

УДК 349.6+502.1

Островский Н.В.

канд. техн. наук, ветеран труда

г. Кирово-Чепецк, РФ

К ВОПРОСУ ОБ УЛУЧШЕНИИ КАЧЕСТВА ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ**Аннотация**

Рассмотрены предложения по улучшению качества заключений экологической экспертизы. Показано, что оно определяется как квалификацией экспертов, так и возможностями внешних оценок экспертных заключений. Приводятся аргументы против введения государственной аттестации экспертов. В качестве альтернативы предлагается введение советов государственной экологической экспертизы при органах государственного управления для консультаций при подборе экспертов и предварительного рассмотрений заключений государственной экологической экспертизы.

Ключевые слова

Государственная экологическая экспертиза, общественная экологическая экспертиза, эксперт, аттестация, иностранный агент.

Институт экологической экспертизы был введен постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 07.01.1988, № 32 «О коренной перестройке дела охраны природы в стране». В 1995 г. был принят специальный закон «Об экологической экспертизе» [1].

На протяжении прошедших 28 лет закон неоднократно подвергался корректировкам, как в сторону смягчения, так и в сторону ужесточения требований. Это отражает наличие объективных противоречий между инвесторами и поборниками защиты окружающей среды. Несмотря на значительный период существования государственной экологической экспертизы (ГЭЭ) – более 35 лет – её заключения вызывают регулярные нарекания, что связывают с необъективностью и недостаточной квалификацией привлекаемых экспертов, отсутствием единого шаблона для заключения ГЭЭ (см., например, [2, 3]).

В этой статье проанализированы некоторые предложения, касающиеся требований к экспертам, процедурам их подбора и утверждения заключений ГЭЭ.

В исходной редакции закона экологическая экспертиза была определена как «установление соответствия намечаемой хозяйственной и иной деятельности экологическим требованиям и определение допустимости реализации объекта экологической экспертизы в целях предупреждения возможных неблагоприятных воздействий этой деятельности на окружающую природную среду и связанных с ними социальных, экономических и иных последствий реализации объекта экологической экспертизы» [1].

Действующая редакции закона «Об экологической экспертизе» (далее по тексту Закона [4]) содержит более узкое определение «Экологическая экспертиза – установление соответствия документов и (или) документации, обосновывающих намечаемую в связи с реализацией объекта экологической экспертизы хозяйственную и иную деятельность, экологическим требованиям, установленным **техническими регламентами и законодательством в области охраны окружающей среды**, в целях предотвращения негативного воздействия такой деятельности на окружающую среду».

Содержащаяся в определении ссылка на нормативно-правовые акты (НПА) существенно сужает возможности экспертных оценок, а в некоторых случаях делает невозможной оценку документации по существу. С этих позиций, предложение заменить словосочетание «экологическим требованиям, установленным технологическими регламентами и законодательством в области охраны окружающей среды» на словосочетание «требованиям в области охраны окружающей среды» [5] представляется

логичным. С другой стороны, такое определение размывает границу, соответствия документации экологическим требованиям.

Кроме НПА, существуют документы имеющие методический характер. К ним можно отнести:

- государственные и ведомственные стандарты,
- информационные справочники по наилучшим доступным технологиям (использование наилучших доступных технологий является обязательным только для объектов первой категории негативного воздействия на окружающую среду [6, ст. 4.2]);

- своды строительных правил,
- различного рода методические рекомендации,
- разъяснения министерств и ведомств,
- судебные решения.

Наконец, это могут быть позиции научных сообществ и общественных организаций.

Возникающие вследствие этого неопределённости осложняют работу проектных организаций при выборе технических решений, инвесторов – при оценке капитальных вложений и операционных затрат. Наконец, они способствуют субъективности экспертных оценок и создают возможности для злоупотреблений.

Поскольку отрицательное заключение ГЭЭ означает запрет на реализацию планируемой деятельности (ч. 5 ст. 18 Закона) основой для её проведения должны быть нормы и правила, установленные законодательством – т.е. НПА.

Качество заключений определяется квалификацией экспертов, их непредвзятостью и усердием.

Ст. 16 Закона устанавливает, что «Экспертом государственной экологической экспертизы является специалист, обладающий научными и (или) практическими познаниями по рассматриваемому вопросу и привлеченный ... к проведению государственной экологической экспертизы по соответствующим направлениям науки, техники, технологии».

В этой связи вполне логичным представляется введение аттестации экспертов. Проект закона [5] предполагает ввести аттестацию экспертов государственной экологической экспертизы: «Порядок аттестации экспертов государственной экологической экспертизы, включая требования к таким экспертам, форму заявления об аттестации, перечень областей аттестации в соответствии с объектами государственной экологической экспертизы, положение об аттестационной комиссии, требования к проведению квалификационного экзамена, перечень вопросов, предлагаемых на квалификационном экзамене, а также порядок формирования и ведения реестра аттестованных экспертов государственной экологической экспертизы, устанавливаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере природопользования, охраны окружающей среды и государственной экологической экспертизы».

В проекте закона предлагается проводить аттестацию экспертов по объектам экологической экспертизы, которые определены ст. 11 и 12 Закона. Всего эти статьи содержат 15 видов документации, причём среди объектов экологической экспертизы достаточно много позиций, не содержащих конкретного наименования планируемого объекта, например, «проектная документация объектов капитального строительства, планируемых к строительству, реконструкции в Арктической зоне». Трудно представить себе эксперта, разбирающегося во всех типах объектов капитального строительства.

С другой стороны, каждый объект экспертизы обладает комплексным воздействием на окружающую среду, которое имеет свою специфику в зависимости от состава объекта и планируемого места его размещения (реализации). Соответственно, в состав экспертной комиссии должны включаться специалисты:

- по элементам объекта экспертизы (специалисты по объектам капитального строительства,

технологическим процессам и т.п.):

- по видам воздействия на окружающую среду (выбросам загрязняющих веществ (ЗВ), сбросам ЗВ, размещению отходов, электромагнитному излучению, забору воды, разработке недр и т.п.);
- по объектам (компонентам) окружающей среды (атмосферному воздуху, водным объектам, почвам, недрам, растительности, животному миру и т.д.).

Можно ли по всем этим направлениям иметь аттестованных специалистов? Вероятно, можно. Но тогда формирование подобного корпуса экспертов превращается в самостоятельную сложную задачу, требующую значительных человеческих и финансовых ресурсов.

С другой стороны, все эти специалисты уже есть, нужно только их отыскать и привлечь к экспертизе.

Т.о., первая проблема состоит в осведомлённости органа, организующего экспертизу, о специалистах в различных областях науки и техники. Такая осведомлённость у должностного лица может появиться, если он имеет достаточно тесные контакты с научным сообществом: читает специальную литературу, участвует в конференциях, организует семинары по актуальным вопросам природопользования и т.п. Кроме того, чтобы такое общение было продуктивно, необходимо наличие базовых знаний в области экологии, которыми должностные лица с дипломами юристов или управленцев не обладают.

Мостиком между органами государственного управления и обществом являются общественные советы, которые существуют и на федеральном, и на региональном уровнях. Но их деятельность, в большинстве случаев, формальна, а экспертное сообщество в них представлено незначительно.

Более тесным сотрудничеством между научным сообществом и органами охраны природы было в 90-е годы прошлого века. В структуре Кировского областного комитета по охране природы государственная экологическая экспертиза включала отдел ГЭЭ и Совет ГЭЭ, который состоял из внештатных экспертов ГЭЭ, известных учёных и специалистов. На Совете заслушивались представители заказчика, проектировщика, председатели экспертных комиссий. После обсуждения выступлений Совет принимал решение, которое и являлось обязательным заключением ГЭЭ по рассмотренным материалам. Позднее, в связи с изменением законодательства Совет ГЭЭ был упразднён [7, с. 48].

Представляется, что в современных условиях было бы уместным возрождение советов экологической экспертизы, но уже в виде совещательных органов. Эти советы могли бы давать рекомендации по подбору экспертов для ГЭЭ и рассматривать заключения экспертных комиссий до их утверждения. Данный подход позволит как улучшить состав экспертных комиссий, так и качество заключений ГЭЭ.

Другим источником информации об экспертах являются профессиональные сообщества. Нужно отметить, что в своей среде специалисты без формальных аттестаций имеют хорошее представление о том, кто из коллег чего стоит. В этой связи можно обратить внимание на созданное в 2023 г. общественное объединение «Экспертный совет по заповедному делу», которое на 10.01.2023 включало 90 высококвалифицированных специалистов, за плечами которых многолетний опыт практической работы в природоохранной сфере. Среди них - 1 академик и 5 членов-корреспондентов РАН, 6 профессоров, 58 докторов и кандидатов наук, 9 заслуженных экологов Российской Федерации, 1 заслуженный деятель науки Российской Федерации.

Принципиальным отличием ГЭЭ от других видов экспертиз, например, государственной экспертизы проектной документации, является независимость экспертов от организации, проводящей экспертизу. Это достигается тем, что экспертная комиссия формируется из внештатных экспертов. Введение процедуры аттестации предоставляет возможность Росприроднадзору сформировать корпус лояльных экспертов и, тем самым, лишить ГЭЭ статуса независимости.

Независимость эксперта обеспечивается требованиями ст. 16 Закона, устанавливающими, что экспертом ГЭЭ не может быть представитель заказчика документации или разработчика объекта ГЭЭ,

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.

В последнее время весьма актуальным стал вопрос о политической ангажированности специалистов. В проекте закона [5] предлагается установить, что «Не вправе инициировать, организовывать и проводить общественную экологическую экспертизу (ОЭЭ):

- лица, не являющиеся гражданами Российской Федерации;
- российское или иностранное юридическое лицо независимо от его организационно-правовой формы, общественное объединение, действующее без образования юридического лица, некоммерческая организация, иное объединение лиц, иностранная структура без образования юридического лица, а также физическое лицо независимо от его гражданства или при отсутствии такового, включенные в реестр иностранных агентов на день обращения за регистрацией заявления о проведении общественной экологической экспертизы;
- физические лица, включенные в единый реестр физических лиц, аффилированных с иностранными агентами, на день обращения за регистрацией заявления о проведении общественной экологической экспертизы;
- лица, являющиеся членами, учредителями, членами органов управления, работниками, представителями иностранных организаций, международных организаций, международных общественных движений, а также их филиалов и представительств на территории Российской Федерации, а равно лицами, исполняющими обязанности на основании заключенного с такими иностранными организациями, международными организациями, международными общественными движениями, их филиалами и представительствами на территории Российской Федерации договора, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации».

Проводит экологическую экспертизу комиссия, состоящая из физических лиц. Можно ли лицам, признанным иностранными агентами, доверить её проведение? Авторы законопроекта считают что «нет», вероятно, исходя из того, что заключение такого эксперта может быть необъективным, может быть сформировано под влиянием иностранного спонсора и в интересах зарубежных государств или компаний. Это вполне резонная позиция. Но почему это ограничение авторы законопроекта предлагают установить для экспертов ОЭЭ, но не для экспертов ГЭЭ

Но и эксперты ОЭЭ по мнению авторов законопроекта всё же могут быть «иностранцами агентами», если это **предусмотрено международным договором Российской Федерации**.

Т.о., участие иностранных агентов в проведении экологической экспертизы оставляется на усмотрение государства, которое вправе решать, должна ли его инвестиционная политика быть суверенной или формироваться извне.

Представляется, что данное исключение нужно убрать и сформулировать общее требование: экспертами не могут быть лица, внесённые в реестр иностранных агентов и аффилированных с ними лиц.

Одной из причин небрежного оформления заключений ГЭЭ является их закрытость. Согласно ч. 6 ст. 18 Закона заключение ГЭЭ направляется лишь заказчику документации, а информация о проведении ГЭЭ – органам экологического надзора, исполнительной власти субъекта РФ и муниципального образования, а так же кредитной организации (при необходимости).

Закон устанавливает, что заключение ГЭЭ может быть опротестовано в суде (ст. 18, ч. 8), но трудно подать протест на документ, с содержанием которого ты не знаком.

В качестве «противовеса» Закон предусматривает возможность проведения ОЭЭ. Если ОЭЭ придёт к выводу, противоположному ГЭЭ, то это может стать основанием для обращения в суд, куда ГЭЭ будет вынуждена представить своё заключение и тогда станет возможным детальное рассмотрение заключения

ГЭЭ.

Нужно отметить, что возможности общественного контроля за проведением ГЭЭ используются далеко не всегда.

Ч. 1 ст. 9 Закона предусматривает, что органы местного самоуправления могут делегировать экспертов для участия в качестве наблюдателей в заседаниях экспертных комиссий ГЭЭ объектов в случае реализации этих объектов на соответствующей территории и в случае возможного воздействия на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности, намечаемой в другой административно-территориальной единице.

Ч. 3 ст. 22 Закона предусматривает, что общественные организации, осуществляющие ОЭЭ, имеют право участвовать в качестве наблюдателей через своих представителей в заседаниях экспертных комиссий ГЭЭ и участвовать в проводимом ими обсуждении заключений ОЭЭ.

В заключениях ГЭЭ, с которыми я имел возможность ознакомиться, такие наблюдатели не упоминаются. Нет описаний подобной практики и в литературе, посвященной экологической экспертизе.

Нужно отметить, что и заключения ОЭЭ не всегда доступны общественности. Ст. 24, ч. 4 Закона устанавливает, что «Заключения общественной экологической экспертизы могут публиковаться в средствах массовой информации, передаваться органам местного самоуправления, органам государственной экологической экспертизы, заказчикам документации, подлежащей общественной экологической экспертизе, и другим заинтересованным лицам». Т.е. все перечисленные в Законе действия оставлены на усмотрение организатора ОЭЭ. Но следует учитывать, что ОЭЭ проводится не в интересах отдельной общественной организации, а в интересах общества в целом, и, прежде всего, в интересах того муниципального образования, на территории которого планируется реализация объекта экспертизы. Поэтому в Закон следует внести норму, обязывающую передачу заключения ОЭЭ органу местного самоуправления и обязанность органа местного самоуправления размещать заключение на своём официальном сайте в сети Интернет.

На основании проведённого анализа можно сделать вывод, что повышению качества экологической экспертизы будет способствовать не дополнительные бюрократические процедуры, а большая открытость процесса для общественности и взаимодействие с экспертным сообществом.

Список использованной литературы:

1. ФЗ «Об экологической экспертизе» № 174-ФЗ от 23.22.1995.
2. Островский Н.В. Мусоросжигание – как объект оценки воздействия на окружающую среду и экологической экспертизы. // Экология и промышленность России, 2015, № 8, с. 44-48.
3. Веселов А. Экологическая экспертиза в преддверии кончины. // Экоград. URL: <https://ekogradmoscow.ru/novosti/biblioteka/ekologi-ob-innovatsii-i-novellakh-zakona-ob-ekologicheskoy-ekspertize> (12.12.2022).
4. ФЗ «Об экологической экспертизе» № 174-ФЗ от 23.22.1995, в ред. от 14.07.2022.
5. Проект ФЗ «О внесении изменений в ФЗ “Об экологической экспертизе”», № 196416-8 от 16.09.2022. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/196416-8>.
6. ФЗ «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002, № 7-ФЗ, в ред. от 14.07.2022.
7. Федеральная экологическая служба в Кировской области: проблемы становления и развития: коллективная монография. / Под общей ред. Н.А. Буркова. – Киров: О-краикое, 2019. – 264 с.

© Островский Н.В., 2023