**Экологическая экспертиза в России: нормативная и правовая основа**

Для решения вопросов эффективности экологического контроля и управления, соблюдения природоохранных норм и правил на всех стадиях реализации того или иного проекта в конце 1995 г. в Российской Федерации вступил в силу закон "Об экологической экспертизе", где определяется, что экологическая экспертиза - это 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. Вместе с регламентом по проведению государственной экологической экспертизы от 17.06.1997 этот закон является основополагающей нормативно-правовой базой проведения государственных экологических экспертиз на территории Российской Федерации.

Государственная экологическая экспертиза осуществляется в соответствии с Законом РСФСР "Об охране окружающей природной среды" от 19.12.91 N 2060-1, Федеральным законом "Об экологической экспертизе", "Положением о порядке проведения государственной экологической экспертизы", утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 июня 1996 г. N698, нормативными и методическими документами, регламентирующими проведение государственной экологической экспертизы.

В соответствии с законом "Об экологической экспертизе" основными принципами проведения экологической экспертизы являются:

презумпция потенциальной экологической опасности любой намечаемой хозяйственной и иной деятельности;

обязательность проведения государственной экологической экспертизы до принятия решений о реализации объекта экологической экспертизы;

комплексность оценки воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую природную среду;

независимость экспертов экологической экспертизы при осуществлении ими своих полномочий;

научная обоснованность, объективность и законность заключений экологической экспертизы;

гласность, участие общественных организаций (объединений), учет общественного мнения;

ответственность участников экологической экспертизы за ее качество.

В настоящее время в России государственная экологическая экспертиза проводится на федеральном уровне и на уровне субъектов Российской Федерации. Специально уполномоченным государственным органом в области экологической экспертизы является Государственный комитет Российской Федерации по охране окружающей среды и его территориальные органы, имеющие исключительное право на проведение государственной экологической экспертизы.

По инициативе граждан и общественных организаций (объединений), а также органов местного самоуправления может проводиться общественная экологическая экспертиза. Возможность проведения такой экспертизы должна быть зафиксирована в Уставе инициатора экспертизы.

В соответствии с законом "Об экологической экспертизе" целями экологической экспертизы являются:

определение соответствия намечаемой деятельности требованиям, установленным нормативными правовыми актами РФ и субъектов РФ по вопросам охраны окружающей природной среды;

определение полноты выявления масштабов прогнозируемого воздействия на окружающую среду в результате осуществления намечаемой деятельности;

определение экологической обоснованности и допустимости реализации намечаемой деятельности;

обеспечение достаточности предусмотренных мер экологической безопасности и сохранению природного потенциала.

В соответствии со ст. 28 Федерального закона "Об экологической экспертизе" государственная экологическая экспертиза проводится за плату. Финансирование государственной экологической экспертизы осуществляется за счет средств заказчика материалов, подлежащих государственной экологической экспертизе, в полном соответствии со сметой расходов, определяемой в соответствии с порядком, установленным Госкомэкологией России.

В соответствии с законом "Об экологической экспертизе" к объектам обязательной экологической экспертизы федерального уровня относятся:

проекты правовых актов Российской Федерации нормативного и ненормативного характера, реализация которых может привести к негативным для окружающей среды последствиям;

проекты комплексных и целевых федеральных социально-экономических, научно-технических и иных программ, при реализации которых может быть оказано воздействие на окружающую природную среду;

проекты генеральных планов развития территорий, проекты создания свободных экономических зон и территорий с особым режимом природопользования и ведения хозяйственной деятельности;

проекты схем развития отраслей народного хозяйства Российской Федерации, в т.ч. промышленности;

проекты межгосударственных инвестиционных программ, в которых участвует Россия, и федеральных инвестиционных программ;

обоснования лицензий на осуществление деятельности, способной оказать воздействие на окружающую природную среду;

технико-экономические обоснования и проекты строительства, реконструкции, расширения, технического перевооружения, консервации и ликвидации организаций и иных объектов хозяйственной деятельности, независимо от их сметной стоимости, ведомственной принадлежности и форм собственности;

документация, обосновывающая соглашения о разделе продукции и концессионные договоры, а также другие договоры, предусматривающие использование природных ресурсов и (или) отходов производства; проекты международных договоров и др.

Порядок и процедура проведения экологической экспертизы. После представления материалов на государственную экологическую экспертизу при соответствии этих материалов требованиям ст.14 Федерального закона "Об экологической экспертизе" и "Положения о порядке проведения государственной экологической экспертизы", утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 11 июня 1996 г. N 698, заказчику экологической экспертизы предоставляется смета расходов и выставляется счет на оплату всех работ, связанных с проведением государственной экологической экспертизы. Расчет стоимости экспертизы включает в себя оплату работы внештатных экспертов и командировочные расходы (в случае необходимости выезда на место реализации намечаемой деятельности).

Начало срока проведения государственной экологической экспертизы устанавливается не позднее чем через 30 дней после получения документа, подтверждающего ее оплату. Срок проведения определяется в зависимости от сложности объекта, экологической опасности намечаемой деятельности, природных особенностей территории, экологической ситуации в районе намечаемой хозяйственной и иной деятельности. Продолжительность проведения экспертизы для сложных объектов не должна превышать 6 месяцев.

Для проведения государственной экологической экспертизы создается экспертная комиссия, руководитель и члены которой являются высококвалифицированными специалистами по предоставленным на рассмотрение вопросам, относящимся к компетенции государственных природоохранных органов. Эксперты государственной экологической экспертизы не могут быть представителями заказчика или разработчика рассматриваемых материалов, а также гражданами, состоящими в трудовых или иных договорных отношениях с заказчиком или разработчиком.

На государственную экологическую экспертизу представляется документация, подлежащая государственной экологической экспертизе в соответствии со статьями 11 и 12 Федерального закона "Об экологической экспертизе". Материалы по объектам государственной экологической экспертизы федерального уровня направляются заказчиком в Госкомэкологию России, а по объектам государственной экологической экспертизы уровня субъектов Российской Федерации - в территориальные органы Госкомэкологии России. При представлении документации, не соответствующей указанным требованиям, Госкомэкология России (либо его территориальный орган) в течение семи дней со дня регистрации поступивших материалов направляет заказчику уведомление о некомплектности материалов и сроках их представления. При отсутствии документа, подтверждающего оплату проведения государственной экологической экспертизы, в течение 30 дней со дня получения заказчиком документации уведомления о необходимости оплаты, государственная экологическая экспертиза представленных материалов не проводится, а сами материалы возвращаются заказчику с сопроводительным письмом о возврате материалов.

В случаях, когда при проведении государственной экологической экспертизы федерального уровня затрагиваются интересы субъектов РФ, в состав экспертной комиссии включаются эксперты по представлениям соответствующих территориальных органов Госкомэкологии России. Общественные организации (объединения), осуществляющие общественную экспертизу, также имеют право участвовать в качестве наблюдателей через своих представителей в заседаниях экспертных комиссий государственной экологической экспертизы и участвовать в обсуждении.

В процессе работы экспертной комиссии проводится организационное заседание, на котором заслушивается доклад разработчиков представленных на экспертизу материалов, определяются основные направления работы экспертов и экспертных групп, утверждается календарный план работы экспертной комиссии. В дальнейшем, на основании работы с представленными на экспертизу материалами, подготавливаются индивидуальные экспертные заключения, которые обсуждаются экспертами на заседаниях групп, после чего формируются в групповые заключения. Руководитель экспертной комиссии и ее ответственный секретарь, как правило, - штатный сотрудник Госкомэкологии России, на основании групповых заключений готовят проект сводного заключения. Все заседания экспертной комиссии оформляются протоколами, которые подписываются руководителем и ответственным секретарем. При необходимости в ходе работы экспертной комиссии организуется выезд группы на место предполагаемой реализации объекта экспертизы.

В соответствии со ст. 14 п. 4 Федерального закона "Об экологической экспертизе" срок проведения государственной экологической экспертизы определяется сложностью объекта экспертизы, учитывающей экологическую опасность намечаемой деятельности, сложность природных условий, опасность природных процессов и экологической ситуации в районе намечаемой хозяйственной и иной деятельности. Срок проведения государственной экологической экспертизы составляет: для простых объектов - до 30 дней; объектов средней сложности - до 60 дней; сложных объектов - 120 дней. Срок проведения государственной экологической экспертизы может быть продлен, но не должен превышать шести месяцев для сложных объектов.

После проверки комплектности представленных материалов и определения стоимости проведения государственной экологической экспертизы ответственный исполнитель подготавливает уведомление заказчику о приеме материалов на экспертизу и о необходимости оплаты государственной экологической экспертизы материалов в течение 30 дней со дня получения уведомления с приложением счета на оплату и сметы расходов. В течение этого срока ответственный исполнитель подготавливает: техническое задание экспертной комиссии на проведение государственной экологической экспертизы; предложения по кандидатурам руководителя и ответственного секретаря экспертной комиссии. Ответственный секретарь экспертной комиссии назначается из числа штатных сотрудников (обычно - это ранее назначенный ответственный исполнитель). Руководитель экспертной комиссии и ответственный исполнитель определяют персональный состав экспертной комиссии; затем из числа утвержденных экспертов формируют при необходимости группы по рассмотрению отдельных вопросов; подготавливают проект календарного плана работы экспертной комиссии; подготавливают техническое задание руководителям групп и членам экспертной комиссии. Проведение государственной экологической экспертизы простых объектов может быть поручено экспертной комиссии из числа штатных сотрудников Госкомэкологии России (его территориальных органов).

Начало срока проведения государственной экологической экспертизы устанавливается не позднее, чем через 30 дней после ее оплаты (после получения копии платежного поручения).

Результатом работы экспертной комиссии государственной экологической экспертизы является сводное заключение, содержащее следующие основные разделы: перечень и краткое содержание представленных на экспертизу материалов, замечания и предложения, основанные на анализе и экспертной оценке представленных материалов, а также выводы и рекомендации экспертной комиссии о допустимости (недопустимости) воздействия на окружающую природную среду намечаемой хозяйственной и иной деятельности и о возможности реализации объекта экспертизы.

Проект заключения экспертной комиссии обсуждается на заключительном заседании экспертной комиссии, на которое приглашаются заказчик, разработчики материалов, представители администрации, территориального органа, общественности. Руководитель экспертной комиссии докладывает о результатах работы экспертной комиссии и выводах проекта заключения.

Заключение государственной экологической экспертизы составляется с учетом ст. 18 Федерального закона "Об экологической экспертизе" и подписывается всеми членами экспертной комиссии Госкомэкологии России (его территориального органа). Каждое рабочее заседание экспертных групп оформляется протоколами и явочными листами, которые подписываются руководителем группы.

Заключение государственной экологической экспертизы может быть положительным или отрицательным. Положительное заключение - одно из обязательных условий финансирования и реализации объекта экспертизы. Оно имеет юридическую силу в течение срока, определенного специально уполномоченным государственным органом в области экологической экспертизы. Положительное заключение государственной экологической экспертизы не должно содержать замечаний. Выводы могут содержать рекомендации, если они не меняют существа предложенных заказчиком (разработчиком) документации намечаемых решений. При наличии замечаний экспертов по проекту заключения экспертной комиссии он дорабатывается и подписывается руководителем, ответственным секретарем экспертной комиссии и всеми ее членами.

Заключение государственной экологической экспертизы должно быть одобрено квалифицированным большинством (не менее двух третей) списочного состава экспертной комиссии и подписано всеми ее членами. В случае несогласия отдельных экспертов с выводами сводного заключения готовят "особое мнение", которое в виде краткой записки прикладывается к сводному заключению и является его неотъемлемой частью. При этом эксперт подписывает заключение экспертной комиссии с отметкой "особое мнение". В случае неподписания заключения квалифицированным большинством членов комиссии, а также при наличии особого мнения или подписании заключения со ссылкой на особое мнение экспертами, составляющими более одной трети списочного состава комиссии, руководитель комиссии совместно с руководителем экспертного подразделения докладывают руководству Госкомэкологии России (его территориального органа) о невозможности принятия комиссией в существующем составе решения по заключению государственной экологической экспертизы, необходимости продления срока ее проведения (но не более 6 месяцев со дня ее начала) и дополнительном включении экспертов в состав комиссии. В случае, если заключение экспертной комиссии не подписано квалифицированным большинством голосов ее списочного состава и после продления срока проведения государственной экологической экспертизы, данная экологическая экспертиза считается завершенной без результата. Все заключения и особые мнения экспертов принимаются к сведению. Создается новая экспертная комиссия из экспертов, не участвовавших в предыдущей экспертизе и отвечающих всем требованиям, предъявляемым к экспертам. Оплата работы экспертной комиссии при продлении срока проведения государственной экологической экспертизы в случаях, указанных в настоящем пункте, производится за счет средств Госкомэкологии России (его территориальных органов).

Заключение приобретает статус Заключения государственной экологической экспертизы только после его утверждения специально уполномоченным государственным органом в области экологической экспертизы. Заключение утрачивает юридическую силу при внесении изменений в проектную и иную документацию после получения положительного решения, а также при реализации объекта экспертизы с отклонениями от документации, прошедшей экспертизу. Заключение государственной экологической экспертизы может быть оспорено только в судебном порядке в соответствии с законодательством РФ.

В соответствии со статьями 11 и 12 Федерального закона "Об экологической экспертизе" экологическая экспертиза может быть проведена повторно, основанием для повторного рассмотрения материалов по объектам экспертизы являются: доработка материалов по замечаниям и предложениям, изложенным в уведомлении экспертного подразделения, проводившего первоначальное рассмотрение материалов, направленных на государственную экологическую экспертизу, или содержащихся в отрицательном заключении экспертной комиссии государственной экологической экспертизы; изменение условий природопользования; реализация объекта экспертизы с отступлениями от ранее принятых решений, получивших положительное заключение государственной экологической экспертизы; истечение срока действия положительного заключения государственной экологической экспертизы; решение суда, арбитражного суда. Повторная государственная экологическая экспертиза проводится экспертной комиссией, как правило, в первоначальном (ранее осуществлявшем экспертизу этого объекта) составе и образуется тем же уполномоченным органом в области государственной экологической экспертизы. Повторная экспертиза по решению судебных органов осуществляется экспертным подразделением государственной экологической экспертизы, определяемым решением суда. Финансовое обеспечение повторной государственной экологической экспертизы осуществляется заказчиком в установленном порядке. В случаях проведения повторной государственной экологической экспертизы по поручению судебных органов решение о компенсации затрат на проведение государственной экологической экспертизы принимается судом. После завершения повторной государственной экологической экспертизы заключение государственной экологической экспертизы направляется судебному органу, по решению которого она проводилась.

В заключение нужно отметить, что оценка риска возникновения неблагоприятных экологических последствий от реализации намечаемой деятельности, поиск компромиссных решений на стадии, когда объект еще не реализован, гораздо более эффективны, чем действия в неблагоприятных ситуациях, уже сложившихся из-за неправильно принятых решений. Поэтому реализация в нашей стране закона "Об экологической экспертизе" является важным шагом к улучшению экологической обстановки в России.

**Список литературы**

Федеральный закон РФ "Об экологической экспертизе" от 23.11.1995 г. за N 174-ФЗ.

Регламент проведения государственной экологической экспертизы от 17.06.1997 г.

Закон РСФСР "Об охране окружающей природной среды" от 19.12.1991 г. за N 2060-1.