

Правовое регулирование оценки воздействия на окружающую среду

Как отмечает С.А. Боголюбов, перевернувшая в ряде стран экологическую и экономическую ситуацию обязательная оценка воздействия каждого проекта на окружающую среду (ОВОС) два десятилетия пробивает у нас дорогу, но наталкивается на трудности опубликования и иных способов оглашения ОВОС, проведения и фиксации публичных слушаний, обжалования принятых по проектам решений в суде и др[1].

Правовую основу проведения оценки воздействия на окружающую среду составляют законодательство Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, международные договора и соглашения, стороной которых является Российская Федерация, а также решения, принятые гражданами на референдумах и в результате осуществления иных форм непосредственной демократии[2].

Общие положения об ОВОС предусмотрены Федеральным законом «Об охране окружающей среды». Специальным нормативным правовым актом в области ОВОС является приказ Госкомэкологии России «Об утверждении Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации»[3].

Согласно статье 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды», оценка воздействия на окружающую среду представляет собой вид деятельности по выявлению, анализу и учету прямых, косвенных и иных последствий воздействия на окружающую среду планируемой хозяйственной и иной деятельности в целях принятия решения о возможности или невозможности ее осуществления. Такое определение, по мнению С.А. Боголюбова, может, разумеется, подвергаться научной критике, так как любая дефиниция является неполной, ущербной, призванной вычленивать главные характерные признаки явления, тем более в обстановке регулярных покушений на ОВОС и экологическую экспертизу, как препятствующие безудержному строительству и неэкологическим, антиэкологическим инвестициям[4].

При этом в Положении об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации процедура ОВОС определяется несколько иначе. Согласно указанному Положению, оценка воздействия на окружающую среду представляет собой процесс, способствующий принятию экологически ориентированного управленческого решения о реализации намечаемой хозяйственной и иной деятельности посредством определения возможных неблагоприятных воздействий, оценки экологических последствий, учета общественного мнения, разработки мер по уменьшению и предотвращению воздействий[5].

Определения ОВОС предлагаются также в научной литературе. По мнению М.М.

Бринчука, ОВОС представляет собой деятельность, направленная на определение характера и степени потенциального воздействия намечаемой деятельности на окружающую среду, ожидаемых экологических и связанных с ними социальных и экономических последствий в процессе и после реализации такого проекта и выработку мер по обеспечению рационального использования природных ресурсов и охрану окружающей среды от вредных воздействий в соответствии с требованиями действующего экологического законодательства[6].

Если намечаемая хозяйственная и иная деятельность может иметь трансграничное воздействие, проведение исследований и подготовка материалов по оценке воздействия на окружающую среду осуществляется с учетом положений Конвенции ЕЭК ООН об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте[7]. Указанная Конвенция[8] была принята в Финляндии в городе Эспо 25 февраля 1991 года, подписана в феврале 1991 года Госкомприроды СССР от бывшего СССР, правопреемником которого является Российская Федерация[9] и до настоящего времени не ратифицирована Российской Федерацией.

Важно также отметить, что ОВОС проводится в отношении планируемой хозяйственной и иной деятельности, которая может оказать прямое или косвенное воздействие на окружающую среду, независимо от организационно-правовых форм собственности субъектов хозяйственной и иной деятельности (пункт 1 статьи 32 Федерального закона «Об охране окружающей среды»), для намечаемой хозяйственной и иной деятельности, обосновывающая документация которой подлежит экологической экспертизе в соответствии с Федеральным законом «Об экологической экспертизе»[10].

Целью проведения ОВОС является предотвращение или смягчение воздействия этой деятельности на окружающую среду и связанных с ней социальных, экономических и иных последствий[11].

Как отмечает Н.В. Кичигин, по российскому законодательству ОВОС должна проводиться в отношении любой планируемой хозяйственной и иной деятельности, причем процедура ОВОС применительно к разным объектам не дифференцирована. В результате проект освоения месторождения нефти и газа и проект строительства автомастерской должны проходить процедуру оценки воздействия по одной единственной процедуре[12].

Основными принципами оценки воздействия на окружающую среду являются: 1) презумпции потенциальной экологической опасности любой намечаемой хозяйственной или иной деятельности; 2) недопущения возможных неблагоприятных воздействий на окружающую среду и связанных с ними социальных, экономических и иных последствий в случае реализации намечаемой хозяйственной и иной деятельности; 3) рассмотрения альтернативных вариантов достижения цели намечаемой хозяйственной и иной деятельности, а также «нулевого варианта» (отказа от деятельности); 4) гласности (обеспечение участия общественности в подготовке и обсуждении материалов по оценке воздействия на окружающую среду намечаемой хозяйственной и иной деятельности); 5) достоверности и полноты информации о характере и масштабах воздействия на окружающую среду намечаемой деятельности, альтернативах ее реализации (заказчик обязан предоставить всем участникам процесса оценки воздействия на окружающую среду возможность своевременного

получения полной и достоверной информации)[\[13\]](#).

В законодательстве предусмотрено три этапа проведения ОВОС: 1) уведомление, предварительная оценка и составление технического задания на проведение оценки воздействия на окружающую среду; 2) проведение исследований по оценке воздействия на окружающую среду и подготовка предварительного варианта материалов по оценке воздействия на окружающую среду; 3) подготовка окончательного варианта материалов по оценке воздействия на окружающую среду[\[14\]](#).

При этом как отмечает М.В. Пономарев, процедура проведения ОВОС исходит из необходимости участия общественности, в том числе информирования общественности о намечаемой хозяйственной и иной деятельности, и ее привлечения к процессу проведения ОВОС, которое осуществляется заказчиком на всех этапах этого процесса, начиная с подготовки технического задания на проведение ОВОС. Однако на практике ознакомление общественности с материалами ОВОС проводится на заключительном этапе их подготовки[\[15\]](#).

Результатами оценки воздействия на окружающую среду являются: 1) информация о характере и масштабах воздействия на окружающую среду намечаемой деятельности, альтернативах ее реализации, оценке экологических и связанных с ними социально-экономических и иных последствий этого воздействия и их значимости, о возможности минимизации воздействий; 2) выявление и учет общественных предпочтений при принятии заказчиком решений, касающихся намечаемой деятельности; 3) решения заказчика по определению альтернативных вариантов реализации намечаемой деятельности (в том числе о месте размещения объекта, о выборе технологий и иных) или отказа от нее, с учетом результатов проведенной оценки воздействия на окружающую среду[\[16\]](#). При этом материалы по оценке воздействия на окружающую среду намечаемой хозяйственной и иной деятельности, являющейся объектом экологической экспертизы, входят в состав документации, представляемой на экспертизу[\[17\]](#).

Таким образом, в числе основных проблем ОВОС в научной литературе выделяются: 1) отсутствие санкций за ненадлежащее проведение ОВОС; 2) процедура ОВОС не дифференцирована применительно к различным видам деятельности; 3) ознакомление общественности с материалами ОВОС проводится на заключительном этапе их подготовки[\[18\]](#).

[\[1\] Боголюбов С.А. Культура законодательной техники // Журнал российского права. 2006. № 10.](#)

[\[2\] Пункт 1.4 Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации \(утв. приказом Госкомэкологии России от 16.05.2000 № 372 «Об утверждении Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации» // Российская газета от 01.09.2000 \(№ 170\).](#)

[\[3\] Приказ Госкомэкологии России от 16.05.2000 № 372 «Об утверждении Положения об](#)

[оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации»](#) // Российская газета от 01.09.2000 (№ 170).

[4] [Боголюбов С.А. Правотворчество в сфере экологии. М., 2010. С. 244.](#)

[5] Пункт 1.1 Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации (утв. [приказом Госкомэкологии России от 16.05.2000 № 372 «Об утверждении Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации»](#)).

[6] [Бринчук М.М. Экологическое право: учебник. М., 2010. С. 242.](#)

[7] Пункт 2.9 Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации (утв. [приказом Госкомэкологии России от 16.05.2000 № 372 «Об утверждении Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации»](#)).

[8] [Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте.](#) [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.conventions.ru/view_base.php?id=398

[9] [Письмо Минприроды России от 14.12.1993 № 01-20/65-5568 «Об обязательном использовании процедуры и результатов ОВОС при разработке предплановой, предпроектной и проектной документации»](#) // Система «Консультант Плюс». [Электронный ресурс]. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=297113>

[10] Пункт 1.3 Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации (утв. [приказом Госкомэкологии России от 16.05.2000 № 372 «Об утверждении Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации»](#)).

[11] Пункт 1.2 Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации (утв. [приказом Госкомэкологии России от 16.05.2000 № 372 «Об утверждении Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации»](#)).

[12] [Институты экологического права / Рук. авт. кол., отв. ред. С.А. Боголюбов. М., 2010. С. 137.](#)

[13] Раздел II Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации (утв. [приказом Госкомэкологии России от 16.05.2000 № 372 «Об утверждении Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации»](#)).

[14] Раздел III Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной

деятельности на окружающую среду в Российской Федерации (утв. [приказом Госкомэкологии России от 16.05.2000 № 372 «Об утверждении Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации»](#)).

[15] [Кичигин Н.В., Пономарев М.В., Хлуденева Н.И. Экологическое право: конспект лекций. М., 2009. С. 75.](#)

[16] Пункт 1.6 Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации (утв. [приказом Госкомэкологии России от 16.05.2000 № 372 «Об утверждении Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации»](#)).

[17] Пункт 2.2 Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации (утв. [приказом Госкомэкологии России от 16.05.2000 № 372 «Об утверждении Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации»](#)).

[18] См. подр.: [Боголюбов С.А. Культура законодательной техники // Журнал российского права. 2006. № 10](#); [Бринчук М.М. Экологическое право: учебник. М., 2010. С. 242-250](#); [Институты экологического права / Рук. авт. кол., отв. ред. С.А. Боголюбов. М., 2010. С. 133-138](#); [Кичигин Н.В., Пономарев М.В., Хлуденева Н.И. Экологическое право: конспект лекций. М., 2009. С. 72 - 77.](#)

Источник: <https://alexeyborisov.ru/text/332/>