УДК 504.06:93

**Государственная экологическая экспертиза: становление, состояние и перспектива развития**

*Н.Г. Рыбальский1,2,3, д.б.н., проф., Ю.И. Шмелева1*

*1Факультет почвоведения МГУ им. М.В. Ломоносова*

*2Национальное информационное агентство «Природные ресурсы»*

*3Российская экологическая академия*

В статье прослеживается более чем 30-летний путь зарождения, становления и развития института государственной экологической экспертизы в России и процедуры оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС). Дан анализ современного состояния госэкоэкпертизы (ГЭЭ). Рассматриваются проблемы ГЭЭ и пути совершенствования экологической экспертизы в стране.

*Ключевые слова:* экологическая экспертиза, оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС), государственная экологическая экспертиза (госэкоэкспертиза), общественная экологическая экспертиза.

В системе государственного регулирования в области охраны окружающей среды государственной экологической экспертизе принадлежит главенствующая роль. В тоже время институт государственной экологической экспертизы представляет собой особый механизм в системе принятия экологически значимых решений в России. Его уникальность заключается в том, что будучи «размещенной» в структуре органа государственного управления природоохранной деятельностью, государственной экологической экспертиза представляет собой по существу некий симбиоз науки (научное обоснование), бюрократии (госрегулирование) и гласности (общественное участие). Учитывая тот факт, что эколого-ответственный бизнес в России только начал зарождаться, то понятно что за более чем 30-летний период становления и развития института госэкоэкспертизы ее путь не был «усыпан розами». Немало представителей крупного бизнеса и связанных с ним структур видели в госэкоэкспертизе исключительно административный барьер и неоднократно предпринимали попытки законодательно ослабить экологическую экспертизу.

В данной статье авторы прослеживают более чем 30-летний путь становления и развития института государственной экологической экспертизы (ГЭЭ) в России, делают анализ современного состояния госэкоэкспертизы, а также рассматривают существующие проблемы ГЭЭ и пути совершенствования экологической экспертизы в стране.

Краткий вариант статьи опубликован в газете «Природно-ресурсные ведомости» [1].

**Зарождение экологической экспертизы**

Первые элементы экологической оценки возникли после выхода Постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 29.12.1972 г. «Об усилении охраны природы и улучшении использования природных ресурсов», благодаря которому в проектах на строительство предприятий появились требований по охране окружающей природной среды. Всего за три месяца до этого Верховный Совет СССР принял Постановление «О мерах по дальнейшему улучшению охраны природы и рациональному использованию природных ресурсов», где впервые ставилась общая задача включения природоохранительных мер в планы развития народного хозяйства и предотвращения загрязнения выбросами и сбросами.

Однако, как инструмент управления экологической ситуацией в стране государственная экологическая экспертиза стала использоваться во второй половине 70-х годов, ее проведением занимались ГКНТ СССР и Госплан СССР. Однако процедура была малоэффективна, так как заключения принимались, основываясь на экономической выгоде и имели рекомендательный характер. Фактически, эта процедура лишь обеспечивала нормы, не затрагивая производственный процесс в целом, защищала объекты от внешней среды, планируя методы по охране природы только в случае необходимости.

В 1979 г. Госкомизобретений СССР принял решение, согласно которому при проведении государственной экспертизы изобретений заявки на изобретения, касающиеся «обеспечения охраны природы» стали относить к заявкам, имеющим важное народнохозяйственное значение. На основании данного решения появилось добавление п. 9.01 Инструкции по государственной научно-технической экспертизе изобретений (ЭЗ-2-74), признавшим патентоспособными «способы охраны внешней среды от загрязнений».

Следует отметить, что кроме вневедомственной госэкспертизы проектов и смет Госстроя России и государственной научно-технической экспертизы изобретений существовали еще и другие государственные экспертизы: санитарно-экологическая, геологическая, водохозяйственная и др. Система государственных регистраций новых биологически активных веществ, лекарств, пестицидов также фактически основана на проведении государственной экологической экспертизы [2].

Ситуация существенно изменилась 3 марта 1985 г., когда вышло Постановление Верховного Совета СССР «О соблюдении требований законодательства по охране природы и рациональному использованию природных ресурсов». Постановление на законодательном уровне обязывало проводить экспертизу технологий, материалов, техники и проектов на строительство. Оно стало фактически прототипом ОВОС, удостоверяющей допустимость реализации проекта с экологической точки зрения. Таким образом, можно сказать, что на основе практики проведения экспертиз был создан первый механизм экологической оценки в СССР. Причиной принятия этого постановления стала заинтересованность общественности, недовольной осуществлением крупных проектов без экспертной оценки, не зависящей от заказчика.

Следует отметить, что к середине 80-х г. пример экологической экспертизы нашел достаточно широкое распространение в ряде развитых стран. Так Совет Министров Комиссии Евросоюза состоявшийся 27 июня 1985 г. принял специальную директиву об экоэкспертизе.

23 декабря 1985 г. Госстроем СССР была принята «Инструкцию о составе, порядке разработки, согласования и утверждения проектно-сметной документации на строительство предприятий, зданий и сооружений» (СНиП 1.02.01-85)». Согласно инструкции, в проект должна входить комплексная оценка мероприятий по предотвращению отрицательного воздействия строительства и эксплуатации объекта на окружающую среду и технических решений по рациональному использованию природных ресурсов. Именно в этом документе содержались первые очевидные требования по введению в хозяйственную деятельность принципов экологического регулирования на стадии планирования.

**Создание Главгосэкоэкспертизы**

Государственная экологическая экспертиза стала активно применяться после выхода Постановления ЦК КПСС и СМ СССР «О коренной перестройке дела охраны природы в стране» 7 января 1988 г., провозгласившего создание Госкомитета СССР по охране природы (Госкомприрода СССР) и обязавшего его проводить госэкоэкспертизу проектов на строительство и реконструкцию предприятий, оказывающих воздействие на окружающую среду, и, помимо этого, экспертизу генеральных схем размещения и развития отраслей народного хозяйства и производительных сил страны. 16 января 1988 г. был образован Госкомприроды СССР, а 8 апреля 1988 г. в его структуре было создано экспертное подразделение – Главная государственная экологическая экспертиза (Главгосэкоэкспертиза).

Идея государственного управления в сфере природопользования в виде системы лицензирования промышленного строительства по экологическому критерию, включая оценку воздействия на окружающую среду, пришла в СССР из-за границы [3]. Однако в нашей стране сложился особый механизм такого управления – государственная экологическая экспертиза, которая была создана на основе западной концепции процесса экологической экспертизы, и концепции экспертизы проектов государственными органами, которая практиковалась в то время в СССР.

Начальником Главгосэкоэкспертизы СССР был назначен Е.В. Минаев, который одновременно был зампредседателя Госкомприроды СССР. До этого он занимал должность замначальника Главгосэкспертизы Госстроя СССР. Евгений Владимирович много сделал для улучшения оценки воздействия на окружающую среду. Для включения в проектную документацию результатов проведения оценки воздействия на окружающую среду 20 сентября 1988 г. Госкомприрода СССР одобрила утверждение Инструкции, которая обязывала заказчиков представлять на экологическую экспертизу проекты и иную документацию и предписывала включать в состав документации, передаваемой на экспертизу, результаты, проведенной оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС). В 1989 г. была утверждена Инструкция о составе и порядке разработки ОВОС.

Первым заместителем Главгосэкоэкспертизы был назначен Ю.Л. Максименко (с 1982 по 1987 гг. в Госстрое СССР он занимался природоохранным нормированием в проектировании и строительстве и экоэкспертизой проектирования смет). Многолетний опыт в сфере природоохранной деятельности помог Юрию Леонидовичу организовать государственную экологическую экспертизу, которая до сих пор остается единственным инструментом экологического контроля за подготовкой и реализацией хозяйственных проектов, оказывающих воздействие на окружающую среду. В обязанности Главгосэкспертизы входило рассмотрение переданной на экологическую экспертизу документации в течение 45 дней и подготовка Заключения, выводы которого носили обязательный характер.

15 ноября 1988 г. Госкомприроды СССР за номером 02-11-1492 распостранило «Типовое положение о проведении экоэкспертизы выпускаемой промышленными предприятиями машиностроительной продукции». 28 февраля 1989 г. Минхимнефемаш СССР утвердил Временное положение об отраслевой экологической экспертизе выпускаемого и разрабатываемого оборудования химического и нефтяного оборудования химического и нефтяного машиностроения на период 1989-1990гг., благодаря которому был разработан порядок проведения отраслевой экологической экспертизы и экологической экспертизы продукции и оборудования.

Обстановка в зоне аварии Чернобыльской АЭС побудила Верховный Совет СССР 27 ноября 1989 г. принять Постановление «О неотложных мерах по улучшению экологической ситуации», которое запрещало финансирование программ и проектов, не имеющих положительного заключения госэкоэкспертизы и обеспечивало независимость экологической экспертизы. Причиной выхода данного постановления стало недовольство Верховного совета СССР тревожной экологической обстановкой в стране и недостаточной эффективностью применяемых для оздоровления страны мер.

Одним из авторов данной статьи еще в 1987 г. был подготовлен 2-х томный справочник по экологической экспертизе изобретений. Однако его удалось опубликовать лишь в середине 1989 г. в период гласности [4]. Что придало силы для подготовки уже 8-томного справочного издания «Экология и безопасность», изданного в 1991-1993 гг. [5].

В 1990 г. страна переживала нелегкие времена как в политической, так и в экономической областях. Вероятно, поэтому выпускаемые инструкции были нередко временными, но, именно, на них в дальнейшем опиралась вся система госэкоэкспертизы:

1) «Временная инструкция о порядке проведения оценки воздействия на окружающую среду при разработке технико-экономических обоснований (расчетов) и проектов строительства народнохозяйственных объектов и комплексов» Госкомприроды СССР, в которой описывались требования и порядок проведения процедуры ОВОС, а ее результаты подлежали рассмотрению отделами госэкоэкспертизы;

2) «Временная инструкция о порядке проведения оценки воздействия на окружающую среду при разработке ТЭО (расчетов) и проектов обустройства морских месторождений углеводородов» Миннефтегазпрома СССР, которая ввела определение процедуры ОВОС и содержала описание стадий, основных принципов и специфических требований к процедуре ОВОС;

3) «Временная отраслевая инструкция о порядке проведения оценки воздействия на окружающую среду при разработке ТЭО (ТЭР) и проектов строительства объектов для освоения месторождений углеводородного сырья».

В дополнение к ней была разработана «Временная инструкция о порядке проведения оценки воздействия на окружающую среду при разработке ТЭО (расчетов) и проектов строительства народнохозяйственных объектов и комплексов», оба документа были приняты Госкомприроды СССР.

Задачей «Рекомендаций по подготовке оценки воздействия на природную среду», выпущенных в 1990 г. был анализ опасности всех потенциальных влияний на окружающую среду и рассмотрения их последствий, а «Пособие по оценке воздействия на окружающую среду (ОВОС) при разработке ТЭО (расчетов) инвестиций и проектов строительства народнохозяйственных объектов и комплексов» включило материал, рекомендуемый для использования при проведении ОВОС и раскрыло содержание основных процедур [6].

Документом, закрепившим обязательность наличия в природоохранительном законодательстве государства процедуры ОВОС на международном уровне, оказалась Конвенция ЕЭК ООН об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (25 февраля 1991 г., Эспо, Финляндия), подписанная Россией 6 марта 1991 г. [7].

1991 г. был богат на изменения в системе госорганов, отвечающих за охрану окружающей среды. 1 апреля на базе Госкомприроды СССР было создано Министерство природопользования и охраны окружающей среды СССР, упраздненное 14 ноября 1991 г. 14 июля 1991 г. на базе Госкомприроды РСФСР был образован Госкомитет РСФСР по экологии и природопользованию, который 28 ноября 1991 г. преобразован в Министерство экологии и природопользования РСФСР, которое, в свою очередь, функционировало до 25 декабря 1991 г. Постановлением Совмина РСФСР от 22 июня 1991 г. было утверждено Положение о государственной экологической экспертизе и Порядок финансирования и оплаты госэкоэкспертизы, в котором ГЭЭ рассматривалась как многоуровневая система, определялись ее задачи и принципы, а также порядок ее организации и проведения.

Первым замглавы Минприроды России, курирующим Главгосэкспертизу, был назначен чл.-корр. РАН (с 2000 г. – академик) Ю.М. Арский. С 1985 г. Юрий Михайлович был зампредседателя, а затем и председателем Главной экспертной комиссии Госплана СССР. С 1991 г. ВИНИТИ РАН стал издаваться (6 номеров в год) журнал «Экологическая экспертиза», главным редактором которого вот уже более четверти века является Ю.М. Арский (зам. главного редактора – И.И. Потапов, завотделом научной информации по глобальным проблеиаи ВИНИТИ).

**Законодательное закрепление госэкоэкспертизы**

19 декабря 1991 г. был принят и прошел законодательное закрепление госэкспертизы Закон РСФСР «Об охране окружающей природной среды», в котором госэкоэкспертизе был посвящен целый раздел. В 5 разделе Закона были закреплены цели и принципы, обязательность, объекты, ответственность за невыполнение требований ГЭЭ и ответственность экспертов; а также содержалось отдельное положение об «общественной экологической экспертизе» проектов, которая не носила обязательный характер, но становилась «юридически обязательной» после утверждения ее результатов соответствующими органами госэкоэкспертизы. Закон окончательно закрепил обязательный характер ГЭЭ плановой документации всех проектов вне зависимости от их масштаба и характера. Также в нем содержится положение о том, что реализация проекта не может начинаться без положительного заключения госэкоэкспертизы. Но закон не содержал подробных требований к процедуре проведения экологической оценки заказчиком и в нем отсутствовал термин «оценка воздействия на окружающую среду» (при этом он оставался основным документом, регулирующим охрану окружающей среды, вплоть до принятия Федерального закон РФ «Об охране окружающей среды» 10 января 2002 г.).

Основной проблемой советской системы госэкоэкспертизы была необходимость прохождения экспертизы в 5 разных комиссиях, каждая из которых могла опровергнуть решение предыдущей. Это было сделано с целью достижения наименее субъективной оценки, однако лишь приводило к путанице. Для решения этой проблемы Госкомприродой СССР была создана Комиссия на высшем правительственном уровне. Но проблемы это не решило, так как цели Комиссии иногда были противоречивыми, например необходимость учитывать интересы лиц, связанных с будущим проектом, и проведение экспертизы с учетом полного понимания всего воздействия на окружающую среду. Это неизбежно приводило к конфликтам интересов. В результате, Комиссия разделилась на две части, каждая из которых передала Госкомприроде свое «заключение».

До 1992 г. природоохранные органы придерживались двух различных подходов к регулированию охраны окружающей среды при планировании проектов: первый был связан с госэкоэкспертизой, а второй с ОВОС. Разница между ними заключалась в различных представлениях о наиболее важном этапе при оценке воздействия: при одном подходе важнейшим являлась экспертиза проектной документации для оценки потенциальных воздействий на среду, при втором – экспертиза результирующих материалов. В результате, документы, имеющие официальный статус, различались. Ситуация изменилась в 1992 г., когда территориальные органы системы Минэкологии России получили указание от руководства Министерства не принимать на ГЭЭ обосновывающую документацию без информации об использовании в проектных решениях результатов проведения ОВОС.

Для учета отраслевой специфики воздействия на окружающую среду в дополнение к «Временной инструкции о порядке проведения ОВОС при разработке ТЭО (расчетов) и проектов строительства народнохозяйственных объектов и комплексов» (1990), в 1992 г. были приняты:

1) «Руководство по проведению ОВОС при выборе площадки, разработке ТЭО и проектов строительства (реконструкции, расширения и технического перевооружения) хозяйственных объектов и комплексов», утвержденное Минэкологии России 01.01.1992 г., содержащее описание процесса ОВОС;

2) «Временные методические указания по составлению раздела ОВОС в схемах, ТЭО и проектах разработки месторождений и строительства объектов нефтегазовой промышленности»;

3) «Временная инструкция по экологическому обоснованию хозяйственной деятельности в предпроектных и проектных материалах», введенная Главком ГЭЭ и Минэкологии России 1 июня 1992 г.;

4) Пособие по ОВОС при разработке ТЭО (расчетов) инвестиций и проектов строительства народнохозяйственных объектов и комплексов, утвержденного 01.01.1992 г.

1 августа 1992 г. Управлением госэкоэкспертизы были введены в действие «Временные правила экологического обоснования хозяйственной деятельности в проектной документации», содержащие перечень информации, необходимой для проекта, представляемого на ГЭЭ. Основой информации была документация, свидетельствующая о соблюдении экологических требований, а также разрешения соответствующих органов.

В 1992 г. Управление госэкоэкспертизы возглавил Г. С. Чегасов. К своим главным достижениям Геннадий Спиридонович относит становление органов ГЭЭ федерального уровня в субъектах и выход нормативно-правовых документов: «Регламент проведения экологической экспертизы» (1997); Свод правил системы нормативных документов в строительстве СП 11-102-97 «Инженерно-экологические изыскания для строительства (1997); «Практическое пособие к СНиП 11-01-95 по разработке раздела «Оценка воздействия на окружающую среду при обосновании инвестиций в строительство предприятий, зданий и сооружений» (1998); «Положение об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду (ОВОС) в РФ» (2000); «Пособие к СНиП 11-01-95 по разработке раздела проектной документации «Охрана окружающей среды» (2000).

5 апреля 1992 г. распоряжением Правительства РФ № 659-р (п.3) Минэкологии России было поручено в срок до 1 декабря 1992 г. разработать научно-обоснованные критерии выделения территорий, объявляемых зоной чрезвычайной экологической ситуации или зоной экологического бедствия. Выполнение данного поручения вначале было поручено Главку ГЭЭ, но затем учитывая сложность поставленной задачи, которую надо было решить в очень короткий срок с привлечением большого числа научных коллективов, его выполнение было поручено Главному научно-техническому управлению Минэкологии России (Н.Г. Рыбальский, В.Н. Кузьмич, Н.П. Морозов). 30 ноября 1992 г. Минприроды России были утверждены «Временные критерии оценки территорий для выявления зон чрезвычайной экологической ситуации и зон экологического бедствия», согласованные с представителями 18 заинтересованных министерств, ведомств и научных организаций. В соответствии с приказом Минприроды России в период 1993-1996 гг. Управлением ГЭЭ была проведена апробация «Критериев…». На основании заключений ГЭЭ было установлено соответствие 11 городов статусу «зоны чрезвычайной экологической ситуации» и г. Карабаш – «зоны экологического бедствия».

С 1993 г. после вынужденного ухода Ю.М. Арского Госэкоэкспертизу стал курировать Первый замминистра, к сожалению, не знакомый с особенностями и спецификой экспертной работы. В середине 1993 г. начальником Главка ГЭЭ был назначен д.т.н., проф. В.Н. Лопатин. Владимир Никифорович с 1991 г. возглавлял Отдел региональных проблем использования природных ресурсов и охраны окружающей среды СОПС Минэкономики России.

Постановлением Совмина РФ от 22 сентября 1993 г. № 942 было утверждено «Положение о государственной экологической экспертизе». Положение еще раз подчеркивало, что заключения госэкоэкспертизы (ГЭЭ) являются обязательными и выдаются они специально уполномоченными госорганами в области экоэкспертизы. Кроме того, там содержался перечень объектов, которые в обязательном порядке подлежат утверждению в рамках ГЭЭ. Но в документе не содержалось упоминания об ОВОС. Данное Положение оставалось основным нормативным актом в области госэкоэкспертизы до принятия в 1995 г. закона о экологической экспертизе.

В декабре 1993 г. Главгосэкоэкспертизой Минприроды России было утверждено Руководство по экологической экспертизе предпроектной и проектной документации, в котором определены экологические требования к основным элементам ОВОС.

В связи с необходимостью соблюдения положений Конвенции ЕЭК ООН об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте, 18 июля 1994 г. приказом Минприроды России было утверждено Положение об ОВОС в РФ. В документе говорилось, что ОВОС необходима на стадии разработки проекта и является составной частью процесса принятия решений; ее задачей является регулирование нормируемых воздействий. Также перечислялись участники проведения ОВОС, список документации и сама процедура. Интересно то, что первоначальный вариант положения не был одобрен Правительством РФ. Если сравнить изначальный и итоговый варианты Положения, то можно заметить, что в итоге роль ОВОС, состоявшая в регулировании всех экологических последствий, включая те, которые не были затронуты специфическими экологическими нормами, была серьезно ограничена (Положение действовало до мая 2000 г.).

ОВОС проводилась чаще всего для проектов, осуществляемыми крупными компаниями, заботящимися о своем международном имидже, для крупных проектов с участием иностранного капитала, а также для проектов, фининсируемых международными организациями. При этом в качестве нормативных документов, регулирующих процедуру ОВОС, использовались внутренние инструкции этих организаций, иногда адаптированные для российских условий.

В 1995 г. Минстроем России были разработаны СНиП 11-01-95 «Инструкция о порядке разработки, согласования, утверждения и составе проектной документации на строительство предприятий, зданий и сооружений» и СП 11-101-95 «Порядок разработки, согласования, утверждения и состав обоснований инвестиций в строительство предприятий, зданий и сооружений», которые указывали на необходимость включения раздела ОВОС в «Обоснования инвестиций» и раздела «Охрана окружающей среды» в ТЭО проектной документации, которые должны отражать результаты ОВОС. В целях обеспечения единых требований к оформлению результатов проведения госэкоэкспертизы 28 сентября 1995 г. приказом Минприроды России была утверждена Единой форма Заключения ГЭЭ.

Нельзя не сказать несколько слов о слиянии Госкомиссии по запасам полезных ископаемых (ГКЗ) и Госэкоэкспертизы. Но это было настолько абсурдное решение руководства Минприроды России, что здесь уже не выдержал Департамент природопользования и защиты окружающей среды Правительства РФ и члены Комитета Госдумы РФ по экологии. Не согласные с таким решением ушли помимо В.Н. Лопатина и такие опытные эксперты как С.А. Бурцев (фактически исполнявший функции первого заместителя ГЭЭ), Ю.Г. Суржинский и др.

**Закон об экологической экспертизе**

Основным документом, регулирующим госэкоэкспертизу в России с 23 ноября 1995 г. является Федеральный закон «Об экологической экспертизе».

Введение в действие данного документа реализовывало конституционное право россиян на благоприятную окружающую среду посредством предупреждения негативных воздействий хозяйственной и иной деятельности. Закон определил объекты, подлежащие госэкоэкспертизе, разделив их на объекты федерального уровня и уровни субъектов РФ. Заключение экспертной комиссии стало одним из обязательных документов для открытия финансирования и кредитования реализации объекта экологической экспертизы. Закон сохранял основные принципы ГЭЭ, которые были сформированы раньше, например, требовал от заказчика представлять на экспертизу материалы ОВОС, но не упоминал специальной процедуры оценки воздействия и не содержал специфических требований о документальном оформлении материалов оценки воздействия. В качестве основного механизма общественного участия определена общественная экоэкспертиза. Мы не будем останавливаться на проблемах общественного участия в процессе подготовки и принятия экологически значимых решений и вопросах возникающих в рамках организации процедуры общественной экологической экспертизы, поскольку эти вопросы подробно анализировались нами ранее [9-11].

Таким образом, став частью системы принятия решений о реализации намечаемой хозяйственной и иной деятельности, институт госэкоэкспертизы оказал значительное влияние на подготовку экологически обоснованных решений. Благодаря закону о экоэкспертизе, бытовавший в начале 90-х гг. «остаточный» принцип решения природоохраннх вопросов по проектированию промышленных объектов, зданий и сооружений, трансформировался в принцип оценки «значимости» природоохранных вопросов.

Для формирования конкретных требований к материалам, предоставляемым на ГЭЭ, ОВОС и ЭЭ в составе проектной документации 29 декабря 1995 г. была выпущена «Инструкция по экологическому обоснования хозяйственной и иной деятельности», утвержденная приказом Минприроды России. Детальный порядок проведения ГЭЭ был определен Положением о порядке проведения ГЭЭ, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 11 июня 1996 г.

В 1996 г. ГЭЭ снова возглавил Г.С. Чегасов. Он оставался на этом посту вплоть до развала Госкомэкологии России.

С лета 1996 г. Центром экологических проектов по инициативе Управления ГЭЭ стал издаваться журнал «Экологическая экспертиза и оценка воздействия на окружающую среду» («ЭЭиОВОС»). К началу 2006 г. было опубликовано 58 номеров «ЭЭиОВОС» (4 номера в 1996 г. по 6 номеров – в 1997-2005 гг.). Все эти годы главным редактором журнала был Николай Николаевич Гришин – д.т.н., директор Агентства «Экотерра» (не путать с АНО «Экотерра» МГУ).

14 августа 1996 г. на базе Минприроды России были образованы Госкомэкологии России и Министерство природных ресурсов (МПР) Российской Федерации. Органы, которые должны разрабатывать схемы комплексного использования и охраны водных ресурсов (СКИОВР), утверждались Постановлением Правительства «О порядке разработки, согласования, государственной экспертизы, утверждения и реализации схем комплексного использования и охраны водных ресурсов» от 13 сентября 1996 г. Документ также обязывал МПР России проводить госэкспертизу СКИОВР (ныне – СКИОВО) и давать разрешение на представление схем только в случае положительного заключения.

Для реализации Закона «Об экологической экспертизе» в части проведения ОВОС, экспертизы и экологического обоснования хозяйственной деятельности 17 июня 1997 г. Госкомэкологией России был утвержден «Регламент проведения ГЭЭ», в котором была установлена подробная процедура ГЭЭ специально уполномоченными органами. А закон «Об экологической экспертизе» в части проведения ОВОС, экспертизы и экологического обоснования хозяйственной деятельности был дополнен приказом Госкомэкологии России "Об утверждении "Перечня нормативных документов, рекомендуемых к использованию при проведении государственной экологической экспертизы, а также при составлении экологического обоснования хозяйственной и иной деятельности" от 25 сентября 1997 г.

В ст. 28 вышеуказанного закона не было четкого ответа кто оплачивает услуги по организации и проведению экспертизы, состав сметы и нормы затрат, входящих в расчет стоимости. Для придания определенности 22 апреля 1998 г., приказом Госкомэкологии России было утверждено Положение о порядке определения стоимости проведения ГЭЭ документации.

В связи с принятием ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» 6 ноября 1998 г. Правительство РФ выпустило Постановление «Об утверждении положения о декларировании безопасности гидротехнических сооружений» (ГТС), которое утверждало одноименное положение. Положение определяло содержание, порядок составления декларации безопасности ГТС и осуществления госэкспертизы.

В 1998-1999 г. Управлением ГЭЭ Госкомэкологии России при поддержке предприятия «Центринвестпроект» были разработаны: «Рекомендации по экологическому сопровождению инвестиционно-строительных проектов» (1998); «Практическое пособие к СП 11-101-95 при разработке раздела «Оценке воздействия на окружающую среду» при обосновании инвестиций в строительство предприятий, зданий, сооружений (1998); «Пособие к СНиП 11-101-95 по разработке раздела проектной документации «Оценка воздействия на окружающую среду» (1999); «Организация экологического мониторинга окружающей среды и опасных природных процессов при реализации ивестиционно-строительных проектов» (1999).

Положение об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в РФ от 16 мая 2000 г., утвержденное приказом Госкомэкологии России, ввело основные принципы и процедуры оценки воздействия для всех видов деятельности, в т.ч. объектов стратегического уровня (план, программа и пр.), для которых проводится ГЭЭ. Данный документ явился приложением к ФЗ «Об экологической экспертизе» в части правил организации и проведения экспертизы и проведения ОВОС.

**Развал Госкомэкологии России**

К началу 2000 г. требование обязательного проведения госэкоэкспертизы было закреплено в 14 федеральных законах, включая Лесной кодекс (1997), Водный кодекс (1995), законы: «О животном мире» (1995), «Об особо охраняемых природных территориях» (1995), «О недрах» (1995), «О континентальном шельфе РФ» (1995).

 Однако немало представителей бизнеса и связанных с ним госструктур видели в институте госэкоэкспертизы исключительно административный барьер и предпринимали определенные усилия по ослаблению госэкоэкспертизы. Идея «сворачивания» ГЭЭ стала активно лоббироваться, в том числе, с участием ряда чиновников из природоохранной сферы.

18 мая 2000 г. Госкомэкологии России было ликвидировано, а его функции, включая и проведение госэкоэкспертизы, были переданы МПР России.

В системе МПР России приказом от 17.07.2000 г. № 178 было создано ФГУ «Госэкоэкспертиза», директором которого был назначен А.В. Шевчук. Анатолий Васильевич с 1991 г. возглавлял Главк экономики и организации природопользования Минприроды России, с 1996 г. – Управление экономики и природопользования МПР России. ФГУ «Госэкоэкспертиза» была создана в короткое время, каждый второй сотрудник имел научную степень, то позволило сохранить преемственность в работе госэкспертизы и обеспечить качественное рассмотрение проектов в требуемые сроки. Однако наделение функцией ГЭЭ учреждения, не являющегося структурным подразделением МПР России, нарушало ст. ст. 7 и 13 ФЗ «Об экологической экспертизе». В соответствии со своим уставом ФГУ «Госэкоэкспертиза» помимо экспертизы осуществляла деятельность по оказанию других работ и услуг, что ставило под сомнение независимость ответственных секретарей-экспертов. В связи с этим ФГУ «Госэкоэкспертиза» было ликвидировано в декабре 2000 г.

Приказом МПР России от 06.10.2000 г. №363 в структуре Министерства было создано Управление государственной экологической экспертизы. Управление ГЭЭ МПР России возглавила С.Г. Голубева. С 1997 г. Светлана Геннадьевна была начальником Отдела нормативно-методической документации и взаимодействия с территориальными экспертными подразделениями Управления ГЭЭ Госкомприроды России. С 2001-2003 гг. замруководителя Департамента ГЭЭ и нормирования качества окружающей природной среды МПР России.

Госэкоэкспертиза регионального уровня стала осуществляться экспертными подразделениями комитетов природных ресурсов (в субъектах РФ) и департаментов природных ресурсов (в федеральных округах) МПР России.

В августе 2001 г. Первым замминистра МПР России, курирующем госслужбу охраны окружающей среды, включая госэкоэкспертизу, был назначен проф. В.Н. Лопатин. Следует отметить, что до 2000 г. как приказы об объявлении той или иной экспертизы, так и приказы с заключением ГЭЭ были доступны только для руководства Госкомэкологии России. В исключительно короткий срок по инициативе главы МПР России Виктора Петровича Орлова специалистами НИА-Природа был создан и с 12 сентября 2000 г. открылся официальный WWW-сервер «Госэкоэкспертиза» (expertiza.priroda.ru), содержащий не только информацию законодательного и нормативного характера, но и приказы, как об объявлении, так и заключении экспертиз, а также систему электронного анкетирования, «горячую линию», возможность для всех давать свои предложения в пакет нормативно-методических документов, разрабатываемых специальной рабочей группой, созданной МПР России, открытый банк данных «Вы – кандидат в эксперты», а также «Форум». Даже скупые к похвале представители Мирового банка вынуждены были признать, что МПР России сумело в исключительно кратчайшие сроки добиться «прозрачности» процедуры экологической экспертизы.

Для упорядочения процедуры и сокращения сроков проведения экспертизы 27 декабря 2000 г. Правительство РФ выпустило Постановление «О порядке проведения государственной экспертизы и утверждения градостроительной, предпроектной и проектной документации». Документ постановил, что градостроительная, предпроектная и проектная документация должна проходить госэкспертизу, ответственными за это назначались Госстрой России и заинтересованный федеральные органы исполнительной власти. Постановление утверждало Положение о порядке проведения госэкспертизы и утверждения градостроительной, предпроектной и проектной документации в РФ, в котором прописывались цели госэкспертизы, ответственные за это государственные органы, их полномочия и порядок утверждения градостроительной, предпроектной и проектной документации.

Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г. впервые законодательно установил понятие ОВОС, а также подтвердил действие ФЗ «Об экологической экспертизе». Формирование и развитие института ГЭЭ стало одним из наиболее ярких достижений экологической политики России.

**Раздвоение вертикали ГЭЭ**

На основании Указа Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», 30 июля 2004 г. постановлениями Правительства РФ были утверждены положения о Росприроднадзоре (30.07.2004 г. № 400) и Ростехнадзоре (22.07.2004 г. № 401), согласно которым оба органа имели право проводить ГЭЭ, что сильно запутывало процедуру. До 2004 г., в течение более 15 лет, несмотря на многочисленные изменения с федеральными природоохранными ведомствами страны, экологическая экспертиза оставалась в ведении одного органа с четко выстроенной вертикалью федеральных и региональных уровней.

Росприроднадзор отвечал за экологическую экспертизу проектов, связанных с отчуждением и использованием земельных, водных и минеральных ресурсов. В структуре центрального аппарата Росприроднадзора было создано Управление ОООП и экологической экспертизы. Некоторые региональные подразделения Росприроднадзора кроме того выполняли функцию предварительного согласования проектов. Ростехнадзор взял на себя экологическую экспертизу проектов, реализация которых связана с выбросами, сбросами, размещением отходов и другим негативным техногенным воздействием на окружающую природную среду. Для этого в структуре Ростехнадзора было создано Управление ГЭЭ.

Введённая система имела определённые преимущества, но на практике было больше недостатков, обусловленных искусственным выделением и изолированным рассмотрением технических и собственно экологических аспектов оценки проектов, которые в своем большинстве, безусловно, требовали целостной или по крайне мере комплексной оценки [12].

Дальнейшее упорядочение в сфере полномочий по проведению ГЭЭ стало возможным благодаря ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» от 31.12.2005 г., который с 01.01.2006 г. вносил изменения в ФЗ «Об экологической экспертизе», согласно которым органам государственной власти передаются полномочия в области экоэкспертизы: принятие НПА в области экоэкспертизы объектов регионального уровня с учетом специфики экологических, социальных и экономических условий соответствующего субъекта РФ; организация и проведение госэкспертизы объектов регионального уровня; осуществление контроля за соблюдением законодательства об экоэкспертизе при осуществлении хозяйственной и иной деятельности на объектах, подлежащих экспертизе, осуществляемому органами исполнительной власти субъектов РФ; информирование населения о намечаемых и проводимых экоэкспертизах и об их результатах. Также им передавались полномочия по организации и проведению ГЭЭ объектов регионального уровня.

**Крах госэкоэкспертизы**

Настоящим крахом ГЭЭ можно назвать ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс РФ и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 18 декабря 2006 г., в котором существенным изменениям подверглись определения самого понятия госэкоэкспертизы и объектов, ей подлежащих.

Принятие нового Градостроительного кодекса, предписывающего проведение только одной комплексной экспертизы, поставило под сомнение сохранение института государственной экологической экспертизы в будущем.

Из объектов ГЭЭ исключены проекты нормативно-правовых актов. Ст. 49 ГК РФ установила, что госэкспертиза проектной документации проводится федеральными органами исполнительной власти, в соответствии с частью 6 данной статьи не допускается проведение иных государственных экспертиз проектной документации, за исключением экспертиз, предусмотренных данной статьей. В пояснительной записке к нему было указано, что данный закон направлен на устранение административных барьеров в целях увеличения объемов жилищного строительства, а также на совершенствование механизмов вовлечения в хозяйственный оборот земельных участков для жилищного строительства.

На практике вступление в силу этого закона привело к фактической ликвидации ГЭЭ как основного природоохранного института. Закон исключил из перечня объектов госэкоэкспертизы документацию, обосновывающую градостроительную деятельность, а именно – документы территориального планирования и практически все объекты строительства (кроме объектов, указанных в ФЗ «О континентальном шельфе РФ», «Об исключительной экономической зоне РФ», «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне РФ»). Помимо объектов градостроительной деятельности, из объектов экоэкспертизы исключалась документация на изменение функционального статуса, вида и характера использования территорий федерального значения, в том числе материалы, обосновывающие перевод лесных земель в нелесные.

Указанный закон еще на стадии принятия получил отрицательное заключение Комитета Госдумы по экологии. Специальное заявление о недопустимости его принятия приняли Общественная палата РФ и Мосгордума. Но закон «вопреки здравого смысла» был принят. Создатели ФЗ от 18 декабря 2006 г. главной его целью ставили снижение бюрократических барьеров и упрощение процедуры получения разрешения на строительство, в частности, уменьшение количества проверочных инстанций и продолжительности этого процесса. В действительности процедура получения разрешений в значительной мере усложнилась. Раздробленность объектов экологической экспертизы по многочисленным ведомствам создавала неопределенность самого объекта экспертизы, так как требования к содержанию оценки воздействия намечаемой деятельности у различных ведомств, как правило, не совпадали, а единый регламент в области экологической оценки не был создан.

**Возрождение института госэкоэкспертизы**

Значительное сокращение перечня объектов ГЭЭ породило многочисленные дискуссии и возражения в научной среде и не только, в результате чего 16 мая 2008 г. был принят ФЗ “О внесении изменений в Федеральный закон «Об экологической экспертизе» и статьи 49 и 54 Градостроительного кодекса РФ», в котором претерпели изменения определение объектов, подлежащих ГЭЭ – расширен перечень объектов экоэкспертизы, в статьи 11 и 12 добавлены проектная документация объектов, строительство, реконструкцию, капитальный ремонт которых предполагается осуществлять на землях ООПТ федерального значения, а также проектная документация особо опасных, технически сложных и уникальных объектов, объектов обороны и безопасности, строительство, реконструкцию, капитальный ремонт которых предполагается осуществлять на землях ООПТ регионального и местного значения, а также опасности. Принятие этого закона вполне можно назвать «возрождением» института госэкоэкспертизы в России.

12 мая 2008 г. на базе МПР России было образовано Минприроды России. Приказом Минприроды России от 30 октября 2008 г. был утвержден Административный регламент по исполнению Ростехнадзором госфункции по организации и проведению ГЭЭ федерального уровня. Документ установил подробную процедуру ГЭЭ специально уполномоченными органами, определил типовые документы, необходимых для оформления процедуры госэкоэкспертизы, а также типовую форму Заключения ГЭЭ.

Постановлением Правительства РФ от 7 ноября 2008 г. были утверждены Правила представления проектной документации объектов, строительство, реконструкцию, капитальный ремонт которых предполагается осуществлять на землях ООПТ федерального, регионального и местного значения, для проведения госэкспертизы и госэкоэкспертизы в случаях, если строительство, реконструкция, капремонт объектов на указанных землях допускаются законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов РФ.

Изменения определения объектов, подлежащих ГЭЭ, их проектная документация, связанная с размещением и обезвреживанием отходов I-V класса, исключение, материалов обоснования лицензий на осуществление деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортированию, размещению отходов утверждены в ФЗ «О внесении изменений в ст. 16 Федерального закона «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты» от 30 декабря 2008 г. Этот закон исключил из объектов ГЭЭ материалы, поскольку связанные с отходами, которые являлись основными объектами экспертизы, то количество материалов, представленных на ГЭЭ в Ростехнадзор в течение 2009 г., существенно сократилось по сравнению с 2008 годом. Но, так как к числу объектов ГЭЭ добавилась проектная документация объектов, связанных с размещением и обезвреживанием отходов I–V классов опасности, то ситуация вскоре изменилась в лучшую сторону.

**Современное состояние госэкоэкспертизы**

Постановлением Правительства РФ от 13 сентября 2010 г. полномочия по проведению и организации ГЭЭ федерального уровня были переданы Росприроднадзору. Данный документ, к сожалению, негативно повлиял на проведение ГЭЭ в области применения пестицидов и агрохимикатов, так как Росприроднадзор, на который легла организация госэкспертизы агрохимикатов и пестицидов, сначала указывал, что конкретный препарат «не является объектом ГЭЭ». В ноябре 2010 г. Росприроднадзор начал выдавать письма, в которых давалось разъяснение, в каких случаях необходимо проводить ГЭЭ, что, очевидно, не являлось решением проблемы. В результате госрегистрация пестицидов и агрохимикатов прекратилась, и проблема была решена только 25 июня 2015 г. после выхода приказа Минсельхоза России «О внесении изменений в Порядок государственной регистрации пестицидов и агрохимикатов, утвержденный приказом Минсельхоза России от 10 июля 2007 года». А вот федеральный закон "Об искусственных земельных участках, созданных на водных объектах, находящихся в федеральной собственности, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ" от 19 июля 2011 г., наоборот, был призван улучшить природоохранную деятельность, и добавил к объектам ГЭЭ проектную документацию искусственных земельных участков, создание которых предполагается осуществлять на водных объектах, находящихся в собственности Российской Федерации.

В 2012 г. на основании законопроекта №584587-5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования нормирования в области охраны окружающей среды и введения мер экономического стимулирования хозяйствующих субъектов для внедрения наилучших технологий» к объектам ГЭЭ была добавлена проектная документация экологически опасных объектов (включая радиационно-, химически- и биологически-опасные объекты).

В этом же году был разработан законопроект «О возмещении (ликвидации) вреда окружающей среде, в том числе связанного с прошлой экономической деятельностью», в соответствии с которым к объектам ГЭЭ должны были быть добавлены проекты работ по ликвидации прошлого эковреда. Однако закон так и не был принят (только 3 июля 2016 г. был принят ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ", который добавил в ФЗ «Об охране окружающей среды» гл. XIV.1 «Ликвидация накопленного вреда окружающей среде»).

Постановление Правительства РФ от 18 июля 2013 г. закрепило за Минприроды России полномочия по установлению порядка оплаты труда внештатных экспертов государственной экологической экспертизы и установление порядка определения сметы расходов на проведение госэкоэкспертизы. А на основании ФЗ от 28 декабря 2013 г. внесшего изменения в ФЗ "Об ООПТ" к объектам ГЭЭ были добавлены материалы, обосновывающие преобразование заповедников в нацпарки.

В соответствии с Конвенцией об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте, в 2013 г. были поставлены задачи: привести объекты ГЭЭ в соответствие с перечнем видов деятельности Конвенции; установить требования по проведению ОВОС; закрепить необходимость включения в состав документации, представляемой на ГЭЭ, материалов ОВОС; определить механизмы участия общественности в ОВОС.

Попытка совершенствования системы нормирования в области охраны окружающей среды и введения мер экономического стимулирования хозяйствующих субъектов для внедрения наилучших доступных технологий (НДТ) привела к принятию ФЗ от 21 июля 2014 г. «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты РФ». В соответствии с ним, перечень объектов ГЭЭ был расширен: с 1 января 2018 г. к нему добавлена проектная документация объектов капстроительства I категории (за исключением, если такая проектная документация входит в состав материалов обоснования лицензий в соответствии с пп.4 ст.11 Федерального закона «Об экологической экспертизе»), а с 1 января 2019 г. добавлены материалы обоснования комплексного экологического разрешения (разрабатываемые в соответствии с законодательством в области охраны окружающей среды, в случае если указанные материалы не содержат информацию о наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы, проведенной в отношении объектов).

В тот же день ФЗ "О внесении изменений в Закон РФ "О недрах" и отдельные законодательные акты Российской Федерации" к объектам ГЭЭ были добавлены проекты ликвидации горных выработок с использованием отходов производства черных металлов IV и V классов опасности.

Проекты рекультивации земель, нарушенных при размещении отходов I-V классов опасности, и земель, используемых, но не предназначенных для размещения отходов I-V классов опасности были отнесены к объектам ГЭЭ принятием ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления», отдельные законодательные акты РФ и признании утратившим силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов)РФ» от 29 декабря 2014 г.

С 1 января 2015 г. срок начала проведения ГЭЭ был сокращен с одного месяца до 15 дней после ее оплаты и приемки комплекта необходимых материалов и документов в полном объеме и в количестве, которые соответствуют установленным требованиям. Максимальный срок проведения самой ГЭЭ в отношении всех объектов сокращен с 6 до 3 месяцев и может быть продлен на 1 месяц по заявлению заказчика.

Для совершенствования ГЭЭ и ОВОС в 2015 г. закрепляющий основные положения по процедуре ОВОС, расширяющий и уточняющий список объектов ГЭЭ, проведение экспертизы по материалам ОВОС. Законопроект дорабатывался и в 2016 г., однако до настоящего времени так и не был принят.

В 2016 г. Минприроды России начало работу над законопроектом по установлению требований по проведению ГЭЭ проектной документации объектов капстроительства, строительство, реконструкцию которых предполагается осуществлять в границах округов санитарной (горно-санитарной) охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов)». Этот законопроект так же не был принят.

27 декабря 2016 г. состоялось заседание Госсовета «Об экологическом развитии Российской Федерации в интересах будущих поколений». В рамках заседания в целях совершенствования организации госэкоэкспертизы было предложено: разработать законопроект, направленный на совершенствование механизмов оценки воздействия на окружающую среду; возродить институт ГЭЭ регионального уровня; предусмотреть в составе проектной документации раздел по оценке возможных экологических рисков; расширить перечень объектов, подлежащих ГЭЭ федерального и регионального уровней; уточнить процедуры ОВОС.

В перечне поручений Президента РФ по итогам Госсовета было предложено внести в законодательство РФ изменения, предусматривающие:

- проведение госэкоэкспертизы материалов обоснования инвестиционных проектов, в том числе в части, касающейся определения мест размещения объектов планируемой хозяйственной деятельности;

- уточнение порядка выдачи комплексных экологических разрешений, в частности, исключения из перечня объектов ГЭЭ материалов обоснования комплексного экологического разрешения;

- установление уполномоченным органом срока проведения ГЭЭ в зависимости от категории объекта, оказывающего негативное воздействие на окружающую среду.

Минприроды России в рамках реализации перечня поручений Президента России по итогам Госсовета РФ от 27.12.2016 г. № Пр-140с подготовлен проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об экологической экспертизе» и в Федеральный закон «Овнесении изменений в Федеральный закон» «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты», предусматривающий сокращение срока проведения ГЭЭ с трех до двух месяцев, с возможностью продления на один месяц по заявлению заказчика, а также внесение изменений в Федеральный закон от 21.07.2014 г. № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты», предусматривающие дополнение ст. 11 Федерального закона от 23.11.1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» п. 4.1 следующего содержания: «4.1 Положения подпункта 7.5 статьи 11 Федерального закона от 23.11.1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» (в редакции настоящего Федерального закона) не применять к объектам 1 категории, введенным в эксплуатацию или разрешение на строительство которых выдано до 1 января 2018 г., к проектной документации на строительство, реконструкцию объектов I категории, представленной на экспертизу проектной документации до 1 января 2018 г., а также к проектной документации объектов капитального строительства, проектирование которых осуществляется в соответствии с подготовленными, согласованными и утвержденными в соответствии с законодательством Российской Федерации о недрах до 1 января 2018 г. техническим проектом разработки месторождений полезных ископаемых и иной проектной документацией на выполнение работ, связанных с пользованием участками недр».

По поручению Президента России от 27.12.2016 г. № Пр-140с пп. 7.6 ст. 11 Федерального закона от 23.11.1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе», согласно которому к числу объектов ГЭЭ федерального уровня отнесены материалы обоснования комплексного экологического разрешения, разрабатываемые в соответствии с законодательством в области охраны окружающей среды, в случае, если указанные материалы не содержат информацию о наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы, проведенной в отношении объектов, указанных в пп. 7.5 настоящей статьи, должен быть исключен из перечня объектов ГЭЭ.

В 2017 г. Росприроднадзор провел работу по формированию реестра экспертов, участвующих в ГЭЭ во всех территориальных органах.

Введение в действие в 2018 г. новой редакции ст. 49 Градостроительного кодекса РФ привело к передаче органам Главгосэкспертизы права государственной экспертной оценки проектной документации в сфере экологической и санитарно-эпидемиологической безопасности и в настоящее время Главгосэкспертиза частично дублирует в этом направлении Росприроднадзор. При этом в градостроительном законодательстве полностью отсутствуют правовые механизмы и сама возможность участия общественности, включая учет общественного мнения и рассмотрение заключений общественных экспертиз при рассмотрении проектов.

На 6-м Общероссийском гражданском форуме (ОГФ-2018) 8 декабря 2018 г. в Москве состоялась дискуссия «Общественная экологическая экспертиза проектной документации строительства опасных производственных объектов в России, на которой были рассмотрены достоинства и недостатки нового законопроекта по экологической экспертизе. В рамках дискуссии была создана Рабочая группа общественной экологической экспертизы проектной документации по внедрению наилучших доступных технологий и строительству опасных производственных объектов в РФ. В принятом Рабочей группой решении отмечается, что: 1) продолжается политика закрытости процедур проведения ГЭЭ и снижение правовых возможностей участия населения в данном процессе и учета обоснованного общественного мнения при реализации опасных объектов и новых технологий; 2) наблюдается сворачивание процедур рассмотрения заключений общественных экологических экспертиз и учетов итогов общественных обсуждений проектной документации при строительстве опасных объектов; 3) игнорируются заключения общественных экологических экспертиз и законных обоснованных заключений общественности. Все это приводит к возникновению очагов социально-экономической напряженности в ряде регионов.

По результатам последних лет можно с уверенностью сказать, что экологическая экспертиза является единственным объективным средством предотвращения серьезных градостроительных и экологических ошибок в процессе проектирования и утверждения проектов. Но эффективность воздействия экоэкспертизы на конечный результат проектного процесса в настоящее время невелика. Для усиления действенности экологической экспертизы необходимо, наряду со значительным расширением ее предмета, задач и перечня объектов, осуществить работу по расширению возможностей применения результатов исследования городских территорий и их суммарной экологической оценки.

Таким образом видно, что ГЭЭ претерпевала большие изменения в течение всего времени своего существования. Иногда эти изменения были положительными: расширение списка объектов и качества процедуры помогало предотвратить негативные последствия при реализации очень многих проектов, но к сожалению чаще ситуация была обратная- предпринимаемые изменения снижали качество процедуры, и в настоящее время мы ощущаем последствия предпринятых ранее необдуманных действий. Но в последние годы наше государство очень много делает для того, чтобы создать благоприятную окружающую среду для людей, помогает улучшить качество жизни и сохранить природные объекты, не оказывая негативного влияния на них. Хочется надеяться, что подобные положительные изменения будут и в дальнейшем.

**Литература**

1. Рыбальский Н.Г., Шмелева Ю.И. Становление и развитие экоэкспертизы // Природно-ресурсные ведомости, 2018. №11. – С. 7.

2. Рыбальский Н.Г. Правовая охрана объектов биологии и биотехнологии. – М.: ВНИИПИ, 1991. Тт. 1-4.

3. Справочное пособие по экологической оценке / Технический документ Международного банка реконструкции и развития № 140. – Вашингтон: МБРР, 1993. Тт. 1-3.

4. Рыбальский Н.Г., Жакетов О.О., Ульянова А.Е., Шепелев Н.П. Экологические аспекты экспертизы изобретений: справочник эксперта и изобретателя. – М.: ВНИИПИ, 1989. Тт. 1, 2.

5. Экология и безопасность. Справочник / Под ред. Н.Г. Рыбальского. – М.: ВНИИПИ, 1991-1993. Тт. 1-8.

6. Пособие по оценке воздействия на окружающую среду / Под ред. Ю.Л. Максименко, И.Д. Горкиной. – М: Госкомприрода СССР, 1991.

7. Корякин А.С., Рыбальский Н.Г., Никитина Е.Н., Котов В.Н., Михно И.В. Международные многосторонние соглашения с участием России. – М: НИА Природа, 1998. Тт. 1-2.

8. Максименко Ю.Л., Горкина И.Д. Оценка воздействия на окружающую среду. Пособие для практиков. – М.: РЭФИА, 1996.

9. Самотесов Е.Д., Тощева Г.П., Рыбальский Н.Г., Галкин Ю.Ю. Методология и основы организации участия в процессе принятия экологически значимых решений / Под ред. Н.Г. Рыбальского, Ю.Ю. Галкина. – М.: РЭФИА, 2001. – 266 с.

10. Самотеев Е.Д., Рыбальский Н.Г. Основы организации общественного участия в процессе подготовки и принятия экологически значимых решений (на примере жилищного строительства). – М: НИА-Природа, РЭФИА, 2002. – 304 с.

11. Сосунова И.А., Рыбальский Н.Г., Самотесов Е.Д. Методология и методика общественного участия в процессе принятия экологически значимых решений. – М: НИА-Природа, 2004. – 420 с.

12. Оценка воздействия на окружающую среду и российская общественность: 1979-2002 гг. / Сост. и отв. ред. А.В. Дроздов. – М: «КМК» 2006. – 427 с.

13. Веселов А.К. Совершенствование экоэкспертизы // Природно-ресурсные ведомости, 2018. № 12. – С. 7.

*Сведения об авторах:*

Рыбальский Николай Григорьевич, д.б.н., проф. кафедры земельных ресурсов и оценки почв факультета почвоведения МГУ, директор НИА-Природа, первый вице-президент Росэкоакадемии; тел.: 8 (495) 240-51-27; e-mail: rng@priroda.ru.

Шмелева Юлия Игоревна, студентка 3 курса кафедры земельных ресурсов и оценки почв факультета почвоведения МГУ; тел.: 8 (919) 050-57-62; e-mail: shmeleva.y@list.ru.