ОВОС. Это, вероятно, федеральная компетенция? (Л. Лулева, 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.

Вот как изложены взгляды на объём 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 страниц 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»: «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 её 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 от-

дельной (универсальной) методики ранжирования. В принципе, такой подход имеет место, но как-то несистемно и нечётко.

ОЭЭ и участие общественности в принятии решений

Проблема: Информирование о планируемой деятельности. Общественность нередко узнаёт 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 – остаётся только бороться против его реализации в целом. Позднее информирование общественности приводит к появлению слухов и домыслов, причём 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: «Федеральный и территориальные органы ГЭЭ совместно с иными государственными органами и органами местного самоуправления (или самостоятельно – за счёт 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 завершённых ГЭЭ). Например, 5 и 15 числа (или в первую и третью декаду) каждого месяца указанные подразделения публикуют перечень утверждённых деклараций о намерениях, начатых и окончённых ГЭЭ с минимально необходимой информацией в официальном СМИ.

Предложение читателя: Из сборника «Социально-экологические последствия ракетно-космической деятельности, который издан в августе 2000 года Центром независимых экологических программ СоЭС (ЦНЭП): «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 нём достаточно пунктов, формализующих его вплоть до негативных оценок и альтернатив. У нас же в Положении, утверждённом 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 всё 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 определённый минимально разумный срок после принятия ре-

шения (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 ТБО, 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 организованно 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»).

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 её руководителя официально не существует, полезно обсудить состав комиссии и направления её 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. В остальных случаях эксперту должно оказываться содействие, а вмешиваться в его работу нельзя – он независим.

Принятие решения о допустимости реализации планируемой деятельности

Проблема: Компромисс между экологией и экономикой.

Мнение «Эколайна»: «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 учёта социально-экономических последствий возможен путь открытости информации для общественности и учёт её 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 учётом всех факторов и интересов?

Законотворчество на региональном уровне

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

Ответственность

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

Тем не менее, подобные прецеденты существуют, 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.

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, достаточно 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/масса/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 ещё 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 наш взгляд, постичь абсолютную истину нереально, можно только максимально к ней приблизиться. Вот я и предлагаю вашему вниманию своё видение того, как достичь принятия наиболее верного решения, максимально приближённого к идеалу.

На мой взгляд, единственный выход – опора на закон. Для этого надо иметь чётко 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 её 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 19.12.1991 г. Нереально заставить, но реально создать мотивирующие условия. Следовательно, надо создать такие условия для общественности, чтобы у неё 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.

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 разбогатеем, 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?

Мы обратились 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 целом (Выступление на Парламентских слушаниях в Госдуме РФ 1 июня 1998 года). И анализ законодательства указанных стран показал, что при хорошем общем законодательстве даже поверхностное специальное законодательство будет работать эффективно. Например, NEPA (Закон о национальной политике в области охраны окружающей среды (НЭПА), 1969 г.) (по своей сути достаточно декларативный НПА) произвёл 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 ещё 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. Чётко отработан механизм именно информирования общественности и выявления общественного мнения. Ни ОВОС, ни природоохранные решения госчиновников не могут являться закрытой информацией (Выступление Эрики Розенталь (США) на международном практическом семинаре Института эколого-правовых проблем «Экоюрис», Москва, 15 мая 2001 года).

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, эконКО есть в каждом субъекте Федерации и даже в районных центрах. Так что при создании приведённых 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 всерьёз 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 достаточное время для возникновения данного заболевания. 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 экономиче-

ский спад. По 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 Нидерландах 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 сопровождалось (Юфит С.С. Выступление на конференции сети «Экология, безопасность, здоровье детей», февраль 2001 года).

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).

Механизм участия общественности

Мне видится следующий сценарий:

Некто запланировал хозяйственную деятельность. Он оформляет Декларацию о намерениях и подает ее в отдел государственной экологической экспертизы. 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 информацию о поданном на экспертизу проектом документе (т.е. 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 приступать к проведению ГЭЭ.

Сложившаяся ныне практика разнобоя 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, т.е. ФИО, телефон, адрес электронной почты, адрес офиса, часы приёма представителя заказчика, у которого можно получить дополнительную информацию по планируемой деятельности. Часы приема должны быть не реже 8-ми часового 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 ведём 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 её желания реализовывать данное право зависит её 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 её 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 серьёзная 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 её представителей (индивидуумов), если у нее появятся вопросы по проекту. Причём 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 её 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 бескультирия 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 общест-

венности 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 всё 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 слушаниях 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 ещё и доверяют одновременно и заказчик, и общественность.

На сцене вывешиваются два ватмана: На одном записываются преимущества, которые даст реализация планируемой деятельности, на другом – чем придётся 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 даётся 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 определённый 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, т.е. оценка того, чем придётся 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 даёт реализация планируемой деятельности. Какие-то потери можно компенсировать платой за нанесение вреда (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 серьёзную 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). Возможно, заказчик благоустроит территорию проживания затрагиваемой проектом общественности или решит какую-то другую её 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 придётся 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 экоНКО, 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, т.е. 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 экоНКО смогут наладить конструктивное взаимодействие с лучшими представителями общественности, можно создавать сбалансированную комиссию ГЭЭ – эксперты ГЭЭ и эксперты из экоНКО. 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 экоНКО 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 23.11.1995 г. 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.

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 Моисеева («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) 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 зёрна от плевел, анализировать, обобщать сказанное экспертами в единое логичное заключение ГЭЭ. Т.е., 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 ещё лучше, если найдётся 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.

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 ущерб 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 учётом 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 аппа-

рата. 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.

Четвёртое заседание – обсуждение проекта сводного заключения.

Пятое заседание – обсуждение проекта сводного заключения, составленного с учётом 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 всё идёт 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 ещё 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 приёма. 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 трёх месяцев после обнародования результатов ГЭЭ. Процедура принятия решения на этой стадии такова: ГЭЭ обнародует результаты в официальном СМИ и в течение 10 дней ждёт реакции общественности. В течение этого срока общественность должна заявить о своём 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 ещё 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, затянёт 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.

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 неприятия замечаний, высказанных экспертами ОЭЭ согласно действующему законодательству орган ГЭЭ должен дать мотивированное объяснение причин неутверждения заключения и неприятия замечаний. В случае отсутствия или неудовлетворительной мотивации можно подать иск о

признании незаконными и необоснованными выводов ГЭЭ по основанию несоблюдения норм проведения ГЭЭ – неучёт 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.

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. Он более «прогрессивен», т.е. 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, которое повсеместно не исполняется заказчиками/разработчиками проектов, причём, 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 «мёртвых» 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.

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.

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 дейст-

вующем 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.

Литература:

1. Бринчук М.М. Экологическое право : учебник. – М.: Юристъ, 2003. – 670 с.
2. Акции экологического движения: руководство к действию / Сборник; отв. ред. И.А. Халий. – М., 1996. – 315 с.
3. Андрийцев В.А. Правовое обеспечение экологической экспертизы. – Киев : «Будивельник», 1990. – 168 с.
4. Боголюбов С.А. Защита экологических прав: пособие для граждан и общественных объединений. – М. : Центр экологической политики России, 1996. – 96 с.
5. Брук И.И., Фомин С.А. Экологическая экспертиза и оценка воздействия на окружающую среду. – М. : Издательство МНЭПУ, 1998. – 88 с.
6. Булатов А.И., Волощенко Е.Ю., Кусов Г.В., Савенок О.В. Экология при строительстве нефтяных и газовых скважин : учебное пособие для студентов вузов. – Краснодар : ООО «Промсвещение-Юг», 2011. – 603 с.
7. Васильева М.И. Судебная защита экологических прав: правовые вопросы возмещения и предупреждения экологического вреда: практическое руководство для граждан и общественных объединений. – М. : Центр экологической политики России, 1996. – 217 с.
8. Ерофеев Б.В. Экологическое право России : учебник для академического бакалавриата / науч. ред. Л.Б. Братковская. – М. : Издательство «Юрайт», 2016. – 455 с.
9. Кусов Г.В., Савенок О.В. Нормативно-техническое регулирование разработки нефтяных и газовых месторождений : сборник нормативных актов и документов для студентов вузов. – Краснодар : Издательский Дом – Юг, 2010. – Ч. 1. – 248 с.
10. Кусов Г.В., Савенок О.В. Нормативно-техническое регулирование разработки нефтяных и газовых месторождений : сборник нормативных актов и документов для студентов вузов. – Краснодар : Издательский Дом – Юг, 2010. – Ч. 2. – 218 с.
11. Лебедева А.Н., Лаврик О.Л. Природоохранное законодательство развитых стран : аналитический обзор / РАН. Сибирское отделение в 3-х частях. – Новосибирск, 1991. – Ч.1: Право и система управления. – 204 с.
12. Лебедева А.Н., Лаврик О.Л. Природоохранное законодательство развитых стран : аналитический обзор / РАН. Сибирское отделение: в 3-х частях. – Новосибирск, 1992. – Ч. 2: Защита окружающей среды от загрязнения: методы контроля и регулирования. – 360 с.
13. Черп О.М., Виниченко В.Н., Хотулёва М.В. Экологическая оценка и экологическая экспертиза. – М. : Эколайн, 2000. – 196 с.
14. Правовые аспекты экологической экспертизы проектов в Российской Федерации. – URL : http://knowledge.allbest.ru/ecology/3c0a65625a3ad68b4d53b88421306c27_0.html
15. Кусов Г.В. Современные тенденции в развитии общественных отношений в сфере недропользования в России // Булатовские чтения: Материалы I Международной научно-практической конференции (31 марта 2017 года) в 5 томах : сборник статей / под общ. ред. д-ра техн. наук, проф. О.В. Савенок. – Краснодар : Издательский Дом – Юг, 2017. – Т. 5: Электрооборудование в нефтегазовой отрасли. Гуманитарные науки. – С. 209–212.
16. Арифжанова М., Аюпова М., Усманова Г. Некоторые аспекты оценки состояния экологической безопасности нефтегазовых объектов // Булатовские чтения: Материалы I Международной научно-практической конференции (31 марта 2017 года) в 5 томах : сборник статей / под общ. ред. д-ра техн. наук, проф. О.В. Савенок. – Краснодар : Издательский Дом – Юг, 2017. – Т.4: Проектирование, сооружение и эксплуатация систем трубопроводного транспорта. Химическая технология и экология в нефтяной и газовой промышленности. – С. 95–96.
17. Днепровская В.П., Яценко И.Г., Перемитина Т.О. Комплексное исследование техногенной нагрузки с использованием спутниковых и наземных данных // Булатовские чтения: Материалы I Международной научно-практической конференции (31 марта 2017 года) в 5 томах : сборник статей / под общ. ред. д-ра техн. наук, проф. О.В. Савенок. – Краснодар : Издательский Дом – Юг, 2017. – Т.4: Проектирование, сооружение и эксплуатация систем трубопроводного транспорта. Химическая технология и экология в нефтяной и газовой промышленности. – С. 134–142.

18. Поварова Л.В., Кусов Г.В. Нормативно-техническое регулирование экологической безопасности в нефтегазовой отрасли // Наука. Техника. Технологии (политехнический вестник). – Краснодар : Издательский Дом – Юг, 2018. – № 4. – С. 195–216.

19. Талипова Н.З., Жуманова С.Г., Нигматов И. Культура безопасности – важный аргумент для современного стиля жизни населения планеты // Булатовские чтения: Материалы I Международной научно-практической конференции (31 марта 2017 года) в 5 томах : сборник статей / под общ. ред. д-ра техн. наук, проф. О.В. Савенок. – Краснодар : Издательский Дом – Юг, 2017. – Т.4: Проектирование, сооружение и эксплуатация систем трубопроводного транспорта. Химическая технология и экология в нефтяной и газовой промышленности. – С. 224–226.

20. Савенок О.В., Поварова Л.В., Березовский Д.А. Перспективы использования физико-химического и математического моделирования для разработки высокоэффективной комплексной технологии очистки и подготовки пластовых вод // Научно-практический рецензируемый журнал «Экология и промышленность России». – М. : Издательство «Калвис», 2019. – Т. 23. – № 3. – С. 66–71.

References:

1. Brinchuk M.M. Ecological right : textbook. – М. : Yurist, 2003. – 670 p.
2. Stocks of the ecological movement: guide to action / Collection; otv. edition I.A. Haly. – М., 1996. – 315 p.
3. Andriytssev V.A. Legal support of environmental assessment. – Kiev : «Budivel'nik», 1990. – 168 p.
4. Bogolyubov S.A. Protection of the ecological rights: a grant for citizens and public associations. – М. : Center of environmental policy of Russia, 1996. – 96 p.
5. Brook I.I., Fomin S.A. Environmental assessment and assessment of impact on the environment. – М. : MNEPU publishing house, 1998. – 88 p.
6. Bulatov A.I., Voloshchenko E.Yu., Kusov G.V., Savenok O.V. Ecology at construction of oil and gas wells : manual for students of higher education institutions. – Krasnodar : LLC Prosveshcheniye-Yug, 2011. – 603 p.
7. Vasilyeva M.I. Judicial protection of the ecological rights: legal questions of compensation and prevention of an environmental damage: practical guidance for citizens and public associations. – М. : Center of environmental policy of Russia, 1996. – 217 p.
8. Erofeyev B.V. Ecological right of Russia: the textbook for the academic bachelor degree / науч. edition L.B. Bratkovskaya. – М. : Yurayt publishing house, 2016. – 455 p.
9. Kusov G.V., Savenok O.V. Normative and technical regulation of development of oil and gas fields : the collection of regulations and documents for students of higher education institutions. – Krasnodar : Publishing house – the South, 2010. – Part 1. – 248 p.
10. Kusov G.V., Savenok O.V. Normative and technical regulation of development of oil and gas fields : the collection of regulations and documents for students of higher education institutions. – Krasnodar : Publishing house – the South, 2010. – Part 2. – 218 p.
11. Lebedeva A.N., Lavrik O.L. The nature protection legislation of the developed countries: state-of-the-art review / RAS. The Siberian office in z-x parts. – Novosibirsk, 1991. – Ch.1: Right and control system. – 204 p.
12. Lebedeva A.N., Lavrik O.L. The nature protection legislation of the developed countries: state-of-the-art review / RAS. Siberian office: in 3 parts. – Novosibirsk, 1992. – Part 2: Environment protection against pollution: control methods and regulations. – 360 p.
13. Cherp O.M., Vinichenko V.N., Hotulyova M.V. Ecological assessment and environmental assessment. – М. : Ecoline, 2000. – 196 p.
14. Legal aspects of environmental assessment of projects in the Russian Federation. – URL : http://knowledge.allbest.ru/ecology/3c0a65625a3ad68b4d53b88421306c27_0.html
15. Kusov G.V. Current trends in development of the public relations in the sphere of subsurface use in Russia // Bulatovsky readings: Materials I of the International scientific and practical conference (on March 31, 2017) in 5 volumes : the collection of articles / under a general edition of the Dr. Sci. Tech., the prof. O.V. Savenok. – Krasnodar : Publishing house – the South, 2017. – Т. 5: Electric equipment in the oil and gas industry. Humanities. – P. 209–212.
16. Arifzhanova M., Ayupova M., Usmanova G. Some aspects of assessment of a condition of environmental safety of oil and gas objects // Bulatovsky readings: Materials I of the International scientific and practical conference (on March 31, 2017) in 5 volumes : the collection of articles / under a general edition of the Dr. Sci. Tech., the prof. O.V. Savenok. – Krasnodar : Publishing house – the South, 2017. – Т.4: Design, construction and operation of systems of pipeline transport. Chemical technology and ecology in the oil and gas industry. – P. 95–96.

17. Dnieperovskaya V.P., Yashchenko I.G., Peremitina T.O. A complex research of technogenic loading with use of satellite and land data // Bulatovsky readings: Materials I of the International scientific and practical conference (on March 31, 2017) in 5 volumes : the collection of articles / under a general edition of the Dr. Sci. Tech., the prof. O.V. Savenok. – Krasnodar : Publishing house – the South, 2017. – T.4: Design, construction and operation of systems of pipeline transport. Chemical technology and ecology in the oil and gas industry. – P. 134–142.

18. Povarova L.V., Kusov G.V. Normative and technical regulation of environmental safety in the oil and gas industry // Science. Engineering. Technology (polytechnical bulletin). – Krasnodar : Publishing house – the South, 2018. – № 4. – P. 195–216.

19. Talipova N.Z., Zhumanova S.G., Nigmatov I. A safety culture – an important argument for modern lifestyle of the population of the planet // Bulatovsky readings: Materials I of the International scientific and practical conference (on March 31, 2017) in 5 volumes : the collection of articles / under a general edition of the Dr. Sci. Tech., the prof. O.V. Savenok. – Krasnodar : Publishing house – the South, 2017. – T.4: Design, construction and operation of systems of pipeline transport. Chemical technology and ecology in the oil and gas industry. – P. 224–226.

20. Savenok O.V., Povarova L.V., Berezovsky D.A. The prospects of use of physical and chemical and mathematical modeling for development of highly effective complex technology of cleaning and preparation of reservoir waters // the Scientific and practical reviewed «Ekologiya i Promyshlennost Rossii» magazine. – M. : Kalvis publishing house, 2019. – T. 23. – № 3. – P. 66–71.