Как организовать общественную экологическую экспертизу

Порядок организации и проведения общественной экологической экспертизы регламентируется двумя федеральными законами — “Об охране окружающей природной среды” [1] и “Об экологической экспертизе” [2]. Несколько упоминаний об общественной экспертизе встречается в тексте “Положения о порядке проведения государственной экологической экспертизы” [8]. Других нормативных документов по вопросу организации и проведения общественной экологической экспертизы нет. Тем не менее, в ряде регионов обсуждается необходимость принятия законодательства по этому вопросу, а в некоторых — даже рассматриваются проекты нормативных актов.

*“Общественная экологическая экспертиза организуется и проводится по инициативе граждан и общественных организаций (объединений), а также органов местного самоуправления, и проводится общественными организациями (объединениями), основным направлением деятельности которых является охрана окружающей природной среды, в том числе организация и проведение общественной экологической экспертизы, которые зарегистрированы в порядке, установленном законодательством Российской Федерации”* [2, Ст. 20].

Таким образом, для проведения общественной экологической экспертизы необходимо наличие зарегистрированной общественной организации, устав которой предусматривает возможность проведения общественной экологической экспертизы. Если организация не зарегистрирована или не имеет необходимого пункта в уставе, то для того, чтобы организовать экспертизу, ей придется пройти регистрацию в установленном порядке, дополнить устав или объединить свои усилия с другой общественной организацией, устав которой предусматривает возможность осуществлять соответствующую деятельность. Особо отметим, что **Закон не требует от общественной организации никакой специальной лицензии на право проведения общественной экологической экспертизы.**

Напомним, что в соответствии со статьей 22 Федерального закона “Об экологической экспертизе” [2], общественные объединения (организации), осуществляющие общественную экологическую экспертизу, имеют право участвовать в государственной экологической экспертизе в качестве наблюдателей. Эту возможность не следует упускать из виду, поскольку это наиболее действенная возможность участия в государственной экологической экспертизе, которую данный закон предоставляет общественности.

### Регистрация общественной экологической экспертизы

Общественная экологическая экспертиза должна быть официально зарегистрирована. Только после этого имеет смысл запрашивать документацию и добиваться участия наблюдателей в государственной экспертизе. Порядок регистрации общественной экологической экспертизы определяется статьей 23 Закона. Регистрация осуществляется в органах местного самоуправления (городской или районной администрации) на основании заявления от общественной организации (объединения), организующего общественную экологическую экспертизу. Заявление составляется в произвольной форме и должно содержать следующие сведения:

1. *Наименование и юридический адрес общественной организации (объединения), организующего общественную экологическую экспертизу;*
2. *Характер предусмотренной уставом деятельности;*
3. *Сведения о составе экспертной комиссии;*
4. *Сведения об объекте общественной экологической экспертизы;*
5. *Сроки проведения экспертизы.*

Следует помнить, что неправильно составленное заявление может повлечь за собой отказ в регистрации общественной экологической экспертизы. Возможный вариант заявления о регистрации общественной экологической экспертизы приведен в Приложении 1. *Орган местного самоуправления в семидневный срок со дня подачи заявления о проведении общественной экологической экспертизы обязан его зарегистрировать или отказать в его регистрации. Заявление о проведении общественной экологической экспертизы, в регистрации которого в указанный срок не было отказано, считается зарегистрированным* [2, Ст. 23].

В государственной регистрации заявления об организации общественной экспертизы может быть отказано, если:

1. *Общественная экологическая экспертиза ранее дважды проводилась в отношении данного объекта;*
2. *Объект экспертизы содержит сведения, составляющие государственную, коммерческую и иную охраняемую законом тайну;*
3. *Порядок государственной регистрации общественной организации (объединения) не соответствует установленному порядку;*
4. *Устав общественной организации (объединения), проводящего экологическую экспертизу, не соответствует требованиям статьи 20 настоящего Закона (природоохранная деятельность не является приоритетной или проведение общественных экологических экспертиз не является уставной деятельностью)* [2, Ст. 24].

Для того, чтобы общественная экологическая экспертиза имела полновесное общественное звучание, необходимо соблюдать перечисленные выше требования. Часть из них легко выполнима. Так, например, отсутствие зарегистрированной общественной организации, как отмечалось выше, не является непреодолимым препятствием.

Наиболее серьезные препятствия для регистрации общественной экспертизы и получения необходимой документации связаны с возможностью отказа на том основании, что объект экспертизы содержит сведения, составляющие охраняемую законом тайну. Также весьма вероятной является ситуация, при которой общественная экспертиза будет легко зарегистрирована местной администрацией, но проблемы такого рода возникнут при попытке получения объекта экспертизы у заказчика. Эти вопросы рассматриваются ниже (“Как получить объект экспертизы?”).

### Получение объекта экологической экспертизы

#### Где получить объект экспертизы?

После того, как общественная экспертиза зарегистрирована, целесообразно направить письмо в орган экологической экспертизы (региональный или федеральный), который проводит государственную экологическую экспертизу по данному объекту. В письме следует сообщить о начале общественной экспертизы, а также попросить о включении в государственную экспертную комиссию наблюдателей от общественной экспертизы. Можно также просить о включении представителей общественной экспертизы в государственную комиссию в качестве экспертов, хотя законом соответствующее право не гарантировано. В этом случае нужно указать, экспертом в какой области является предлагаемый кандидат.

Кроме того, нужно направить письмо заказчику с просьбой о предоставлении документации — объекта экспертизы.

Говоря о заказчике, Закон имеет в виду заказчика документации, подлежащей экологической экспертизе. Заказчиком является организация, которая оплачивает проектные работы. Заказчик также оплачивает проведение государственной экологической экспертизы [2, Ст. 28]. Следует, однако, отметить, что отношения юридических лиц вокруг проекта могут быть достаточно сложными и запутанными. Определить заказчика бывает непросто для человека, непосвященного в детали проекта. Поэтому мы рекомендуем, направляя письма в местную администрацию, а также в органы экологической экспертизы, просить указать, кто является заказчиком документации по данному проекту.

В ряде случаев общественные организации испытывают трудности при получении объекта общественной экологической экспертизы, причем не только по вине бюрократического аппарата. Часто общественные организации запрашивают исходную документацию не в тех источниках. Характерной ошибкой является стремление получить документацию в органах местного самоуправления или проектных организациях.

В соответствии со статьей 27 Федерального закона “Об экологической экспертизе” [2], предоставление исходной документации является ответственностью заказчика. Поэтому обращения в органы государственной власти и местного самоуправления, в природоохранные органы и в проектные организации обычно оказываются безуспешными. Разработчики проектной документации чаще всего **не имеют права** предоставить документацию общественности, поскольку, как правило, не являются собственниками этой документации. Органы власти также не всегда располагают нужной документацией. Поэтому официальный запрос нужно направлять заказчику. Естественно, содействие органов власти и природоохранных органов может облегчить процесс получения исходной документации. Известны даже случаи, когда местная администрация или органы государственной экологической экспертизы, не будучи обязаны делать этого, тем не менее предоставляли необходимую документацию общественной организации.

#### Как получить объект экспертизы?

Получение объекта экспертизы, с нашей точки зрения, является одной из самых сложных задач общественной экологической экспертизы. Многое зависит от того, какие именно документы будут выбраны в качестве объекта экспертизы. Следует иметь в виду, что общественная экологическая экспертиза поставлена здесь в сложное положение. Объектом государственной экологической экспертизы является, как правило, технико-экономической обоснование (ТЭО). В то же время возможности общественности здесь ограничены: многие ТЭО могут содержать сведения, отнесенные к государственной либо коммерческой тайне, что может послужить предлогом для формального отказа в государственной регистрации общественной экологической экспертизы или в предоставлении объекта экспертизы (согласно статьям 21 и 24 Закона).

Бытует распространенная тенденция полагать, преуменьшая масштабы проблемы, что законных оснований для отказа в предоставлении документации, необходимой для проведения общественной экологической экспертизы **не существует**. Основанием для такой точки зрения является то, что, согласно ряду нормативных актов, сведения о состоянии окружающей среды и загрязнениях не могут составлять ни государственной, ни коммерческой тайны (Федеральный закон “О государственной тайне” [4], “Перечень сведений, которые не могут составлять коммерческую тайну” [7]). К сожалению, все обстоит не так просто в силу нескольких причин.

Общественная экологическая экспертиза коммунального объекта, планируемого в г. Т., столкнулась с проблемой почти неразрешимой: на запрос общественности о предоставлении документации на общественную экологическую экспертизу, заказчик (городской Фонд охраны природы) ответил отказом, мотивируя свои действия содержащимися в ТЭО “ноу-хау и коммерческой тайной”. Оспорить эти утверждения в судебном порядке, не располагая оригинальными документами, не очень просто, а учитывая весьма сжатые сроки любой общественной экологической экспертизы (несоразмерных с длительностью любых судебных процессов) вообще проблематично. Ситуация в г. Т. разрешилась благополучно благодаря вмешательству органов государственной экологической экспертизы: будучи хорошо знакомым с документацией (подготовленной, кстати, весьма некачественно), председатель отдела экспертизы счел возможным предоставить общественности том “Оценка воздействия на окружающую среду”.

Несмотря на благополучное разрешение ситуации в г. Т., следует отметить, что в общем виде эта задача однозначного ответа не имеет, и действующая нормативно-правовая база оставляет большую степень неопределенности, не выгодной, в конечном итоге, ни заказчикам, ни государственным органам, ни общественности. Возникающие проблемы обусловлены следующими моментами.

Во-первых, объектом экологической экспертизы являются не просто сведения, информация, а конкретные документы. Кроме сведений о состоянии окружающей среды, в документе содержится множество других сведений и отнесение некоторых из них к государственной или коммерческой тайне является препятствием для предоставления всего документа.

Во-вторых, сведений, относящихся исключительно к окружающей среде, может оказаться недостаточно для проведения полноценной экологической экспертизы. Например, чтобы оценить масштаб будущих выбросов, могут понадобиться сведения о мощности установки, которые сами по себе не являются сведениями ни о состоянии окружающей среды, ни о ее загрязнениях.

Отметим, что основанием для отказа в регистрации общественной экспертизы (предоставлении документации) является наличие в объекте экспертизы сведений, составляющих “охраняемую законом” тайну. Таким образом, отказ возможен при наличии соответствующего законодательного акта, которым определяется данная тайна и порядок отнесения к ней сведений.

Так, вопросы, связанные с государственной тайной, регулируются Федеральным законом “О государственной тайне” [4]. Кроме того, существует “Перечень сведений, отнесенных к государственной тайне” [7], утвержденный Указом Президента в соответствии с этим законом. Этот Перечень содержит довольно подробный список соответствующих сведений, а также определяет, в компетенции каких ведомств находится отнесение тех или иных сведений к государственной тайне. Перечень является исключительным, то есть сведения, не включенные в него, не могут быть отнесены к государственной тайне.

В то же время вопросы, связанные с коммерческой тайной, регламентированы в настоящее время гораздо менее детально. Это порождает практику чрезвычайно широкого понимания коммерческой тайны и произвольного отнесения к ней различных сведений. Определение коммерческой тайны дается в Гражданском кодексе РФ:

*“Информация составляет служебную и коммерческую тайну в случае, когда информация имеет действительную или потенциальную коммерческую ценность в силу неизвестности ее третьим лицам, к ней нет свободного доступа на законном основании и обладатель информации принимает меры к охране ее конфиденциальности. Сведения, которые не могут составлять служебную и коммерческую тайну, определяются законом и иными правовыми актами”* [5, Ст. 139, п. 1].

Согласно постановлению Правительства “О перечне сведений, которые не могут составлять коммерческую тайну”, к коммерческой тайне, среди прочих сведений, не могут быть отнесены сведения о загрязнении окружающей среды, а также разного рода лицензии (“документы, дающие право заниматься предпринимательской деятельностью”).

Тем не менее, этих положений недостаточно для того, чтобы урегулировать отношения вокруг коммерческой тайны, порядок отнесения к ней сведений и т.п. До тех пор, пока не принят закон о коммерческой тайне, ситуация остается неопределенной, “недорегулированной”. И здесь, на наш взгляд, существует противоречие между стремлением законодателя создать механизм общественного участия в экологической экспертизе и “лазейками”, которые Закон оставляет для заказчика при нынешнем положении с коммерческой тайной.

На наш взгляд, возможны два пути разрешения этого противоречия в законодательном порядке (или сочетание обоих путей).

1. *Более детальное регламентирование ситуации, причем не только путем принятия Закона о коммерческой тайне, но и путем, например, четкого определения круга документов, которые должны быть доступны общественности в процессе подготовки проекта и проведения общественной экологической экспертизы. В странах с развитым экологическим законодательством это противоречие решается путем обязательной подготовки заказчиком отдельного документа, доступного всем заинтересованным лицам и организациям. Документ этот довольно обширен и отражает основные результаты оценки воздействия на окружающую среду. В некоторых странах существует рекомендованный формат такого документа. Документ, кроме прочего, содержит резюме, написанное языком, понятным неспециалисту.*
2. *Закрепление права экспертов на доступ к документации под их персональную ответственность за сохранение конфиденциальности. Как нам кажется, подобный подход был бы уместен и в случае, когда объект экспертизы содержит сведения, отнесенные к государственной тайне. (Известен прецедент, имевший место еще до принятия Федерального закона “Об экологической экспертизе”, когда группа экспертов с необходимой формой допуска проводила общественную экспертизу на закрытом объекте в связи с перспективой расширения деятельности). Конечно, в этом случае широкая общественность не сможет получить доступ к деталям проекта; тем не менее, такое решение представляется разумным компромиссом между соображениями конфиденциальности и необходимостью общественного контроля за принятием экологически значимых решений.*

В нынешней же правовой ситуации можно дать следующие рекомендации на случай отказа в предоставлении документов со ссылкой на коммерческую тайну:

* *Занимать активную позицию — пытаться обратить существующую неопределенность в свою пользу. При получении отказа со ссылкой на коммерческую тайну следует просить сообщить, на основании какого нормативного акта информация отнесена к коммерческой тайне, кем принято такое решение и т.п.*
* *Поскольку коммерческую тайну составляет не документ, а содержащиеся в нем определенные сведения, в случае отказа следует просить предоставить те части (разделы, тома) документации, которые не содержат коммерческой тайны. (То же касается и государственной тайны).*
* *Пока нам неизвестны прецеденты, когда отнесение тех или иных сведений к коммерческой тайне оспаривалось в суде. Тем не менее, нам представляется, что заказчик должен быть готов доказать в суде, что информация, которую он отказывается предоставить, “имеет действительную или потенциальную коммерческую ценность в силу неизвестности ее третьим лицам”.*

Тем не менее, трудности, возникающие при получении документации в связи с тайнами, охраняемыми законом, являются достаточно серьезными. Таким образом, организация, проводящая экспертизу, оказывается перед дилеммой. С одной стороны, запрос ТЭО, как уже отмечалось выше, может привести к отказу в регистрации экспертизы или предоставлении документов. С другой стороны, пытаясь провести экологическую экспертизу только части проектной документации, например, тома оценки воздействия на окружающую среду, организация может столкнуться с явной недостаточностью исходной документации для корректной экспертизы. Поэтому необходимо очень тщательно отнестись к выбору объекта общественной экологической экспертизы. Важно запросить именно те документы, которые наиболее полно отражают возможные воздействия планируемой деятельности на окружающую среду и одновременно не содержат государственной или коммерческой тайны. Вопрос о том, какие документы запрашивать, во многих случаях может стать ключевым. Единственная рекомендация, которую здесь можно дать при существующем опыте общественной экологической экспертизы, носит довольно общий характер — следует тщательно составлять запрос, при необходимости используя гибкие формулировки. В качестве примера в Приложении 3 приведен один из возможных вариантов запроса документации на общественную экологическую экспертизу.

Отметим, что в любом случае общественная экологическая экспертиза должна идти официальным путем. Заключение общественной экспертизы не может быть основано ни на слухах и общих соображениях, ни на документации, полученной неофициальным путем. Поэтому, если получена только часть запрошенного объекта экспертизы, необходимо извлечь максимум возможного из тех документов, которые удалось получить официально.

### Формирование экспертной комиссии

#### Требования к комиссии

***Независимость и объективность***

Независимость и объективность экспертов — требования закона, обязательные как для государственной, так и общественной экспертизы [2, Ст. 3]. В частности, независимыми следует считать экспертов, не связанных экономическими интересами с инициатором деятельности (заказчиком). Заинтересованность эксперта в реализации проекта, как прямая, так и косвенная, может являться основанием для того, чтобы поставить под сомнение выводы данной экспертизы. Это следует иметь в виду, так как в принципе возможны попытки организации заказчиком “квазиобщественной” экспертизы, особенно по конфликтным проектам. Имеется прецедент судебного признания необщественного характера подобной “общественной” экспертизы.

***Компетентность***

Участникам экспертной комиссии придется работать с достаточно сложной документацией, делать научно обоснованные выводы, принимать в качестве наблюдателей участие в работе государственной экспертной комиссии, вникать в ее ход. Это требует от всех участников комиссии определенного уровня компетентности. Без такого уровня общественная экспертиза может служить лишь “общественной трибуной” для заявления отношения к проекту, что явилось бы явно некорректным и недостаточным использованием этого инструмента общественного участия.

Требование компетентности, конечно, не означает, что в состав комиссии должны входить только инженерно-технические специалисты и ученые-естественники. Напротив, как мы увидим в следующем разделе, участие “гуманитариев” может оказаться чрезвычайно полезным. Представители населения, не обладающие специальными познаниями, но хорошо знакомые с местными условиями, могут также внести значительный вклад в работу комиссии. Однако необходимым качеством любого эксперта является способность к конструктивному диалогу, умение прислушиваться к чужому мнению и делать непредвзятые выводы.

***Комплексный подход***

Довольно часто экспертная комиссия формируется исходя из того, какими человеческим ресурсами располагает инициатор экспертизы или организация, проводящая экспертизу. При этом состав комиссии может оказаться недостаточным даже для рассмотрения технических аспектов рассматриваемого проекта.

Например, готовится проект крупного предприятия. Предприятие такого профиля и масштаба может оказать серьезное воздействие на грунтовые воды, и группа гидрогеологов решает провести общественную экспертизу проекта. Скорее всего, основным содержанием такой экспертизы будет оценка воздействия на грунтовые воды, сделанная на основе данных, содержащихся в проектной документации. Такой подход не является оптимальным по нескольким причинам.

*Во-первых,* может быть уделено недостаточное внимание другим типам воздействия на окружающую среду, некоторые из воздействий могут оказаться более опасными, а ссылка на них может явиться более убедительной для государственной экспертной комиссии и общественности.

*Во-вторых,* экспертиза, осуществляемая с позиции предметника, может пройти мимо чисто формальных или процедурных изъянов в проектной документации. Важные выводы могут быть сделаны и на основе такой документации (например, может быть установлено нарушение процедуры ОВОС).

***“Нетехнический” подход***

Но самый главный довод в пользу комплексного подхода к формированию комиссии состоит в том, что вопрос о *допустимости осуществления намеченной деятельности* вообще не является вопросом научно-техническим. Ответ на этот вопрос не следует автоматически из полученных параметров воздействий (по крайней мере, если из этих параметров не следует прямое нарушение установленных нормативов). Допустимость осуществления проекта, при одних и тех же воздействиях, зависит, например, от таких факторов:

* *есть ли у намечаемой деятельности экономически разумные альтернативы, менее опасные для окружающей среды;*
* *как воспринимает местное население (и другие группы общественности) возможные экологические последствия, в т.ч. как местное население соотносит эти последствия с возможными экономическими выгодами от осуществления;*
* *насколько ценные природные комплексы попадают под это воздействие.*

Наконец, само определение экологической экспертизы, данное Законом, говорит не только о “воздействиях деятельности на окружающую среду”, но и “о связанных с ними социальных и экономических последствиях”.

Поэтому даже попытки комплексного подхода с привлечением широкого спектра технических специалистов являются “недостаточно комплексными”.

К примеру, если объектом экспертизы является проект строительства атомной станции, в экспертную комиссию включаются специалисты в области атомной энергетики, радиоэкологии, иногда — геологи и гидрогеологи, а также специалисты в области радиобиологии и радиационной медицины.

Но для адекватного рассмотрения вопроса о “допустимости”, выходящего за рамки научно-технических и инженерных проблем, необходимо привлекать более широкий круг специалистов.

Безусловно, в состав комиссии должны войти эксперты, знакомые с проблемами отрасли. Необходимы люди, предметно знакомые с предлагаемыми технологиями, вопросами обеспечения безопасности намечаемой деятельности, экономикой данной отрасли. Полезно также включить в экспертную комиссию специалистов, знакомых с альтернативными технологиями. Безусловно необходимы экологи, знакомые с проблемами региона.

Но, особенно для крупных и “конфликтных” проектов, необходим учет широкого спектра гуманитарных проблем, связанных с экологическими последствиями намечаемой деятельности. В частности, чрезвычайно полезным может оказаться включение в экологическую экспертизу таких проектов не только юристов и экономистов (что делается довольно часто), но и специалистов в области социальной психологии, этнографов, экспертов, знакомых с социально-экономической ситуацией данного региона.

Как показывает опыт, неверная оценка социально-экономической ситуации в регионе на стадии планирования может привести к самым неожиданным и нежелательным последствиям, которые могут впоследствии обернуться серьезными проблемами и для самого заказчика.

Разумеется, при экспертизе небольших проектов вряд ли удастся реализовать описанный подход в полной мере. Но в любом случае вопрос о “допустимости” не решается автоматически путем получения и предъявления голых цифр. Даже если в составе комиссии оказались только технические “предметники”, окончательные выводы не должны делаться с чисто технической точки зрения.

#### Порядок формирования комиссии

Желательно, чтобы окончательный состав комиссии формировался уже после знакомства с документацией — объектом экспертизы. Только после того, как стал известен состав этой документации (он может быть и неизвестен в момент подачи заявления о регистрации — см. выше), ее содержание и качество, то, какие воздействия оценены (и не оценены) в ней,— только после этого можно принять окончательное решение о том, какие эксперты необходимы для эффективной работы комиссии. Такой “динамический” подход к формированию комиссии особенно важен при ограниченных ресурсах на проведение экспертизы.

1. Поскольку, согласно Закону, состав комиссии должен быть указан в заявлении о регистрации экспертизы [2, Ст. 23], и только регистрация дает право на получение документации, полезно указать в заявлении, что состав комиссии может быть изменен (расширен) при необходимости.
2. Если на проведение общественной экспертизы выделена определенная сумма денег (например, грант), неразумно “расписывать” все эти средства между экспертами еще до регистрации экспертизы и получения ее объекта. Следует оставить возможность для маневра уже на основе знакомства с документацией — приглашения новых экспертов или заказа небольших исследований.
3. Особую важность при таком подходе приобретает фигура руководителя экспертизы — практически ему приходится определять стратегию экспертизы уже в ходе ее проведения (более подробно роль руководителя экспертизы описана ниже).
4. Экологическая экспертиза подразумевает, прежде всего, работу с документацией. Поэтому в первую очередь в состав комиссии должны войти люди, знакомые с тем, как составляется проектная документация, какие к ней предъявляются требования, или уже имеющие опыт проведения экологической экспертизы.
5. С самого начала формирования комиссии следует иметь в виду, что кому-то из членов комиссии или ее руководителю нужно будет готовить сводное заключение на основе частных заключений экспертов (подробнее см. ниже).
6. Специалисты-предметники могут быть включены в состав комиссии и позже, уже на основе первичного знакомства с документацией. В любом случае, подбор предметников определяется набором возможных воздействий хозяйственного объекта на окружающую среду. Поэтому перед принятием решения организатор экспертизы должен получить представление о типах таких воздействий. Задача облегчается, если одно из них является наиболее опасным или вызывает наибольшее беспокойство общественности.
7. О роли “гуманитариев” в экспертной комиссии говорилось выше.
8. Безусловно, приглашение в состав комиссии известных общественных деятелей и крупных специалистов способствует повышению авторитета экспертизы. Но такие деятели часто не имеют времени, достаточного для полномасштабного участия в экспертной комиссии. Поэтому они должны приглашаться не вместо тех членов комиссии, которые готовы выполнять кропотливую работу над документацией, а в дополнение к ним.

### Работа экспертной комиссии

#### Этапы работы экспертной комиссии

Нормальная работа экспертной комиссии предусматривает:

1. Знакомство членов комиссии с документацией, представленной на экспертизу1, и обсуждение ее на заседаниях комиссии. На заседания могут приглашаться представители заказчика, государственных структур, эксперты, не входящие в состав комиссии. Важно обеспечить реальную возможность присутствовать на заседаниях комиссии для представителей местных общественных организаций и населения. (Подробнее см. ниже “Взаимодействие экспертизы с общественностью”). В случае необходимости можно запросить у заказчика дополнительную информацию — Закон обязывает заказчика предоставлять общественной организации, помимо объекта экспертизы, необходимые материалы, сведения, расчеты, дополнительные разработки относительно объектов экологической экспертизы [2, Ст. 27]. Здесь, правда, тоже можно натолкнуться на отказ со ссылкой на государственную или коммерческую тайну.
2. Знакомство с экологической и социальной обстановкой в районе планируемой деятельности. При этом процедура экологической экспертизы, в общем, не предполагает проведения самостоятельных исследований, хотя при определенных условиях возможно их проведение в небольших масштабах (подробнее см. следующий раздел).
3. Написание частных заключений экспертов, их обсуждение на заседаниях комиссии и составление сводного заключения. Также как и в государственной экологической экспертизе, мнения экспертов могут разделиться. В этом случае эксперт, не согласный с заключением комиссии, имеет право сформулировать особое мнение.

#### О независимых исследованиях

Иногда независимые исследования разного рода рассматриваются как составляющие неотъемлемую или даже основную часть общественной экологической экспертизы.

Известны случаи, когда общественная организация, получив средства на проведение общественной экспертизы, организовывала исследования, например, подтверждающие ценность природного комплекса, находящегося под угрозой. Такие исследования проводились совершенно независимо от проектной документации. В результате оказывалось, что итоговый документ не может считаться заключением общественной экологической экспертизы и не имеет никакого официального статуса (даже по сравнению с ограниченным статусом заключения общественной экспертизы). В одном случае оказалось, что подобное исследование уже было проведено при подготовке проектной документации.

В действительности, даже отсутствие тех или иных необходимых данных в материалах, представленных на экологическую экспертизу, не является основанием для проведения в ее рамках независимых исследований. В этом случае необходимо лишь сделать соответствующие замечания. Тем не менее, в некоторых случаях проведение исследований ограниченного характера может быть оправданным.

Например, если для хозяйственного объекта, для которого обязательна процедура ОВОС, не проводились “широкие общественные слушания”, уже этого достаточно для того, чтобы направить документацию на доработку. При наличии обоснованного мнения экспертов о том, что подобные объекты могут оказывать негативное воздействие, например, на грунтовые воды, отсутствие оценки масштабов и допустимости такого воздействия также является основанием для доработки документации. Исходя из принципа “презумпции потенциальной опасности” заказчик обязан оценить это воздействие и обосновать его приемлемость.

Тем не менее, следует иметь в виду, что заключение общественной экологической экспертизы само по себе носит рекомендательный характер. Для того, чтобы сделать его более убедительным для государственной экспертной комиссии, а также для других заинтересованных лиц, чтобы избежать обвинений в огульном отрицании, может оказаться оправданным провести какие-то оценки и исследования ограниченного масштаба. Небольшие тестовые исследования могут быть проведены, если существует необходимость убедиться в справедливости данных, приводимых инициатором деятельности.

Мы бы обозначили ту размытую черту, которую не следует переходить в независимых исследованиях во время экспертизы, следующим образом. Задача общественной экспертизы — скорее показать наличие проблемы, чем провести ее детальный анализ. Например, показать, что существует реальная озабоченность населения, или что порядок величины воздействия таков, что можно предполагать серьезные масштабы ущерба, наносимого окружающей среде.

Необходимые исследования могут быть сделаны в дальнейшем, в соответствии с рекомендациями экспертизы, либо заказчиком, либо заинтересованным общественным объединением. Заметим, что, исходя из принципа презумпции потенциальной экологической опасности, проведение таких исследований должно быть возложено на заказчика. Это важно, т.к. точные расчеты (так же как полномасштабные исследования общественного мнения), нередко оказываются процедурами трудоемкими, длительными и дорогостоящими.

#### Организация взаимодействия между экспертами

Важной задачей руководителя экспертизы является организация взаимодействия — как во время заседаний экспертной комиссии, так и в промежутках между ними. Качество всей экспертизы напрямую зависит от того, как организовано такое взаимодействие. Например, для оценки только одного из аспектов допустимости осуществления проекта может потребоваться:

* *оценить, исходя из параметров проекта, масштабы того или иного воздействия (например, цифры выбросов вредных веществ в атмосферу);*
* *оценить возможные последствия таких выбросов для природного комплекса;*
* *соотнести эти последствия с ценностью данного природного комплекса, причем эта ценность может рассматриваться с разных точек зрения, как научных, так и социальных (наличие редких видов, значение для рекреации местного населения и т.п.).*

Скорее всего, один человек не сможет квалифицированно провести всю цепь необходимых оценок. Поэтому организация диалога между экспертами-специалистами, понимание того, как и какие результаты работы одного эксперта могут быть полезны для работы другого, является одним из основных требований к руководителю комиссии.

#### Постановка заданий перед экспертами

Как показывает опыт, обычной проблемой мероприятий, проводимых общественными организациями с привлечением сторонних специалистов, является совершенно разное понимание целей и задач участниками процесса. В результате приглашенный эксперт может добросовестно проделать большой объем работы, результаты которой будут иметь научную ценность, но окажутся практически бесполезными в контексте общественной экспертизы. Поэтому необходима специальная процедура постановки задач перед экспертами. С нашей точки зрения, эту процедуру полезно несколько формализовать путем выдачи экспертам технических заданий. Такая практика применяется при проведении государственной экспертизы. Для государственной экологической экспертизы разработана и утверждена форма типового технического задания (Приложение 4). Обсуждая техническое задание, эксперту общественной экологической экспертизы. можно воспользоваться утвержденной формой, либо отклониться от нее — это зависит от вас. Глубина проработки технического задания может быть самой разной — главное, чтобы это способствовало достижению единого понимания целей и задач экспертизы, и, в этом контексте, целей и задач конкретного эксперта. Таким заданием может быть, например, краткое описание предполагаемых работ эксперта или список вопросов, на которые ему предлагается ответить. Полезным является предварительное обсуждение задания с экспертом или даже совместное его формирование. Естественно, что в ходе экспертизы техническое задание может быть скорректировано или дополнено.

Исходя из практики проведения общественных экологических экспертиз, мы рекомендуем заключать договора между всеми участниками процесса экспертизы, фиксируя таким образом взаимные обязательства. Так, организация, проводящая экспертизу, должна заключить договора (трудовые соглашения) со всеми экспертами. Если в проведении экспертизы участвуют несколько организаций, целесообразно заключение договора (или соглашения о сотрудничестве) между ними. Даже в случае отсутствия финансирования и проведения экспертизы на добровольной основе полезно оформить соответствующие соглашения, отражающие эту ситуацию. В противном случае возможно возникновение взаимного непонимания и конфликтных ситуаций между участниками процесса экспертизы.

#### Подготовка сводного заключения2

Отдельным этапом работы комиссии является подготовка сводного заключения на основе частных заключений. Речь идет как о “формальном” объединении нескольких заключений в один связный документ, так и о “содержательном” объединении, когда сводное заключение содержит выводы, которые прямо не содержатся ни в одном из частных. Это последнее может подразумевать интерпретацию того, что означают те или иные технические результаты в нетехническом (например, социальном) контексте, формулировку выводов, которые можно сделать на основе совместного рассмотрения нескольких частных заключений и т.п. Если первую задачу может выполнить любой член комиссии или организации, проводящий экспертизу, обладающий навыками технического писателя, то “содержательным” объединением должен заниматься, главным образом, руководитель комиссии. Заметим, что подобное объединение выполнить тем легче, чем лучше было организовано взаимодействие экспертов в процессе экспертизы. Кроме того, в сводное заключение могут и должны войти выводы и разумные предложения, не вошедшие в частные заключения, но прозвучавшие на заседаниях комиссии, в процессе работы с общественностью и т.п. Важно проследить за тем, чтобы ни одно из таких предложений не было потеряно.

Отметим, что как по характеру аргументов, так и по стилю изложения, заключение должно быть достаточно сухим документом. Сильные эмоциональные высказывания в тексте заключения, как правило, снижают эффективность воздействия документа на государственные органы. Даже отдельные недостаточно обоснованные суждения дадут оппонентам общественности повод поставить под сомнение заключение в целом. Более подробно содержание заключения обсуждается в разделе “Результат общественной экологической экспертизы”.

### Общественная экологическая экспертиза и общественность

#### Информационные аспекты взаимодействия с общественностью

Отдельным направлением деятельности, которому обязательно должно быть уделено внимание в ходе общественной экспертизы является организация взаимодействия с широкой общественностью. При этом исключительно важным является организация двустороннего потока информации.

1. Федеральный закон “Об экологической экспертизе” обязывает известить население о начале общественной экологической экспертизы, а затем о результатах ее проведения [2, Ст. 23]. Лучше всего сделать это через средства массовой информации. Но это, конечно, является только необходимым минимумом. Открытость процесса соответствует духу общественной экспертизы. В конечном счете, общественная экспертиза является единственным закрепленным в законе механизмом доступа общественности к информации о ходе государственной экспертизы. Следует стремиться к тому, чтобы этот доступ носил действительно общественный характер, не замыкаясь в рамках одной организации. Поэтому мы настоятельно рекомендуем, объявляя о начале общественной экспертизы, указать контактный телефон или адрес, по которому представители общественности на протяжении всего процесса общественной экспертизы смогут связаться с проводящей ее организацией. Чем шире население оповещается о проведении экспертизы, тем больше вероятность получить от него реальную поддержку. Например, в зоне воздействия намечаемого объекта может проживать квалифицированный специалист, который добровольно примет участие в работе экспертной комиссии. Известен случай, когда в финансировании общественной экологической экспертизы принимал участие владелец сети магазинов, попадавших в такую зону.

2. Как показывает наш опыт, общественность, в том числе и не структурированная в экологические организации, часто служит источником информации, получить которую другими способами бывает не всегда просто. Эта информация может относиться к самым разным аспектам состояния окружающей среды, например, информация об имевших место экологических нарушениях, об исследованиях, проведенных ранее, о неучтенных факторах воздействия на окружающую среду, и особенно о различных социальных проблемах, возникающих в связи со сложившейся экологической ситуацией или с намечаемой деятельностью. Так, нормально организованная процедура консультаций с общественностью может дать экспертной комиссии исключительно важный материал, добыть который другим способом зачастую затруднительно.

Конкретные формы взаимодействия с общественностью могут быть различными. Это может быть присутствие представителей населения, других организаций на заседаниях экспертной комиссии; разного рода консультации с общественностью; общественные слушания.

Здесь следует отметить, что общественные слушания не являются необходимой компонентой общественной экологической экспертизы, и не следует слишком сильно отождествлять два процесса — общественные слушания и общественную экологическую экспертизу. Более того, общественные слушания являются необходимой составляющей процесса ОВОС, обязательной для крупных и опасных объектов (см. выше). Этот процесс проводится заказчиком до представления проектной документации на экологическую экспертизу, в процессе ее подготовки. Если же на экологическую экспертизу в составе материалов ОВОС не представлены материалы обсуждения проекта с общественностью, это является достаточным основанием для возвращения проекта на доработку и требования проведения общественных слушаний за счет заказчика. Точно так же сбор, детальный анализ и обработка предложений общественных организаций и населения по экологическим аспектам реализации проекта, возможным альтернативам не входит в задачи общественной экспертизы.

Приступая к организации общественных слушаний в рамках общественной экологической экспертизы, следует четко сформулировать цель этих слушаний. Такой целью может служить информирование местного населения, широкой общественности, всех заинтересованных лиц о намечаемой деятельности, сбор дополнительной информации для экспертной комиссии, информирование о результатах общественной экологической экспертизы.

#### Как организовать взаимодействие

Нам представляется, что наиболее рациональным способом организации взаимодействия с общественностью в процессе общественной экологической экспертизы является формирование специальной группы поддержки (комиссии, координационного центра), созданной на время проведения общественной экологической экспертизы специально с целью обеспечения информационного обмена между экспертной комиссией и населением. Эта группа, состоящая из нескольких добровольцев (представителей населения и общественных организаций региона), должна работать между заседаниями общественной экологической экспертизы, отвечать на вопросы населения, протоколировать их предложения и доводить их до сведения экспертов. Безусловно, такая группа поддержки должна формироваться из людей, пользующихся доверием как среди населения региона, так и экспертов, входящих в состав комиссии.

Формирование такой группы поддержки, на наш взгляд, может способствовать решению сразу двух задач — более эффективному вовлечению местной общественности в процесс общественной экологической экспертизы и обеспечению независимости экспертной комиссии от внешнего давления. Даже в случае общественной экспертизы небольшого масштаба, когда нет необходимости или возможности организовать специальный координационный центр, порядок взаимодействия с общественностью в ходе экспертизы должен быть спланирован тем или иным образом.

Как показывает наш опыт, во время проведения экспертизы “конфликтных” проектов, экспертная комиссия может испытывать сильное давление со стороны населения или общественных организаций. Если взаимодействие с ними не организовано специальным образом, это давление в ряде случаев может сильно затруднить или даже парализовать работу экспертной комиссии. В других случаях экспертная комиссия может попасть под влияние общих настроений и занять позицию, близкую к позиции “адвоката от общественности”, трактующего любое обстоятельство в пользу подзащитного. Следует заметить, что такая позиция, несмотря на ее человеческую понятность, в конечном счете может сыграть против интересов той же общественности.

В одной из общественных экологических экспертиз, проводившихся в г. М., экспертная комиссия составила заключение, в котором все доводы общественности были рассмотрены с особой тщательностью, в то время как все аргументы, приводившиеся заказчиком, вообще не были приняты во внимание. Такой подход создал основу для весьма ощутимой тенденциозности в общем тоне заключения общественной экологической экспертизы. Более того, несмотря на многократные настоятельные попытки заказчика выступить с докладом на заседании общественной экологической экспертизы (что не противоречит устоявшимся правилам проведения экологической экспертизы и согласуется с регламентом проведения, государственной экологической экспертизы), им в этом было отказано. Абсолютная категоричность общего вывода (не допустить строительства!) завершила общую картину. В результате при рассмотрении материалов общественной экологической экспертизы на заседании государственной экологической экспертизы государственные эксперты не смогли всерьез опереться на общественное заключение и не утвердили его. Другими словами, подобный “адвокатский” стиль в конечном итоге сыграл против общественности, отстаивавшей через общественную экологическую экспертизу свои интересы. Усилия инициативной группы, потраченные время и деньги оказались напрасными.

Полезным может оказаться разделение функций между экспертной комиссией и общественной организацией, организующей общественную экологическую экспертизу. Важной функцией общественной организации, проводящей общественную экологическую экспертизу, должно стать взаимодействие с населением и другими общественными организациями, а при необходимости — оказание им содействия в формулировании своих взглядов в отношении экологических последствий намечаемой деятельности.

#### Общественная экологическая экспертиза и другие действия общественности

Хорошо организованное взаимодействие, широкое и регулярное информирование населения о ходе общественной экологической экспертизы будет всегда способствовать повышению активности заинтересованных слоев населения, в том числе и не попавших в поле деятельности общественных организаций. При этом следует быть готовым к тому, что не все формы этой активности будут укладываться в рамки общественной экологической экспертизы. Тем не менее, такая активность, безусловно, является полезной не только с точки зрения общих перспектив общественного участия, но и в связи с конкретным объектом.

Напомним, например, что, независимо от проведения общественной экспертизы, Закон предоставляет гражданам и общественным организациям право *направлять в письменной форме специально уполномоченным государственным органам в области экологической экспертизы аргументированные предложения по экологическим аспектам намечаемой хозяйственной и иной деятельности* [2, Ст. 19]. При этом уполномоченный орган обязан *направлять гражданам (организациям) материалы о рассмотрении этих предложений в процессе государственной экологической экспертизы* [2, Ст. 7, 8]. Мы полагаем, что даже в случае проведения общественной экспертизы может оказаться целесообразным использовать этот канал общественного участия независимо от нее. Подобные предложения могут также вырабатываться на общественных слушаниях, связанных с общественной экспертизой. Мнения, позиции и предложения могут формулироваться в процессе работы с общественной организацией, проводящей экспертизу, и затем использоваться помимо процедуры общественной экспертизы.

Вообще, опыт проведения общественной экологической экспертизы показывает, что экспертиза оказывается успешной только тогда, когда она проводится в комплексе с другими действиями общественности. Общественная экспертиза редко достигает результата “прямым” образом, когда заключение представляется в органы госэкспертизы и оказывает влияние на окончательное решение государственной экспертной комиссии, хотя и такие случаи имеют место.

В Читинской области общественность организовала общественную экологическую экспертизу проекта золоторудного месторождения Алханай. Геологоразведка была начата в месте, представлявшем религиозную ценность. Общественная экологическая экспертиза показала экологическую и социально-культурную недопустимость реализации проекта в этом месте, а также ее экономическую нецелесообразность. Государственная экологическая экспертиза. рассмотрев материалы общественной экологической экспертизы, утвердила ее заключение и признала выводы полностью обоснованными.

В других случаях эффект может не быть столь явным. И тем не менее, проведение общественной экспертизы позволяет собрать и систематизировать информацию о проекте, установить, на каких решениях и разрешениях основана возможность осуществления проекта. Качественно выполненный независимый анализ проекта позволяет сформулировать квалифицированные рекомендации или же аргументы против осуществления проекта. Независимо от судьбы заключения в органах госэкспертизы, это позволяет сделать более точными, направленными и обоснованными дальнейшие действия общественности. Добротное заключение, представленное в органы, выдавшим необходимые разрешения, может заставить их пересмотреть свою позицию.

Например, Дума г. Троицка, учитывая мнение общественности и представленное заключение общественной экологической экспертизы, отменила ряд прежних решений, делавших возможным строительство мусороперерабатывающего завода (высокотемпературная переработка ТБО). Отметим, что в ходе этой экспертизы для городских депутатов были организованы слушания, в которых приняли участие члены экспертной комиссии. Параллельно с этим Минздрав РФ, куда также было направлено заключение, образовал собственную экспертную комиссию, которая отклонила проект строительства завода.

Инициативная группа жителей п. Коренево, используя материалы ОЭЭ, добилась судебной отмены решения о землеотводе под проект “рекультивации” отработанного карьера (служивший населению местом отдыха затопленный карьер предполагалось, в соответствии с проектом, превратить в место захоронения твердых отходов).

Благодаря ряду общественных мероприятий было отменено решение о строительстве в г. Сергиевом Посаде завода по переработке высокотоксичного ракетного топлива. Помимо общественной экспертизы здесь проводился массовый сбор подписей против осуществления проекта, организовывались публикации в СМИ. Материалы общественной экспертизы были направлены в Совет безопасности РФ.

Таким образом, общественная экологическая экспертиза может и должна быть тесно увязана с другими мероприятиями. При этом важно отметить, что общественной экспертизе принадлежит совершенно определенное место среди других форм общественного участия, и попытка вывести ее за эти пределы, например, организовывать кампании протеста или сбор подписей в рамках экспертизы, может лишь снизить ее эффективность.

Заключение экспертизы должно быть основано на “твердых” аргументах научного, инженерного и юридического характера. Как уже отмечалось, следует избегать доводов, недостаточно обоснованных или имеющих эмоциональную окраску — это снижает авторитет заключения и ставит под сомнение все его выводы. Разумеется, это не препятствует направлению в те же государственные органы различных писем, собранных подписей, обращений, в том числе и эмоционального характера. Такие обращения могут и должны ссылаться на выводы заключения экспертизы, цитировать его, но эта деятельность должна осуществляться не в рамках экспертизы, а “рядом” с ней.

Довольно сложным является вопрос об отражении общественного мнения в материалах общественной экологической экспертизы. Безусловно, отношение общественности к проекту является одним из факторов, влияющих на допустимость осуществления проекта. Вполне возможно считать одной из важных функций общественной экспертизы донесение общественного мнения до государственной экспертной комиссии. Тем не менее, выражение общественного мнения по поводу намечаемой деятельности не является ни единственной, ни основной задачей общественной экспертизы. Любая экологическая экспертиза является прежде всего объективным и беспристрастным анализом фактов и документов. Заключение, основанное только на общественном мнении, окажется неубедительным для государственной экспертизы и многих независимых читателей данного документа, а потому неэффективным.

Действия общественности в целом могут оказаться значительно более эффективными, если удастся найти влиятельных противников проекта, или тех, чьи интересы связаны с возможностью какой-либо альтернативы этому проекту. Такие союзники могут быть найдены как среди государственных структур, так и в предпринимательском секторе. При этом общественной организации следует избегать отождествления с такими союзниками. Не исключено, что, добившись с ее помощью отмены одного проекта, они приступят к осуществлению другого, столь же неприемлемого, ссылаясь при этом на “общественное мнение”.

### Функции руководителя экспертизы и организации, проводящей экспертизу

На основе предыдущего обсуждения можно подытожить функции руководителя экспертизы. К этим функциям относятся:

* *выработка (и при необходимости корректировка) стратегии проведения экспертизы;*
* *приглашение, в случае необходимости, дополнительных экспертов (по согласованию с организацией, проводящей экспертизу);*
* *постановка технических заданий перед экспертами (по согласованию с организацией, проводящей экспертизу);*
* *обеспечение взаимодействия между экспертами;*
* *проведение заседаний экспертной комиссии;*
* *подготовка (или руководство подготовкой) сводного заключения.*

Более общая, но, пожалуй, важнейшая задача руководителя, которую необходимо принимать во внимание при выполнении любой из перечисленных функций, — обеспечение целостности и согласованности всего процесса общественной экологической экспертизы.

К функциям организации, проводящей экспертизу, относится:

* *регистрация экспертизы;*
* *получение необходимых документов, связанная с этим переписка;*
* *подбор руководителя, формирование экспертной комиссии;*
* *взаимодействие с государственной экологической экспертизой (подбор и направление наблюдателей, передача заключения общественной экспертизы);*
* *создание условий для работы экспертной комиссии (например, обеспечение помещения для заседаний);*
* *заключение договоров с экспертами, оплата их труда (если эксперты работают не на общественных началах);*
* *организация работы с общественностью;*
* *решение вопросов, связанных с финансированием экспертизы.*

Специального обсуждения заслуживает вопрос, в какой степени общественная организация должна принимать участие в руководстве экспертизой после того, как назначен ее руководитель. Как нам представляется, 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 вместе с руководителем “рамочное” техническое задание на проведение экспертизы. С другой стороны, хотя в момент “первичного” формирования комиссии руководителя официально не существует, полезно обсудить состав комиссии и направления ее работы с потенциальным руководителем.

### Результат общественной экологической экспертизы

Результатом общественной экологической экспертизы является Сводное заключение — итоговый документ, отражающий точку зрения экспертной комиссии (или организации, проводящей экспертизу) в отношении объекта экологической экспертизы (проекта строительства хозяйственного объекта, проекта программы, законопроекта и т.д.).

Как должно быть составлено Сводное заключение и на какие вопросы оно должно отвечать? Действующие нормативные акты регламентирует этот вопрос только для государственной экологической экспертизы. В соответствии с Федеральным законом “Об экологической экспертизе”, заключение государственной экологической экспертизы может быть положительным или отрицательным. Положительное заключение является одним из обязательных условий финансирования и реализации объекта экспертизы. Утвержденная форма заключения государственной экологической экспертизы приводится в Приложении 6.

Установленной формы Заключения общественной экспертизы не существует. Мы предлагаем структуру Сводного заключения, которая, по нашему мнению, ориентирует комиссию на подготовку качественного документа, удовлетворяющего требованиям самой строгой профессиональной критики. Мы полагаем, что Сводное заключение общественной экологической экспертизы должно отражать следующие аспекты:

1. *Правовые и процедурные вопросы;*
2. *Оценку качества проектной документации (в части оценки воздействия на окружающую среду) и процесса ОВОС;*
3. *Оценку допустимости реализации проекта.*

В целом, для того чтобы точка зрения общественной экспертной комиссии была учтена в процессе принятия решений по проекту, следует излагать ее как можно более ясно, избегая выражений и доводов эмоционального характера.

#### Правовые и процедурные аспекты

Раздел “Правовые и процедурные аспекты” очень важен. Следует помнить, что даже судебные дела часто выигрываются (или проигрываются) по процедурным вопросам. Поэтому к вопросам соблюдения процедур в процессе подготовки проекта следует отнестись особенно внимательно. К подготовке этого раздела нужно привлечь специалиста, хорошо знакомого с вопросами природоохранительного законодательства, а также специалиста, хорошо знающего процедурные аспекты разработки проекта. Очень полезно участие профессиональных юристов–экологов в подготовке именно этого раздела.

Раздел должен включать проверку соответствия процесса подготовки проекта установленным процедурам. Как правило, плохо проработанные проекты содержат серьезные нарушения процедуры согласований. Поэтому следует тщательно проверить корректность этой стороны подготовки проекта. Нередко нарушенной оказывается процедура отвода земельного участка под строительство. При экспертизе проекта строительства объекта хозяйственной (или иной) деятельности по крайней мере один из членов комиссии должен хорошо разбираться в вопросах, связанных с землеотводом (по крайней мере, следует получить консультацию соответствующего специалиста). В других случаях нарушенными оказываются Водный, Земельный или Лесной кодексы. В заключении одной из общественных экологических экспертиз упоминается двадцать семь законодательных и других нормативных актов, нарушенных при подготовке проекта.

При обсуждении правовых и процедурных аспектов целесообразно иметь ввиду широкий спектр нормативных документов — от федеральных законов до ведомственных инструкций. Ведомственные инструкции становятся обязательными к исполнению для всех лиц, вне зависимости от ведомственной подчиненности, при условии их регистрации в Министерстве юстиции. Следует помнить, что часть проектов требуют от заказчика обязательного проведения процедуры оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС), в том числе — процедуры согласования проекта с общественностью. Часто именно этот аспект остается вне сферы внимания заказчика. Поэтому следует обратить особое внимание на выполнение заказчиком процедур, предусмотренных “Положением об оценке воздействия на окружающую среду” [10].

#### Качество документации по экологическому обоснованию проекта

Ряд нормативных документов требует обязательного экологического обоснования намечаемой деятельности при подготовке проекта. Требования к этому разделу проектной (предпроектной) документации устанавливаются “Инструкцией по экологическому обоснованию хозяйственной и иной деятельности”, утвержденной Министерством охраны окружающей среды и природных ресурсов РФ (приложение к приказу Минприроды РФ от 29.12.95 № 539)3 [11]. Именно этой Инструкцией мы предлагаем руководствоваться общественным экспертам, оценивая качество документации по экологическому обоснованию. В России понятие качества обосновывающей документации практически не используется при проведении экологической экспертизы. Тем не менее, уровень подготовки материалов по экологическому обоснованию намечаемой деятельности — важный показатель качества проекта в целом. Низкокачественная, небрежно подготовленная документация по экологическому обоснованию намечаемой деятельности, как правило, свидетельствует о недостаточной проработанности проекта в целом и, конечно, его экологических аспектов.

Во многих странах качество процесса оценки воздействия на окружающую среду, а также качество итогового документа этого процесса4, рассматривается как один из важнейших факторов, от которых зависит возможность осуществления проекта. Итоговый документ низкого качества может служить источником серьезных проблем для инициатора деятельности. Для оценки качества итогового документа в ряде стран используют формальные критерии, которые помогают экспертам, готовящим EIS, а также экспертам, участвующим в оценке экологической приемлемости проекта, оценить качество подготовленной документации. Мы сочли, что подобные критерии могут существенно облегчить работу общественной экологической экспертизы. В Приложении 5 приведен список критериев, адаптированных к российским условиям. Надеемся, что предложенный подход покажется полезным нашим читателям и придаст больше объективности работе экспертной комиссии.

Таким образом, анализируя проект, следует обратить особое внимание на качество документации оценки воздействия на окружающую среду.

В этой части Сводного заключения не пытайтесь оспорить (или принять) конкретные цифры, характеризующие величины выбросов и сбросов будущего предприятия. Обратите внимание, например, на то, что разработчики ограничились оценкой предполагаемых выбросов проекта. Большинство разработчиков не идет дальше этого шага. Между тем, оценка воздействия на окружающую среду — понятие, не сводящееся к прогнозу выбросов. Оценка экологических последствий только начинается с факта установления количественных величин выбросов (сбросов). По крайней мере, несколько пунктов Инструкции [11] требуют дать обоснованный прогноз изменения состояния экосистемы при реализации намечаемой деятельности (п.п. 4.6, 4.7, 6.6, 6.12, 6.17). Другие пункты той же Инструкции требуют, чтобы в экологическом обосновании намечаемой деятельности было представлено достаточно материалов для оценки прогнозируемого воздействия на окружающую среду (п. 6.11). В целом, если документация экологического обоснования составлена в соответствии с Инструкцией [11], можно считать, что задача сводится к проверке прогнозов проектировщика и сопоставлении его выводов с экспертными заключениями членов комиссии. Если же проектная документация не содержит обоснованных прогнозов об изменении состояния окружающей среды, задача экспертов существенно упрощается, и документы могут быть возвращены на доработку как не соответствующие требованиям нормативного акта. В этом случае вопрос о допустимости реализации проекта мог бы вообще не рассматриваться. Тем не менее, поскольку мнение общественной экспертной комиссии не является решающим, мы рекомендуем в любом случае оценить принципиальную допустимость реализации проекта.

#### Оценка допустимости реализации проекта

Эта часть сводного заключения должна отражать точку зрения экспертной комиссии относительно экологической опасности проекта и допустимости его реализации. Именно этому аспекту экологической экспертизы обычно уделяется наибольшее внимание общественных организаций, поэтому здесь мы приведем лишь несколько соображений общего характера.

* Оценивая допустимость реализации проекта, сосредоточьте внимание на наиболее важных, с вашей точки зрения, недостатках проекта. Углубление в малозначимые детали затрудняет восприятие ваших аргументов и дает возможность вашим оппонентам развернуть дискуссию по мелким поводам, уходя от ответа на главные вопросы.
* Многократно проверяйте ваши собственные аргументы и выводы. Любая, даже мелкая ошибка дает возможность поставить под сомнение компетентность Вашей экспертизы. Прежде, чем выпускать в свет итоговый документ, попросите постороннего эксперта оценить качество вашего заключения.

#### Выводы и рекомендации

Заключение государственной экологической экспертизы должно содержать выводы о допустимости (или недопустимости) реализации проекта. С нашей точки зрения, такой вывод должен быть сделан и в Сводном заключении общественной экспертизы.

Согласно Закону, Заключение общественной экспертизы приобретает юридическую силу (т.е. вывод о возможности или невозможности реализации объекта экспертизы становится обязательным) в случае его утверждения в специально уполномоченных государственных органах в области экологической экспертизы [2, Ст. 25].

Тем не менее, императивный характер Заключения экологической экспертизы не должен создавать тупиковых ситуаций. Поэтому Сводное заключение должно содержать, кроме раздела “Выводы”, также и раздел “Рекомендации”. Наша позиция в этом вопросе связана с особенностями статуса Заключения общественной экологической экспертизы. В соответствии с действующим законодательством, Заключение общественной экологической экспертизы носит рекомендательный характер и направляется органам, принимающим решение о реализации объекта экспертизы, органам государственной экологической экспертизы, органам местного самоуправления, заказчику, другим заинтересованным лицам и организациям, а также могут публиковаться в средствах массовой информации [2, Ст. 25].

Отметим, что к органам, принимающим решение о реализации, кроме названных выше, относятся любые органы, лицензии или разрешения которых необходимы для реализации объекта. Это может быть комитет по градостроительству, если речь идет о плане застройки, органы Роскомзема, если проект связан с землеотводом и т.п. Всем им следует направить заключение общественной экспертизы. Разумеется, заключение экспертизы следует направить и инвестору, финансирующему проект, который не всегда совпадает с заказчиком документации.

Мы полагаем, что в связи с этим более эффективно при подготовке Заключения общественной экологической экспертизы не ограничиваться выводом разрешительно-запретительного характера, а попытаться очертить наиболее слабые места проекта и наметить разумные альтернативы, в самом общем виде указав возможные пути конструктивного решения ситуации. (Естественно, детальная проработка этих альтернатив не входит в задачу общественной экологической экспертизы.) Такая позиция общественности скорее может принести реальные плоды и будет способствовать повышению авторитета общественных организаций, участвовавших в данной экспертизе. Так, если основным выводом экспертизы является категорическая недопустимость реализации намечаемой деятельности, следует обсудить вопрос о том, есть ли вообще необходимость осуществления подобного проекта. Если такая необходимость есть, следует, по крайней мере, указать на необходимость детального анализа альтернатив проектному решению. Если же вы считаете проект принципиально допустимым, целесообразно сформулировать основные замечания (если таковые имеются) и, при необходимости, наметить пути доработки проекта.

Кроме того, следует обратить внимание на одно из возможных направлений доработки проекта. Во многих случаях полезным будет сформулировать и включить в Заключение предложения по условиям природопользования в ходе осуществления проекта и дальнейшей эксплуатации хозяйственного объекта. Это могут быть компенсационные мероприятия (например, зеленые насаждения), возможность общественного контроля за воздействием объекта на окружающую среду, регулярное проведение экологического аудита. Формально (поскольку экспертиза является экспертизой проектной документации) следует ставить вопрос о внесении соответствующих дополнений в том “Охрана природы” проектной документации, о включении условий в необходимые лицензии или разрешения. Конечно, такие мероприятия далеко не всегда способны скомпенсировать применение технологий, опасных для окружающей среды или заменить сооружение дополнительных очистных сооружений. Тем не менее, они могут оказаться весьма полезными, а шансы добиться принятия таких дополнений, не связанных с внесением в проект изменений инженерно-технического характера, могут оказаться выше.

При подготовке заключения также следует помнить, что за нарушения законодательства РФ в области экологической экспертизы эксперты могут привлекаться к уголовной, административной и материальной ответственности [2, Ст. 31-34]. К подобным видам нарушений относятся [2, Ст. 30]:

* *нарушение требований законодательства Российской Федерации об экологической экспертизе и законодательства субъектов Российской Федерации об экологической экспертизе, а также законодательства Российской Федерации об охране окружающей природной среды, стандартов и иных нормативно-технических документов;*
* *необоснованность выводов заключения экологической экспертизы;*
* *фальсификация выводов заключения экологической экспертизы;*
* *сокрытие от специально уполномоченного государственного органа в области экологической экспертизы или от общественной организации (объединения), организующих проведение экологической экспертизы, сведений, указанных в пункте 2 статьи 16 настоящего Федерального закона.*

Требования статей 30-34 Закона распространяются и на руководителей и членов экспертной комиссии общественной экологической экспертизы в случае придания юридической силы заключению общественной экологической экспертизы [2, Ст. 25].

### После общественной экологической экспертизы

Разумеется, ни проведение общественной экологической экспертизы, ни даже внесение изменений в проектную документацию не является конечной целью общественностью. Даже самые серьезные успехи, достигнутые на стадии экологической экспертизы, могут никак не повлиять на конечный результат. Возможно “ползучее” внесение изменений в проект заказчиком на стадии его осуществления (хотя это запрещено Федеральным законом “Об экологической экспертизе”), нарушение условий природопользования и т.п. Поэтому *общественный контроль*5 за осуществлением проекта и последующей эксплуатацией хозяйственного объекта является естественным продолжением действий по проведению общественной экологической экспертизы.

### Финансирование общественной экологической экспертизы

Финансирование общественной экологической экспертизы осуществляется за счет собственных средств общественных организаций/объединений, организующих и проводящих эту экспертизу [2, Ст. 29]. Источниками необходимых средств могут стать внебюджетные экологические фонды, добровольные пожертвования, гранты благотворительных организаций. Подробнее вопросы финансирования освещены в книгах *Источники финансирования для российских общественных организаций. — М.: Центр координации и информации Социально-экологического союза, 1995* и *Д. Даушев. Как просить деньги. — М.: Центр охраны дикой природы, 1996.* (первое издание вышло в 1994 г.).

### Заключение. Экологическая экспертиза — слишком поздно!

В заключение отметим, что возможности экологической экспертизы как инструмента влияния на принятие экологически значимых решений ограничены. Это связано не только с ограниченными правами общественной экспертизы, но и с местом экологической экспертизы, как государственной, так и общественной, в цикле подготовки проекта. Экспертиза проводится, когда проект полностью готов и практически все решения уже приняты заказчиком (проектировщиком), когда инерция этих решений уже очень велика.

Поэтому экспертной комиссии в большинстве случаев остается лишь согласиться с готовым проектом или полностью отвергнуть его. Хотя существует возможность отправить проект на доработку, на практике такая доработка, как правило, уже не может затронуть принципиальных проектных решений и часто носит “косметический” характер. Рассмотрение возможных альтернатив, сбор, анализ и учет различных мнений, позиций и предложений, организованные на этапе экспертизы, вряд ли могут повлиять на окончательное решение.

Поэтому экологическая экспертиза может стать инструментом остановки “катастрофического проекта”, но плохо приспособлена для обеспечения серьезной доработки проекта и внесения в него существенных изменений (как в случае, когда намечаемая деятельность рассматривается общественностью как необходимая или полезная).

Поэтому мы еще раз хотим обратить внимание читателя на процедуру ОВОС, потенциально обладающую значительно большей гибкостью, проходящую на более ранней стадии подготовки проекта и специально ориентированную на рассмотрение и анализ альтернативных вариантов в достаточно широкой перспективе. Правда, участие общественности в этой процедуре регламентировано еще менее подробно, чем вопросы, связанные с общественной экологической экспертизой, и тактика использования потенциальных преимуществ этого процесса нуждается в специальном обсуждении. Тем не менее, с нашей точки зрения, ОВОС является весьма перспективным инструментом экологического планирования, если она внедряется и проводится с учетом как мирового опыта, так и российских условий.