

МИНИСТЕРСТВО СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ФГБОУ ВО «Кубанский государственный  
аграрный университет имени И. Т. Трубилина»

Ю. Ю. Никифорова, А. А. Теучеж

# ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ЭКСПЕРТИЗА

Учебное пособие

Под общей редакцией И. С. Белюченко

Краснодар  
КубГАУ  
2019

**УДК 504.75:349.6 (075.8)**

**ББК 38.2**

**Н62**

**Рецензенты:**

**А. И. Мельченко** – доцент кафедры прикладной экологии  
Кубанского государственного аграрного университета,  
д-р биол. наук;

**Д. В. Петренко** – начальник экологической партии ЗАО «НИПИ  
«ИнжГЕО», канд. биол. наук

**Никифоренко Ю. Ю.**

**Н62** Экологическая экспертиза : учеб. пособие /  
Ю. Ю. Никифоренко, А. А. Теучеж ; под. общ. ред.  
И. С. Белюченко. – Краснодар : КубГАУ, 2019. – 80 с.

**ISBN 978-5-00097-889-4**

В учебном пособии рассмотрены основные виды и цели законодательно закрепленной в Российской Федерации экологической экспертизы – государственной и общественной, принципы их организации и этапы проведения, требования и правила к оформлению необходимой документации.

Предназначено для обучающихся по направлению подготовки 05.04.06 Экология и природопользование.

**УДК 504.75:349.6 (075.8)**

**ББК 38.2**

- © Никифоренко Ю. Ю.,  
Теучеж А. А., 2019
- © ФГБОУ ВО «Кубанский  
государственный аграрный  
университет имени  
И. Т. Трубилина», 2019

**ISBN 978-5-00097-889-4**

## ВВЕДЕНИЕ

В современном мире экологически безопасное существование человека невозможно без использования ограничивающих правил и специальных предупредительных мер, применяемых для сохранения естественного баланса основных компонентов природной среды. К ним относятся исследования и наблюдения за состоянием природных и антропогенных экосистем, кадастровый учет природных объектов, экологическое нормирование и сертификация, экологическая экспертиза, аудит и другие.

Экологическая экспертиза является одним из важнейших механизмов управления природопользованием и охраны окружающей среды в России, причем этот механизм носит превентивный характер, что, безусловно, повышает статус экологической экспертизы среди других форм и методов управления природопользованием и охраны окружающей среды. Эффективность механизма экологической экспертизы достаточно высока, так как предупредить негативное воздействие на окружающую среду значительно легче, чем исправить последствия этого влияния.

Основу российской системы экологической оценки составляют экологическая экспертиза и оценка воздействия на окружающую среду, а также согласование применяемых подходов с международной практикой при учете специфики нашей страны.

Экологическая оценка основана на простом принципе: легче выявить и предотвратить негативные для окружающей среды последствия деятельности на стадии ее планирования, чем обнаружить и исправлять их на стадии осуществления этой деятельности.

Экологическая оценка сосредоточена на всестороннем анализе возможного воздействия планируемой деятельности на окружающую среду и использования результатов этого анализа для предотвращения или смягчения экологического ущерба. Она позволяет учитывать наряду с экономическими и

экологические факторы уже на стадии формирования целей, планирования и принятия решений об осуществлении той или иной деятельности.

Наряду с экологическим контролем экологическая экспертиза относится к основополагающим видам природоохранной деятельности, так как это одна из функций государственной экологической политики и управления природопользованием в целом.

Суть данной функции состоит в обеспечении экологической безопасности развития общества, его производительных сил, в первую очередь самого человека, его жизни и здоровья, а также окружающей его среды, без должного качества которой невозможно нормальное существование общества.

# **1 ВВЕДЕНИЕ В ЭКОЛОГИЧЕСКУЮ ЭКСПЕРТИЗУ**

## ***1.1 Государственная и общественная экологические экспертизы на разных этапах экологического проектирования***

На предпроектном уровне осуществляется технико-экономическое обоснование строительства, реконструкции, технического перевооружения, расширения и модернизации объектов хозяйственной деятельности. Следующий уровень – основной, проектный, на котором разрабатывается рабочая документация, состав которой жестко определен нормативными документами и законами Российской Федерации. Среди них экологическая составляющая проектирования.

Проектирование тесно связано с экспертизой. Проектирование базируется на федеральных строительных нормах и правилах (СНиПах), на ведомственных методических разработках и рекомендациях, отражающих геоэкологические принципы проектирования. В основе экспертизы прежде всего лежат Федеральные законы «Об экологической экспертизе» от 23 ноября 1995 г. и «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г., а также федеральные и региональные нормативные документы о регламенте проведения экспертиз, о критериях состояний (нормирования) компонентов природной среды и ландшафта в целом.

Цель экологической экспертизы – предупреждение возможных негативных последствий от планируемой деятельности человека на среду его обитания и на природную среду (ландшафты) в целом.

## ***1.2 Правовая база экологической экспертизы в России. Федеральньй закон «Об экологической экспертизе»***

В российском законодательстве центральное место среди источников экологического права, обладая высшей юридиче-

ской силой по отношению ко всем иным законодательным актам, занимает Конституция РФ. Важную роль играет конституционная норма ст. 42 о праве каждого человека на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением. Основы регулирования отношений в сфере охраны окружающей среды определяют ст. 9, 17, 36, 58, 67, 72 Конституции РФ.

10 января 2002 г. вступил в силу Федеральный закон РФ № 7 «Об охране окружающей среды», являющийся основой российского экологического законодательства.

Помимо федеральных законов действует ряд указов президента РФ и постановлений правительства, конкретизирующих их. На основе Конституции РФ и федеральных законов представительные и исполнительные органы власти и управления субъектов федерации, а также органы местного самоуправления разрабатывают проекты и принимают на своем уровне соответствующие законы, другие правовые акты и административные нормативно-правовые документы соответствующего уровня.

ФЗ РФ «Об охране окружающей среды» содержит специальную главу VI «Оценка воздействия на окружающую среду и экологическая экспертиза» и главу VII «Требования в области охраны окружающей среды при осуществлении хозяйственной или иной деятельности». Ст. 32 данного закона посвящена определению целей и задач оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС). В ст. 33 приводятся цели и задачи проведения экологической экспертизы (ЭЭ): 1) экологическая экспертиза проводится в целях установления соответствия документов и (или) документации, обосновывающих планируемую хозяйственную и иную деятельность, требованиям в области охраны окружающей среды (в редакции Федерального закона от 18 декабря 2006 г. № 232-ФЗ); 2) порядок проведения экологической экспертизы устанавливается Федеральным законом «Об экологической экспертизе».

Помимо указанных глав и статей, напрямую посвященных экологической экспертизе и оценке воздействия на окружающую среду, в данном законе глава IV «Экономическое регулирование в области охраны окружающей среды» и глава V «Нормирование в области охраны окружающей среды» также имеют большое значение для проведения экологической экспертизы и оценки воздействия на окружающую среду.

Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» подробно регулирует отношения в области экологической экспертизы.

В главе I «Общие положения» впервые дается определение экологической экспертизы, более подробно раскрываются принципы и указываются виды экологической экспертизы.

Глава II «Полномочия президента Российской Федерации, органов государственной власти и органов местного самоуправления» закрепляет полномочия органов государственной власти и местного самоуправления, в том числе президента, Федерального собрания и правительства РФ (ст. 5), вопросы ведения субъектов РФ (ст. 6) и полномочия органов местного самоуправления в области экологической экспертизы (статья 9). Кроме того, впервые вводится понятие «специальные уполномоченные государственные органы в области экологической экспертизы», распределены их полномочия, права и обязанности между федеральным (ст. 7) и территориальным (ст. 8) уровнями. Однако в настоящее время статьи 7 и 8 утратили юридическую силу.

Глава III «Государственная экологическая экспертиза» полностью посвящена государственной экологической экспертизе (ГЭЭ), конкретизирует объекты ГЭЭ федерального уровня (ст. 11) и уровня субъектов Федерации (ст. 12), дает юридическое определение понятия «специально уполномоченные органы в области экологической экспертизы» (ст. 13; в настоящее время утратила юридическую силу), закрепляет общий порядок проведения ГЭЭ (ст. 14), определяет статус и обязанности экспертной комиссии (ст. 15), ее эксперта (ст. 16) и председателя (ст. 17), а также фиксирует различия в юридиче-

ской силе заключений экспертной комиссии и государственной экологической экспертизы (ст. 18).

В главе IV «Права граждан и общественных организаций (объединений) в области экологической экспертизы, общественная экологическая экспертиза» регламентируется проведение общественной экологической экспертизы (ОЭЭ) (ст. 20), определяя ее объекты (ст. 21), порядок (ст. 22) и условия проведения (ст. 23), правила ОЭЭ (ст. 24), статус ее заключения (ст. 25), права граждан и общественных организаций в этой области (ст. 19).

В главе V «Права и обязанности заказчиков документации, подлежащей экологической экспертизе» закреплены права (ст. 26) и обязанности (ст. 27) заказчиков документации, подлежащей ЭЭ.

Главой VI «Финансирование экологической экспертизы» определен порядок финансирования государственной экологической экспертизы (ст. 28) и общественной экологической экспертизы (ст. 29).

Глава VII «Ответственность за нарушение законодательства Российской Федерации об экологической экспертизе» закрепляет соответствующие виды нарушений (ст. 30) и виды ответственности за нарушения законодательства РФ об экологической экспертизе: уголовную (ст. 31), административную (ст. 32), материальную (ст. 33) и гражданско-правовую (ст. 34).

Глава VIII «Разрешение споров в области экологической экспертизы» имела только одну ст. 35, которая в настоящее время утратила юридическую силу.

В главе IX «Международные договоры Российской Федерации» определен принцип верховенства международного законодательства в области экологической экспертизы над национальным российским (ст. 36).

Глава X «Заключительные положения» регламентирует вступление в силу данного федерального закона (ст. 37).



### ***1.3 Нормативно-методическая база экологической экспертизы в России***

К нормативно-правовым подзаконным актам в области экологической экспертизы относятся следующие:

1. Указы Президента РФ, регулирующие различные аспекты охраны окружающей среды. Ряд указов связан с определением общих, главных задач сохранения окружающей среды. Например, указ Президента РФ от 4 февраля 1994 г. № 236 «О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития», указ Президента РФ от 1 апреля 1996 г. № 440 о «Концепции перехода России к устойчивому развитию». В этих документах указывается на «экологически обоснованное размещение производительных сил», на «оценку хозяйственной емкости экосистем и определение допустимого на них антропогенного воздействия» (что подразумевает проведение оценки воздействия на окружающую среду и экологической экспертизы).

2. Постановления Правительства РФ, например «Об утверждении Положения о порядке проведения государственной экологической экспертизы», «Об утверждении норм оплаты труда членов экспертных советов (комиссий) и внешних экспертов», «Об оплате труда внештатных экспертов государственной экологической экспертизы», «О государственной экспертизе градостроительной и проектно-сметной документации и утверждении проектов строительства», «Об утверждении Положения о государственной экологической экспертизе», «Об утверждении Временного положения о финансировании и кредитовании капитального строительства на территории РФ», «Об органах, осуществляющих государственную экспертизу запасов полезных ископаемых, геологической, экономической и экологической информации о предоставляемых в пользование участках недр», «О порядке разработки, согласования, государственной экологической экспертизе, утверждения и реализации схем комплексного использования и охраны водных ресурсов» и др.

3. Нормативные документы специально уполномоченных государственных органов в области ЭЭ (Министерства природных ресурсов и экологии России и территориальных органов этого министерства) – приказы «Об утверждении Инструкции по экологическому обоснованию хозяйственной и иной деятельности», «Об утверждении Положения об оценке воздействия на окружающую среду в РФ», «О комплексной системе оценки и нормирования качества окружающей среды», «Об утверждении Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в РФ», «Об утверждении формы заключения государственной экологической экспертизы», «Об утверждении Руководства по проведению оценки воздействия на окружающую среду при разработке обоснований инвестиций в строительство, технико-экономических обоснований и/или проектов строительства, реконструкции, расширения, технического перевооружения, консервации или ликвидации хозяйственных и/или иных объектов и комплексов», «Об утверждении Требований к материалам, предъявляемым на государственную экологическую экспертизу для отнесения отдельных участков РФ к зонам чрезвычайной экологической ситуации или экологического бедствия», «Об утверждении Регламента проведения государственной экологической экспертизы» и др.

4. Нормативные документы других ведомств по оценке воздействия на окружающую среду и экологической экспертизе: документы строительных ведомств – «Об утверждении Инструкции о порядке разработки, согласования, утверждения и состав обоснования инвестиций в строительство предприятий, зданий и сооружений», «Инструкция о порядке проведения государственной экспертизы проектов строительства (реконструкции) зданий и сооружений», «О порядке проведения государственной экспертизы градостроительной документации и проектов строительства в РФ», «Методика оценки воздействия промышленных предприятий на окружающую среду по техногенным факторам» и др.; документы Минздрава России – «Санитарные правила проектирования, строительства и эксплуата-

ции полигонов захоронения не утилизированных промышленных отходов» (1986г.), Методические рекомендации «Гигиеническая оценка утилизации твердых и концентрированных жидких отходов химических производств на предприятиях других отраслей промышленности» (1984 г.) и др.; документы Росгидромета – Рекомендации по составлению сводного тома «Охрана атмосферы и предельно допустимые выбросы» города (населенного пункта) и др.; документы Госатомнадзора России – Положение по организации и проведению экспертизы проектных и других материалов и документации, обосновывающих безопасность ядерно- и радиационно-опасных объектов и производств и др.; документы Госгортехнадзора и иных ведомств – Положение о порядке выдачи специальных разрешений на виды деятельности, связанные с повышенной опасностью промышленных производств (объектов) и работ, а также с обеспечением безопасности при пользовании недрами, Инструкция о порядке переоформления лицензий на пользование недрами.

В экологическом проектировании используют экологические критерии, нормы и стандарты.

#### ***1.4 Принципы экологической экспертизы***

Законодательством определено, что экологическая экспертиза основывается на следующих принципах:

1) Принцип презумпции потенциальной экологической опасности любой намечаемой хозяйственной и иной деятельности – означает, что любая деятельность может быть опасна: даже при отсутствии выбросов, сбросов и твердых отходов, содержащих вредные вещества, имеет место потребление энергии, производство которой в данном районе может быть экологически вредным и т.д. Следовательно, обязанностью заказчика проекта является обоснование допустимости намечаемой деятельности на окружающую среду, принятие необходимых мер по защите окружающей среды.

2) Принцип обязательности проведения государственной экологической экспертизы до принятия решений о реализации объекта экологической экспертизы имеет два значения: обязательность ее проведения и обязательность выполнения требований заключения экспертов. Закон об экологической экспертизе предусматривает открытие финансирования и осуществление самих работ только после положительного заключения ГЭЭ.

3) Принцип комплексности оценки воздействия на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности и его последствий означает учет мнения широкого круга специалистов, а не только узкопрофилированных, а следовательно, учет всех видов воздействия, хотя некоторые из них на первый взгляд могут показаться несущественными.

4) Принцип обязательности учета требований экологической безопасности при проведении экологической экспертизы означает, что воздействия на окружающую среду отдельного предприятия или комплекса объектов хозяйственной или иной деятельности не должны понижать уровень экологической безопасности как настоящего, так и будущего поколений. Иными словами, в процессе деятельности должно обеспечиваться сохранение устойчивости и надежности экосистем, отсутствие экологически опасных последствий изменения окружающей среды, негативно влияющих на человека и все живое.

5) Принцип достоверности и полноты информации, представляемой на экологическую экспертизу обязывает заказчика планируемой деятельности обеспечить представление на ГЭЭ достоверной и полной информации об объекте экспертизы, оценки его воздействия на окружающую среду, о современной экологической ситуации в регионе, реализации проекта и т.д. Полной является информация, передаваемая органам экспертизы в соответствии с требованиями, которые предъявляются к комплектованию проектной документации.

6) Принцип независимости экспертов экологической экспертизы при осуществлении ими своих полномочий в области экологической экспертизы означает, что непременным услови-

ем ее эффективности является функциональная и финансовая независимость организующих ЭЭ органов и проводящих ее экспертов (преимущественно внештатный статус последних, их надлежащее финансовое, организационное, материально-техническое и другое обеспечение).

7) Принцип научной обоснованности, объективности и законности заключений ЭЭ. Заключения экологической экспертизы должны быть научно обоснованными. Это требование касается как индивидуальных заключений экспертов, так и сводных заключений экологической экспертизы. Содержащиеся в заключении суждения и выводы должны быть научно аргументированными. Содержание принципа законности заключений экологической экспертизы заключается в том, что при планировании, проектировании деятельности заказчик (проектировщик) обязан учесть (выполнить, соблюсти) экологические требования, в том числе предусмотренные законодательством об охране окружающей среды и природопользовании.

8) Принцип гласности, участия общественных организаций (объединений), учета общественного мнения предполагает доступность информации о ходе проведения экспертизы, принятых решениях и их учете органом управления при реализации объекта экспертизы, возможность общественных организаций и граждан получать такую информацию и доводить до сведения лиц, принимающих решения, свою позицию, обязательность для последних сообщать о принятых решениях и т.д. Гласность экологической информации тесно связана с привлечением общественности к участию в проведении государственной ЭЭ. Невыполнение этой обязанности считается правонарушением и основанием для привлечения виновных лиц к ответственности.

9) Принцип ответственности участников экологической экспертизы и заинтересованных лиц за организацию, проведение, качество экологической экспертизы направлен на достижение объективности и обоснованности экспертизы на всех ее этапах, соблюдение ее обязательности и обязательности исполнения ее требований. В случае невыполнения участниками

проведения ЭЭ требований организации и проведения экспертизы они будут нести ответственность, предусмотренную действующим законодательством России.

### ***1.5 Экологические требования, экологические критерии и стандарты, экологические нормативы***

Экологические требования, критерии и стандарты – это установленные в законодательных и нормативных документах требования, направленные на обеспечение рационального природопользования, охрану окружающей среды, обеспечение экологической безопасности человека.

Нормативная и нормативно-техническая документация (НиНТД) по охране окружающей природной среды является правовой основой для создания и четкого функционирования государственной системы охраны окружающей природной среды (таблица 1).

Для оценки соблюдения экологических требований существует система экологических нормативов:

1. Предельно допустимый выброс (ПДВ) – выброс вредных веществ в атмосферу, устанавливаемый для каждого источника загрязнения атмосферы при условии, что приземная концентрация этих веществ не превысит предельно допустимую концентрацию (ПДК).

2. Предельно допустимая доза (ПДД) – экологический норматив, определяющий предельное количество вещества, попадание которого в организм не оказывает на него вредного воздействия. ПДД устанавливается для разового или постепенного поступления и накопления опасного вещества в организме.

3. Предельно допустимая концентрация (ПДК) – экологический норматив, обозначающий предельную концентрацию вещества в воде, почве, атмосфере или продуктах питания, при которой оно не может нанести вред здоровью чело-

века. ПДК используют для контроля за загрязнением окружающей среды и продуктов питания.

4. Предельно допустимый сброс (ПДС) – максимально допустимое количество вещества, сбрасываемое со сточными водами в единицу времени при условии сохранения приемлемого качества воды. При превышении ПДС стоки могут нанести ущерб водной экологической системе.

Таблица 1 – Классификация природоохранных нормативов

Санитарно-гигиенические	Гигиенические	ПДК химических веществ, ПДУ вибрации, шума, излучений и пр.
	Санитарно-защитные	Санитарные зоны источников водоснабжения, СЗЗ предприятий
Экологические	Эколого-гигиенические	Аналогичны гигиеническим, но относятся ко всем живым организмам, которые часто более чувствительны к загрязнению, чем человек
	Эколого-защитные	При организации ООПТ – для сохранения генофонда Земли, памятников природы, восстановления экосистем
Производственно-хозяйственные	Технологические	ПДВ, ПДС, предельное количество сжигаемого топлива
	Градостроительные	Для обеспечения экологической безопасности при планировке и застройке городов и населенных пунктов
	Рекреационные	Определяют правила пользования природными комплексами (нормы рекреационной нагрузки)
Временные	Устанавливаются в случаях, когда невозможно разработать гигиенические и технологические нормы, по мере накопления технологического опыта и научных знаний пересматриваются	

Следует отметить, что экспертам или разработчикам оценки воздействия на окружающую среду приходится учитывать нормы, правила и требования, содержащиеся в нескольких сотнях нормативно-технических документах: более 100 Госу-

дарственных (ГОСТ) и 30 Отраслевых (ОСТ) стандартов, более 30 Строительных норм и правил (СНиП), около 50 Санитарных правил и норм (СанПиН), Гигиенических нормативов (ГН), Предельно допустимых (ПДК) и Ориентировочно допустимых (ОДК) концентраций, Ориентировочно безопасных уровней воздействия (ОБУВ) и других документов Минздрава РФ, а также сотен различного рода Методических указаний (МУ), норм безопасности (например, радиационной - НРБ), порядков, инструкций, классификаторов, перечней, рекомендаций и методик различных ведомств, организаций и учреждений.

### ***Вопросы и задания для самоконтроля***

1. Перечислите статьи ФЗ РФ № 7 «Об охране окружающей среды», затрагивающие вопросы государственной экологической экспертизы.

2. Укажите основной закон РФ, регулирующий отношения в области экологической экспертизы. Приведите его структуру и содержание.

3. Отметьте недостатки Федерального закона «Об экологической экспертизе».

4. Перечислите основные подзаконные акты и другие нормативно-правовые документы, действующие на территории РФ.

5. Какие существуют нормативные документы, разрабатываемые на уровне субъектов РФ в области государственной экологической экспертизы?

6. Приведите перечень нормативно-технических документов, используемых при проведении экологической экспертизы проектов.

7. Особенности структуры и правовой характер Положения «О порядке проведения государственной экологической экспертизы».



## **2 ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ЭКСПЕРТИЗА**

Государственная экологическая экспертиза – это законодательно закреплённая процедура, направленная на установление соответствия планируемой деятельности экологическим требованиям, проводимая государственно уполномоченными органами на федеральном и региональном уровнях. Данная процедура направлена на предупреждение неблагоприятных антропогенных воздействий, оказываемых на окружающую среду хозяйственной и иной деятельностью человека.

Процедура ГЭЭ – это официально установленный порядок организации и проведения экологической экспертизы определённый. Она составляет основу всего экспертного процесса и включает в себя пять стадий:

- 1) назначение экспертизы и ее организация;
- 2) сбор, обобщение, анализ и оценка поступившей информации;
- 3) формирование предварительного заключения и ознакомление с ним общественности;
- 4) представление окончательного заключения экспертной комиссии и утверждение его руководителем компетентного органа;
- 5) разрешение споров и при необходимости проведение повторной экспертизы.

### ***2.1 Законодательные требования в области государственной экологической экспертизы***

Проведение ГЭЭ регламентируется Федеральным законом «Об экологической экспертизе», а также рядом подзаконных актов, уточняющих его положения. В этих положениях определены требования к охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности населения. Конкретные требования, учитывающие отраслевую и ведомственную специ-

фику, отражены в многочисленных нормативных документах, рассматривающих экологические вопросы при проектировании и строительстве различных объектов, в том числе охраны воздушного бассейна, поверхностных и подземных вод, почв и недр, растительного и животного мира, природно-культурного наследия и др.

Общие требования к ОВОС, проводимой заказчиком, определяются рамочным «Положением об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации».

Эти требования развиты в более поздней редакции Федерального закона «Об охране окружающей среды» и конкретизируются в многочисленных нормативно-правовых актах (Земельном, Лесном, Водном и Градостроительном кодексах, законах, Указах Президента РФ и постановлениях Правительства РФ, приказах министерств и ведомств, ГОСТах, СНИПах, других нормативных актах). Перечисленные документы не только формулируют различные требования к намечаемой деятельности и ее воздействию на окружающую среду, но и к порядку принятия тех или иных решений, аттестации методик расчетов и т.д. Сформулированные в законе «Об экологической экспертизе» принципы выражают сущность и социальное назначение экспертизы, основы ее правового регулирования и осуществления. Принципы должны соблюдаться всеми участниками экспертного процесса, включая заказчика планируемой деятельности, проектные органы, органы экспертизы и общественные организации.

## ***2.2 Объекты экологической экспертизы***

Объектами государственной экологической экспертизы федерального уровня являются:

1. Проекты нормативно-технических и инструктивно-методических документов в области охраны окружающей сре-

ды, утверждаемых органами государственной власти Российской Федерации.

Нормативная и нормативно-техническая документация (НиНТД) по охране окружающей природной среды является правовой основой для создания и четкого функционирования государственной системы охраны окружающей природной среды.

К основным видам нормативно-технических документов относятся: ГОСТ – государственный стандарт; ОСТ – отраслевой стандарт; СТП – стандарт предприятия; ОНД – общесоюзный нормативный документ; СН – санитарные нормы; СНиП – строительные нормы и правила при проектировании; ТУ – технические условия, а также инструкции, правила, методические указания и рекомендации и т.д. (в целом система НТД насчитывает тысячи наименований документов).

2. Проекты федеральных целевых программ, предусматривающих строительство и эксплуатацию объектов хозяйственной деятельности, оказывающих воздействие на окружающую среду, в части размещения таких объектов с учетом режима охраны природных объектов.

Федеральные целевые программы (ФЦП) финансируются из федерального бюджета и представлены на официальном сайте Департамента государственных целевых программ и капитальных вложений Минэкономразвития России. В Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года, в качестве основных приоритетов социальной и экономической политики в сфере экологической безопасности выделяются: улучшение состояния окружающей среды; повышение экологических стандартов; повышение обеспеченности населения качественной питьевой водой; создание эффективной системы утилизации отходов производства и потребления.

Примером может служить Федеральная целевая программа «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя до 2020 года». В рамках программы в Росприроднадзоре проводилась государственная экологическая экс-

пертиза проектной документации «Строительство транспортного перехода через Керченский пролив», с установленным 45-дневным сроком проведения, которая получила положительное заключение государственной экологической экспертизы.

### 3. Проекты соглашений о разделе продукции.

Соглашение о разделе продукции является договором, в соответствии с которым Российская Федерация предоставляет субъекту предпринимательской деятельности (инвестору) на возмездной основе и на определенный срок исключительные права на поиски, разведку, добычу минерального сырья на участке недр, указанном в соглашении, и на ведение связанных с этим работ, а инвестор обязуется осуществить проведение указанных работ за свой счет и на свой риск. Соглашение определяет все необходимые условия, связанные с использованием недрами, в том числе условия и порядок раздела произведенной продукции между сторонами соглашения.

Например, компания «Сахалин Энерджи» подписала Соглашение о разделе продукции с российской стороной в лице Правительства Российской Федерации и администрации Сахалинской области в 1994 году. Это соглашение стало первым СРП в России.

### 4. Материалы обоснования лицензий на осуществление отдельных видов деятельности, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, в соответствии с законодательством Российской Федерации в области использования атомной энергии.

Лицензирование является административным способом управления. К деятельности, которая непосредственно связана с использованием природных ресурсов и воздействием на окружающую среду и лицензирование которой осуществляет Минприроды России, относится использование атомной энергии согласно Федеральному закону РФ от 4 мая 2011 г. № 99 «О лицензировании отдельных видов деятельности».

В качестве примера можно привести следующие виды деятельности:

- сооружение опытно-промышленного энергоблока с реакторной установкой на быстрых нейтронах со свинцово-висмутовым теплоносителем;
- строительство хранилища для безопасного хранения препаратов государственного радиевого фонда России;
- обращение с ядерными материалами и радиоактивными веществами при их транспортировании и использование ядерных материалов при проведении научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ.

5. Проекты технической документации на новые технику, технологию, использование которых может оказать воздействие на окружающую среду, а также технической документации на новые вещества, которые могут поступать в природную среду.

Например, в соответствии с Федеральным законом РФ от 19 июля 1997 г. № 109 «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами» на новый агрохимикат или пестицид, содержащий действующее вещество, не включенное в составы ранее зарегистрированных в установленном порядке пестицидов, требуются заключения государственной экологической экспертизы проектов технической документации на новое вещество.

6. Материалы комплексного экологического обследования участков территорий, обосновывающие придание этим территориям правового статуса зоны экологического бедствия или зоны чрезвычайной экологической ситуации.

Зоны экологического бедствия – участки территории, где в результате хозяйственной либо иной деятельности произошли глубокие необратимые изменения природной среды, повлекшие существенное ухудшение здоровья людей, нарушение природного равновесия, разрушение естественных экологических систем, деградацию флоры и фауны.

Зоны чрезвычайной экологической ситуации – участки территории, где в результате хозяйственной и иной деятельно-

сти происходят устойчивые отрицательные изменения в окружающей природной среде, угрожающие здоровью населения, состоянию естественных экологических систем и генетическим фондам растений и животных.

В зоне экологического бедствия прекращается деятельность хозяйственных объектов (кроме связанных с обслуживанием проживающего на территории зоны населения), запрещается строительство, реконструкция объектов, существенно ограничиваются все виды природопользования, принимаются оперативные меры по восстановлению и воспроизводству природных ресурсов и оздоровлению природной среды.

После оценки соответствия материалов проектной документации экологическим требованиям, установленным техническими регламентами и законодательству в области охраны окружающей среды объект экспертизы приобретает правовой статус зоны экологического бедствия или зоны чрезвычайной экологической ситуации.

7. Объекты государственной экологической экспертизы, указанные в Федеральном законе от 30 ноября 1995 г. № 187 «О континентальном шельфе Российской Федерации», Федеральном законе от 17 декабря 1998 г. № 191 «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации», Федеральном законе от 31 июля 1998 г. № 155 «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации»:

а) проектная документация объектов, строительство, реконструкцию которых предполагается осуществлять в границах особо охраняемых природных территорий федерального значения, на Байкальской природной территории, а также проектная документация особо опасных, технически сложных и уникальных объектов, объектов обороны и безопасности, строительство, реконструкцию которых предполагается осуществлять в границах особо охраняемых природных территорий регионального и местного значения, в случаях, если строительство, реконструкция таких объектов в границах особо охраняемых природных территорий допускаются законода-

тельством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации;

б) проектная документация объектов, используемых для размещения и (или) обезвреживания отходов I - V классов опасности, в том числе проектная документация на строительство, реконструкцию объектов, используемых для обезвреживания и (или) размещения отходов I - V классов опасности, а также проекты вывода из эксплуатации указанных объектов, проекты рекультивации земель, нарушенных при размещении отходов I - V классов опасности, и земель, используемых, но не предназначенных для размещения отходов I - V классов опасности;

в) проектная документация искусственных земельных участков, создание которых предполагается осуществлять на водных объектах, находящихся в собственности Российской Федерации;

г) проект ликвидации горных выработок с использованием отходов производства черных металлов IV и V классов опасности (в основном железные руды);

д) проектная документация объектов капитального строительства, относящихся в соответствии с законодательством в области охраны окружающей среды к объектам I категории, за исключением проектной документации буровых скважин, создаваемых на земельном участке, предоставленном пользователю недр и необходимом для регионального геологического изучения, геологического изучения, разведки и добычи нефти и природного газа;

е) материалы обоснования комплексного экологического разрешения, разрабатываемые в соответствии с законодательством в области охраны окружающей среды, в случае, если указанные материалы не содержат информацию о наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы, проведенной в отношении объектов, указанных в пункте д.

8. Объект государственной экологической экспертизы, указанный в настоящей статье и ранее получивший положи-

тельное заключение государственной экологической экспертизы, в случае:

- доработки такого объекта по замечаниям проведенной ранее государственной экологической экспертизы;

- реализации такого объекта с отступлениями от документации, получившей положительное заключение государственной экологической экспертизы, и (или) в случае внесения изменений в указанную документацию;

- истечения срока действия положительного заключения государственной экологической экспертизы;

- внесения изменений в документацию, получившую положительное заключение государственной экологической экспертизы.

Государственная экологическая экспертиза объектов регионального уровня проводится органами государственной власти субъектов Российской Федерации в порядке, установленном Федеральным законом и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

### ***2.3 Порядок проведения государственной экологической экспертизы***

В соответствии с Положением о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 400, Росприроднадзор уполномочен на организацию и проведение в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, государственной экологической экспертизы федерального уровня.

Государственная экологическая экспертиза для объектов уровня субъектов Российской Федерации проводится экспертной комиссией, образованной территориальными подразделениями Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации.



Основанием для начала административной процедуры является утверждение Росприроднадзором или его территориальным органом, приказа об организации и проведении государственной экологической экспертизы.

Работа экспертной комиссии начинается с проведения организационного заседания, на котором присутствуют руководитель экспертной комиссии, ответственный секретарь, члены экспертной комиссии, а также могут присутствовать заявитель или его представители и при необходимости представители иных заинтересованных сторон (органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, общественные организации).

Организационное заседание экспертной комиссии проводится в срок, не превышающий 5 рабочих дней со дня утверждения приказа об организации и проведении государственной экологической экспертизы.

В ходе организационного заседания:

- ответственный секретарь сообщает о приказе об организации и проведении государственной экологической экспертизы;

- руководитель экспертной комиссии информирует о порядке проведения государственной экологической экспертизы;

- заявитель или его представители, в случае их присутствия, докладывают о характере намечаемой деятельности;

- руководителем экспертной комиссии и членами экспертной комиссии (за исключением штатных сотрудников Росприроднадзора и его территориальных органов) подписываются договоры с Росприроднадзором (территориальными органами Росприроднадзора) на возмездное выполнение работ (оказание услуг);

- определяется календарный план работы экспертной комиссии, экспертных групп (при их создании) и экспертов;

- определяются сроки подготовки групповых (при наличии экспертных групп) и индивидуальных экспертных заключений;

- определяется срок подготовки проекта заключения экспертной комиссии;

- осуществляется передача членам экспертной комиссии документации, являющейся объектом экспертизы.

В случае необходимости для получения дополнительной информации об объекте государственной экологической экспертизы может быть запрошена дополнительная информация и организован выезд членов экспертной комиссии на место намечаемой хозяйственной и иной деятельности.

В процессе работы экспертной комиссии:

- подготавливаются индивидуальные и групповые (при наличии экспертных групп) экспертные заключения, которые передаются ответственному секретарю экспертной комиссии;

- проводятся заседания экспертной комиссии, в том числе с участием заявителя или его представителей;

- на заседаниях экспертной комиссии рассматриваются индивидуальные и групповые (при наличии экспертных групп) экспертные заключения;

- руководителем и ответственным секретарем экспертной комиссии составляется проект заключения экспертной комиссии на основании индивидуальных и групповых экспертных заключений.

Результаты заседания экспертной комиссии оформляются протоколами, подписываемыми руководителем и ответственным секретарем экспертной комиссии с приложением явочных листов с подписями участников заседаний.

На заключительном заседании экспертной комиссии, на котором могут присутствовать заявитель и его представители, а также представители иных заинтересованных сторон (органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, общественные организации):

- обсуждается проект заключения экспертной комиссии;

- руководитель экспертной комиссии докладывает о результатах работы экспертной комиссии и выводах проекта заключения;

– проект заключения подписывается руководителем экспертной комиссии, ее ответственным секретарем и всеми ее членами;

– руководитель и члены экспертной комиссии (за исключением штатных сотрудников Росприроднадзора и его территориальных органов) подписывают акты приемки выполненных работ по договорам.

При одобрении проекта сводного заключения экспертной комиссии, подготовленного ее руководителем и ответственным секретарем, квалифицированным большинством (не менее двух третей) списочного состава экспертной комиссии проект заключения подписывается членами экспертной комиссии в полном составе, после чего оно является заключением, подготовленным экспертной комиссией.

При несогласии отдельных членов экспертной комиссии с заключением, подготовленным экспертной комиссией, они подписывают заключение с пометкой "особое мнение". Особое мнение оформляется экспертом в виде документа, содержащего обоснование причин несогласия эксперта с выводами заключения и указание конкретных фактов несоответствия представленных на экспертизу материалов экологическим требованиям и нормам, установленным в соответствии с техническими регламентами и законодательством в области охраны окружающей среды.

Заключение по объекту государственной экологической экспертизы, подготовленное экспертной комиссией, может быть как положительным, так и отрицательным.

Заключение, подготовленное экспертной комиссией, в двух экземплярах с особыми мнениями экспертов и протокол заключительного заседания экспертной комиссии передаются в уполномоченное подразделение Росприроднадзора (территориального органа Росприроднадзора) для подготовки проекта приказа об утверждении заключения. После этого готовое заключение направляется на подпись руководителю Росприроднадзора (территориального органа Росприроднадзора).

Государственная экологическая экспертиза считается завершенной после утверждения приказом Росприроднадзора (территориального органа Росприроднадзора) заключения, подготовленного экспертной комиссией.

При несогласии более одной трети списочного состава экспертной комиссии с выводами проекта сводного заключения экспертной комиссией готовятся предложения о продлении срока проведения государственной экологической экспертизы и о включении в состав экспертной комиссии дополнительных экспертов.

#### ***2.4 Представление и рассмотрение документации***

Государственная экологическая экспертиза проводится при наличии в составе представляемых материалов, документации, содержащей материалы:

- оценки воздействия на окружающую природную среду хозяйственной и иной деятельности, которая подлежит государственной экологической экспертизе;

- положительных заключений и (или) документов согласований органов федерального надзора с органами местного самоуправления;

- заключений федеральных органов исполнительной власти по объекту ГЭЭ;

- заключений ОЭЭ в случае ее проведения;

- материалов обсуждений объекта экологической экспертизы с гражданами и общественными организациями, организованных органами местного самоуправления.

В процессе проведения ГЭЭ государственный орган вправе запрашивать у заказчика дополнительную информацию, необходимую для оценки допустимости воздействия намечаемой деятельности на окружающую среду, в том числе данные специальных экологических исследований, результаты расчетов и анализов, иные материалы, необходимые для подготовки заключения.

Таким образом, в процессе прохождения ГЭЭ происходит детализация и наращивание обосновывающей документации с тем, чтобы все вопросы, существенные для безопасной реализации объекта хозяйственной или иной деятельности, получили документальное подтверждение. Последнее обстоятельство важно для дальнейшего прохождения проекта. Например, для решения в суде о назначении повторной экспертизы все спорные моменты должны иметь мотивированные доказательства.

Руководитель экспертного подразделения из числа штатных сотрудников определяет ответственного исполнителя и передает ему полученные от заказчика материалы. Ответственный исполнитель в недельный срок со дня регистрации материалов проверяет комплектность поступившей документации и ее соответствие требованиям Федерального закона «Об экологической экспертизе».

При наличии полного комплекта документации ответственный исполнитель определяет сложность объекта ГЭЭ, срок проведения экологической экспертизы (для простых объектов до 30 дн., для объектов средней сложности – до 60 дн., для сложных – до 120 дн.), количество привлекаемых экспертов и стоимость проведения ГЭЭ.

Срок проведения экологической экспертизы может быть продлен, но не должен превышать шести месяцев для сложных объектов.

## ***2.5 Порядок формирования экспертных комиссий. Права и обязанности эксперта***

Для проведения ГЭЭ конкретного проекта создается экспертная комиссия, в состав которой включаются внештатные эксперты; по согласованию с ними и в случаях, определенных нормативными правовыми актами, могут включаться штатные сотрудники органов, организующих экологическую экспертизу, и штатные сотрудники территориальных природоохранных органов. Назначение руководителя и формирование эксперт-

ной комиссии ГЭЭ осуществляются соответствующим специально уполномоченным государственным органом в области экологической экспертизы.

Ответственный исполнитель подготавливает:

- договор на проведение экологической экспертизы с каждым членом экспертной комиссии;
- проект приказа на проведение ГЭЭ.

После подписания приказа руководством Министерства или его территориального органа экспертная комиссия приступает к работе.

Экспертная комиссия работает на основе договоров на проведение ГЭЭ с каждым членом экспертной комиссии.

Экспертом ГЭЭ является специалист, обладающий научными и (или) практическими знаниями по рассматриваемому вопросу. Оплата труда эксперта производится в порядке, определяемом Правительством РФ. Федеральным законом «Об экологической экспертизе» определены права и обязанности эксперта. Эксперт ГЭЭ при проведении экологической экспертизы имеет право:

- заявлять специально уполномоченному государственному органу в области экологической экспертизы о необходимости представления заказчиком на ГЭЭ дополнительных материалов для всесторонней и объективной оценки объектов экологической экспертизы;
- формулировать особое мнение по объекту экологической экспертизы, которое прилагается к заключению ГЭЭ.

Эксперт ГЭЭ обязан:

- осуществлять всесторонний, полный, объективный и комплексный анализ представляемых на ГЭЭ материалов с учетом передовых достижений отечественной и зарубежной науки и техники, определять их соответствие нормативным правовым актам Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды, нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды, нормативно-техническим документам и представлять заключения по таким материалам;

- соблюдать требования законодательства Российской Федерации и субъектов Российской Федерации об экологической экспертизе;
- соблюдать установленные специально уполномоченным государственным органом в области экологической экспертизы порядок и сроки осуществления ГЭЭ;
- обеспечивать объективность и обоснованность выводов своего заключения по объекту экологической экспертизы;
- участвовать в подготовке материалов, обосновывающих учет при проведении ГЭЭ заключения ОЭЭ, а также поступившие от органов местного самоуправления, общественных организаций (объединений) и граждан аргументированные предложения по экологическим аспектам хозяйственной и иной деятельности, которая подлежит экологической экспертизе;
- обеспечивать сохранность материалов и конфиденциальность сведений, представленных на ГЭЭ.

## ***2.6 Утверждение заключения ГЭЭ***

Заключением ГЭЭ является документ, который подготовлен экспертной комиссией и содержит обоснованные выводы о допустимости воздействия на окружающую природную среду хозяйственной и иной деятельности и о возможности реализации объекта экспертизы, одобренный квалифицированным большинством списочного состава комиссии. В случае несогласия члена экспертной комиссии с выводами заключения эксперт формулирует особое мнение и оформляет его в виде записки, которая прикладывается к заключению. При этом эксперт подписывает заключение экспертной комиссии с отметкой «особое мнение».

Текст заключения должен быть сбалансирован таким образом, чтобы по его содержанию можно было иметь полное представление об объекте, документация на создание (реконструкцию, расширение и т.д.) которого представлена на экс-

пертизу; о принятых природоохранных решениях, минимизирующих негативное воздействие намечаемой деятельности на окружающую среду; о соответствии природоохранных решений требованиям законодательных актов и нормативным документам Российской Федерации; из текста, как следствие, вытекает оценка возможности (невозможности) реализации объекта экспертизы.

Заключение ГЭЭ, за исключением проектов нормативных правовых актов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, может быть положительным или отрицательным. Заключение экологической экспертизы по проектам правовых актов Российской Федерации, реализация которых может привести к негативным воздействиям на окружающую природную среду, должно содержать выводы о соответствии (несоответствии) основных положений указанного проекта правового акта законодательству Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды и требованиям экологической безопасности.

Положительное заключение ГЭЭ не должно содержать замечаний. Выводы могут содержать рекомендации, если они не меняют существа предложенных заказчиком или разработчиком документации намечаемых решений. При наличии замечаний экспертов по проекту заключения экспертной комиссии этот проект дорабатывается и подписывается руководителем, ответственным секретарем экспертной комиссии и всеми ее членами.

Положительное заключение ГЭЭ является одним из обязательных условий финансирования и реализации объекта экологической экспертизы. Оно имеет юридическую силу в течение срока, определенного специально уполномоченным государственным органом в области экологической экспертизы.

Положительное заключение ГЭЭ теряет юридическую силу в случае:

– доработки объекта ГЭЭ по замечаниям проведенной ранее ГЭЭ; изменения условий природопользования специально



уполномоченным на то государственным органом в области охраны окружающей природной среды;

– реализации объекта ГЭЭ с отступлениями от документации, получившей положительное заключение, и (или) в случае внесения изменений в указанную документацию;

– истечения срока действия положительного заключения ГЭЭ;

– внесения изменений в проектную и иную документацию после получения положительного заключения ГЭЭ.

Заключение, подготовленное комиссией ГЭЭ, подписывается руководителем этой комиссии, ее ответственным секретарем и всеми ее членами и не может быть изменено без их согласия. Заключение экспертной комиссии в существующем составе считается принятым, если оно подписано квалифицированным большинством членов комиссии, составляющим не менее двух третей ее списочного состава.

В случае неподписания заключения квалифицированным большинством, а также при наличии особого мнения или подписании заключения со ссылкой на особое мнение экспертами, составляющими более одной трети списочного состава комиссии, руководитель совместно с руководителем экспертного подразделения докладывают руководству Министерства или его территориального органа о невозможности принятия комиссией в существующем составе решения по заключению ГЭЭ.

В случае, если заключение экспертной комиссии не подписано квалифицированным большинством голосов ее списочного состава и после продления срока проведения ГЭЭ, 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.

Сводное заключение по результатам проведения государственной экспертизы градостроительной, предпроектной и проектной документации содержит совокупную оценку эко-

номической целесообразности и технической возможности реализации проектных решений с учетом требований экологической и промышленной безопасности, а также соответствия архитектурно-планировочных и инженерно-технических решений технологическим требованиям, требованиям конструктивной надежности и безопасности.

К сводному заключению прилагаются являющиеся его неотъемлемой частью заключения органов специализированной экспертизы, в том числе ГЭЭ. Положительное сводное заключение составляется при наличии положительных заключений органов специализированной экспертизы.

Заключение ГЭЭ направляется заказчику. Для осуществления соответствующих контрольных функций информация о заключении ГЭЭ направляется территориальным органам Министерства, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления.

Заключение, подписанное квалифицированным большинством членов экспертной комиссии, приобретает статус заключения ГЭЭ только после его утверждения приказом, в котором устанавливается срок действия положительного заключения.

Утверждение заключения, подготовленного экспертной комиссией ГЭЭ, является актом, подтверждающим соответствие порядка проведения ГЭЭ требованиям федерального законодательства и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также требованиям законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

## ***2.7 Права и обязанности заказчика. Финансирование ГЭЭ***

Права и обязанности заказчиков документации, подлежащей экологической экспертизе, определены ст. 25 и 26 Федерального закона «Об экологической экспертизе». Заказчики

документации, предоставляемой на экологическую экспертизу, имеют право:

- получать от специально уполномоченного государственного органа в области экологической экспертизы, организующего проведение ГЭЭ, информацию о сроках проведения экологической экспертизы, затрагивающей интересы этих заказчиков;

- получать для ознакомления от специально уполномоченного государственного органа в области экологической экспертизы, организующего проведение ГЭЭ, нормативно-технические и инструктивно-методические документы о проведении экспертизы;

- обращаться в специально уполномоченные государственные органы в области экологической экспертизы, организующие проведение ГЭЭ, с требованиями устранения нарушений установленного порядка проведения экспертизы;

- представлять пояснения, замечания, предложения в письменной или устной форме относительно объектов ГЭЭ;

- оспаривать заключения ГЭЭ в судебном порядке;

- предъявлять в суд иски о возмещении вреда, причиненного умышленным нарушением законодательства Российской Федерации об экологической экспертизе.

Заказчики документации, подлежащей экологической экспертизе, обязаны:

- представлять на экологическую экспертизу документацию в соответствии с требованиями Федерального закона «Об экологической экспертизе»;

- оплачивать проведение ГЭЭ;

- передавать специально уполномоченным государственным органам в области экологической экспертизы и общественным организациям, организующим проведение экологической экспертизы, необходимые материалы, сведения, расчеты, дополнительные разработки относительно объектов экологической экспертизы;

– осуществлять намечаемую хозяйственную и иную деятельность в соответствии с документацией, получившей положительное заключение ГЭЭ;

– передавать данные о выводах заключения ГЭЭ в банковские организации для открытия финансирования реализации объекта экспертизы.

Государственная экологическая экспертиза проводится при условии ее предварительной оплаты заказчиком в полном объеме и в установленном порядке документации. Начало срока проведения ГЭЭ устанавливается не позднее, чем через один месяц после ее оплаты и приемки комплекта необходимых материалов и документов в полном объеме.

После определения стоимости проведения ГЭЭ ответственный исполнитель подготавливает уведомление заказчику о приеме материалов на экспертизу и необходимости оплаты экспертизы материалов в течение 30 дней со дня получения уведомления с приложением счета на оплату и сметы расходов. Заметим, что финансирование ГЭЭ осуществляется за счет средств заказчика материалов, подлежащих экспертизе.

При отсутствии документа, подтверждающего оплату проведения ГЭЭ, в течение 30 дней со дня получения заказчиком документации уведомления о необходимости оплаты экспертиза предоставленных материалов не проводится, а сами материалы возвращаются заказчику с сопроводительным письмом о возврате материалов.

Финансовые средства на осуществление ГЭЭ перечисляются заказчиком документации, подлежащей экспертизе, на специальный субсчет специально уполномоченного государственного органа. Перечисленные заказчиком финансовые средства расходуются исключительно на проведение ГЭЭ. Специально уполномоченный государственный орган несет ответственность за целевое использование этих средств.

Стоимость работ по организации и проведению ГЭЭ документации определяется по каждому объекту экспертизы в отдельности и устанавливается прямым расчетом, исходя из затрат, связанных с проведением экспертизы.

## Вопросы и задания для самоконтроля:

1. Какие структуры имеют право осуществлять государственную экологическую экспертизу?
2. На каких основаниях, согласно Регламенту, проводится государственная экологическая экспертиза?
3. Перечислите основные условия проведения государственной экологической экспертизы.
4. Какие данные, в соответствии с «Руководством по экологической экспертизе проектной документации», должна содержать документация, поступающая на государственную экологическую экспертизу?
5. Какие стороны являются непосредственными участниками государственной экологической экспертизы?
6. Кто входит в состав экспертной комиссии?
7. Перечислите основные критерии, характеризующие идеального эксперта.
8. Дайте хаактеристику основным стадиям процедуры государственной экологической экспертизы.
9. За счет каких средств проводится финансирование государственной экологической экспертизы?
10. Каким образом определяется категория сложности государственной экологической экспертизы? Назовите сроки проведения государственной экологической экспертизы в зависимости от категории сложности.
11. Какие документы оформляются по итогам завершения процедуры государственной экологической экспертизы?

### **3 ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ЭКСПЕРТИЗА НА ТЕРРИТОРИИ КРАСНОДАРСКОГО КРАЯ**

Специально уполномоченным государственным органом в области ГЭЭ на территории Краснодарского края является Министерство природных ресурсов Краснодарского края.

Проведение ГЭЭ на территории нашего региона регламентируют следующие основные документы:

1. «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.).

2. Федеральный закон № 7 от 10 января 2002 г. «Об охране окружающей среды».

3. Федеральный закон № 174 от 23 ноября 1995 г. «Об экологической экспертизе».

4. Положение о порядке проведения государственной экологической экспертизы, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 11 июня 1996 г. № 698.

5. Положение об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации, утвержденное приказом Госкомэкологии России от 16 мая 2000 г. № 372.

6. Закон Краснодарского края № 1205 от 12 марта 2007 г. «Об экологической экспертизе на территории Краснодарского края».

7. Приказ министерства природных ресурсов Краснодарского края № 454 от 5 марта 2019 г. «Об утверждении Административного регламента предоставления министерством природных ресурсов Краснодарского края государственной услуги по организации и проведению государственной экологической экспертизы объектов краевого уровня».

8. Распоряжение № 509 от 30 декабря 2015 г. «О мерах по недопущению нарушений законодательства в области государственной экологической экспертизы объектов краевого уровня».

Порядок организации и проведения государственной экологической экспертизы краевого уровня определяется Адми-

нистративным регламентом по предоставлению государственной услуги, утвержденного приказом Министерства природных ресурсов Краснодарского края.

Организацию и проведение ГЭЭ на территории Краснодарского края осуществляет экспертное подразделение – отдел экологической экспертизы управления охраны окружающей среды Министерства природных ресурсов Краснодарского края.

При предоставлении государственной услуги осуществляется взаимодействие с федеральными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления.

В предоставлении государственной услуги участвуют многофункциональные центры предоставления государственных и муниципальных услуг Краснодарского края (МФЦ).

Заказчик независимо от его места жительства или места пребывания, либо места нахождения имеет право на обращение в любой по его выбору многофункциональный центр в пределах территории Краснодарского края для предоставления ему государственной услуги по экстерриториальному принципу.

Предоставление государственной услуги включает следующие административные процедуры:

- 1) прием и проверка комплектности материалов, представляемых на государственную экологическую экспертизу объектов краевого уровня;

- 2) определение суммы сбора за проведение государственной экологической экспертизы объектов краевого уровня, подготовка сметы расходов на проведение государственной экологической экспертизы;

- 3) проведение государственной экологической экспертизы объектов краевого уровня;

- 4) утверждение заключения государственной экологической экспертизы.

На государственную экологическую экспертизу представляется следующая документация в соответствии с перечнем объектов государственной экологической экспертизы краевого уровня:

а) проекты нормативно-технических и инструктивно-методических документов в области охраны окружающей среды, утверждаемых органами государственной власти Краснодарского края;

б) проекты целевых программ Краснодарского края, предусматривающих строительство и эксплуатацию объектов хозяйственной деятельности, оказывающих воздействие на окружающую среду, в части размещения таких объектов с учетом режима охраны природных объектов;

в) проектная документация объектов, строительство, реконструкцию которых предполагается осуществлять в границах особо охраняемых природных территорий регионального и местного значения, за исключением проектной документации объектов, подлежащих государственной экологической экспертизе федерального уровня, в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством Краснодарского края;

г) объект государственной экологической экспертизы краевого уровня, ранее получивший положительное заключение государственной экологической экспертизы, в следующих случаях: доработки такого объекта по замечаниям проведенной ранее государственной экологической экспертизы; реализации такого объекта с отступлениями от документации, получившей положительное заключение государственной экологической экспертизы, и (или) в случае внесения изменений в указанную документацию; истечения срока действия положительного заключения государственной экологической экспертизы; внесения изменений в документацию, на которую имеется положительное заключение государственной экологической экспертизы.

Заказчиком ГЭЭ может выступать как физическое, так и юридическое лицо, планирующее осуществлять хозяйствен-



ную и иную деятельность, способную оказать прямое или косвенное воздействие на окружающую природную среду, а также их представители по доверенности.

Срок предоставления государственной услуги определяется в зависимости от трудоемкости экспертных работ с учетом объема представленных на экспертизу материалов, природных особенностей территории и экологической ситуации в районе намечаемой деятельности и особенностей воздействия намечаемой деятельности на окружающую среду и не должен превышать два месяца после утверждения приказа министерства об организации и проведении государственной экологической экспертизы и может быть продлен на один месяц по заявлению заказчика, если иное не предусмотрено федеральными законами.

Исчерпывающий перечень документов, необходимых в соответствии с нормативными правовыми актами для предоставления государственной услуги указан в пунктах 2.6 и 2.7 Административного регламента.

Основанием для отказа в приеме документов, необходимых для предоставления государственной услуги, является:

1) состав представленных документов не соответствует описи, указанной в заявлении;

2) выявление несоблюдения установленных условий признания действительности квалифицированной подписи в случае направления заявления с использованием электронных документов, подписанных электронной подписью.

Основаниями для отказа в предоставлении государственной услуги являются:

1) документация не является объектом государственной экологической экспертизы краевого уровня;

2) отсутствие документа, подтверждающего оплату сбора за проведение государственной экологической экспертизы, в течение 30 дней со дня получения заказчиком письма о необходимости оплаты;

3) непредставление материалов, необходимых для организации и проведения государственной экологической эксперти-

зы, в срок, указанный министерством в письме о некомплектности материалов, представленных на государственную экологическую экспертизу;

4) ходатайство заявителя о возвращении документации, являющейся объектом государственной экологической экспертизы краевого уровня, на доработку.

Финансовое обеспечение проведения государственной экологической экспертизы осуществляется за счет бюджета Краснодарского края при условии внесения заказчиком документации сбора, рассчитанного в соответствии со сметой расходов на проведение государственной экологической экспертизы, определяемой министерством.

Определение суммы сбора за проведение государственной экологической экспертизы осуществляется в соответствии со статьей 28 Федерального закона № 174 от 23 ноября 1995 г. «Об экологической экспертизе», приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации № 404 от 23 сентября 2013 г. «Об утверждении Порядка оплаты труда внештатных экспертов государственной экологической экспертизы», приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации № 205 от 12 мая 2014 г. «Об утверждении Порядка определения сметы расходов на проведение государственной экологической экспертизы», а также в соответствии с иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, регламентирующими порядок определения стоимости проведения государственной экологической экспертизы.

В случаях проведения повторной государственной экологической экспертизы по поручению судебных органов решение о компенсации затрат на проведение государственной экологической экспертизы принимается судом.

При получении государственной услуги по организации и проведению ГЭЭ заявитель имеет право:

1) получать полную, актуальную и достоверную информацию о порядке предоставления государственной услуги;

2) формировать и направлять запросы о предоставлении государственной услуги;

3) получать полную, актуальную и достоверную информацию о ходе предоставления государственной услуги;

4) получать информацию о результатах предоставления государственной услуги;

5) осуществлять оценку качества предоставления государственной услуги;

6) получать информацию о порядке подачи и рассмотрения жалобы на действия (бездействие) и решения, принятые министерством, должностным лицом министерства, либо государственным служащим, МФЦ, работником МФЦ в ходе предоставления государственной услуги.

Юридическим фактом начала административной процедуры «Проведение государственной экологической экспертизы» является зачисление денежных средств на лицевой счет министерства, оплаченных по счету на проведение государственной экологической экспертизы в полном объеме и порядке, установленном Административным регламентом.

Начало срока проведения государственной экологической экспертизы устанавливается не позднее чем через 15 дней, а в отношении объектов, проектирование, строительство, реконструкцию которых, предполагается осуществлять в границах особо охраняемых природных территорий регионального и местного значения, не позднее чем через три дня после оплаты сбора и приемки комплекта необходимых материалов и документов в полном объеме.

В течение этого срока ответственный исполнитель:

1) подготавливает предложения по кандидатурам руководителя и ответственного секретаря экспертной комиссии, а также срокам проведения государственной экологической экспертизы;

2) с участием руководителя экспертной комиссии подготавливает предложения по составу экспертной комиссии и разрабатывает задание на проведение государственной экологической экспертизы;

3) готовит проекты договоров на возмездное оказание услуг по проведению государственной экологической экспертизы внештатными членами экспертной комиссии;

4) подготавливает проект приказа министерства об организации и проведении государственной экологической экспертизы и направляет его министру, который согласовывается начальником экспертного подразделения, начальником управления охраны окружающей среды, начальником отдела бюджетного учета и отчетности финансово-экономического управления, начальником отдела правового обеспечения деятельности министерства управления правовой работы, государственной службы и кадров, начальником управления правовой работы, государственной службы и кадров, начальником организационной работы, делопроизводства и материального обеспечения финансово-экономического управления министерства.

Состав экспертной комиссии (руководитель, ответственный секретарь и члены экспертной комиссии), сроки и задание на проведение государственной экологической экспертизы утверждаются приказом министерства.

Ответственный секретарь экспертной комиссии назначается из числа штатных сотрудников экспертного подразделения. В ряде случаев при проведении государственной экологической экспертизы сложных объектов возможно назначение двух ответственных секретарей, один из которых может не являться штатным сотрудником.

Число членов экспертной комиссии, помимо руководителя и ответственного секретаря, должно быть нечетным и не менее трех человек.

Государственная экологическая экспертиза простых объектов проводится с привлечением 3-5 экспертов, объектов средней сложности – 7-9 экспертов, сложных объектов – 11 и более экспертов.

В состав экспертной комиссии государственной экологической экспертизы включаются внештатные эксперты, а также в некоторых случаях штатные сотрудники органов исполни-

тельной власти Краснодарского края. Также Приказом министерства в состав экспертной комиссии могут дополнительно включаться специалисты по конкретным вопросам рассматриваемого объекта экспертизы. В этом случае заявителю, выставляется дополнительный счет на ее оплату с приложением дополнительной сметы расходов.

Также ответственный исполнитель в течение двух рабочих дней с момента издания приказа об организации и проведении государственной экологической экспертизы подготавливает и направляет в подразделение министерства, осуществляющее связь с общественностью, для размещения на официальном сайте министерства, уведомление о начале работы экспертной комиссии государственной экологической экспертизы и сроках ее проведения.

Ответственный секретарь уведомляет заказчика о дате и месте проведения организационного заседания экспертной комиссии посредством телефонограммы или сообщения. Представители иных заинтересованных сторон (органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, общественные организации) уведомляются о дате и месте проведения организационного заседания экспертной комиссии при наличии письменного запроса об участии в заседании в установленном порядке.

В процессе проведения государственной экологической экспертизы экспертная комиссия определяет:

1) соответствие документов, обосновывающих хозяйственную и иную деятельность, экологическим требованиям, установленным техническими регламентами и законодательством в области охраны окружающей среды, в целях предотвращения негативного воздействия такой деятельности на окружающую среду;

2) полноту выявления масштабов прогнозируемого воздействия на окружающую среду в результате осуществления намечаемой деятельности;

3) достаточность предусмотренных мер по обеспечению экологической безопасности.

Работа экспертной комиссии начинается с проведения организационного заседания, на котором присутствуют руководитель экспертной комиссии, ответственный секретарь, члены экспертной комиссии, заказчик документации, подлежащей экологической экспертизе, или его представители, а также, при необходимости, представители иных заинтересованных сторон.

В целях разъяснения проектных решений (технологических, технических, организационных и т.п.) ответственный секретарь, руководитель экспертной комиссии и руководители групп могут приглашать представителя заявителя для участия в заседаниях экспертной комиссии.

Эксперт государственной экологической экспертизы при проведении экспертизы может заявлять министерству о необходимости представления заявителем на государственную экологическую экспертизу дополнительных материалов для всесторонней и объективной оценки объектов государственной экологической экспертизы, в том числе данные специальных экологических исследований, результаты расчетов и анализов, иные материалы, необходимые для подготовки заключения государственной экологической экспертизы.

В процессе работы экспертной комиссии:

1) изучаются материалы, представленные на государственную экологическую экспертизу;

2) в случае поступления анализируется заключение общественной экологической экспертизы, аргументированные предложения (по экологическим аспектам экспертируемой деятельности) органов местного самоуправления, общественных организаций (объединений) и граждан;

3) подготавливаются индивидуальные и групповые (при наличии экспертных групп) экспертные заключения, которые передаются ответственному секретарю экспертной комиссии;

4) рассматриваются на заседаниях экспертной комиссии индивидуальные и групповые (при наличии экспертных групп) экспертные заключения;

5) составляется руководителем и ответственным секретарем экспертной комиссии проект заключения экспертной комиссии на основании индивидуальных и групповых экспертных заключений.

Заседания экспертной комиссии оформляются протоколами, подписываемыми руководителем и ответственным секретарем экспертной комиссии.

На заключительном заседании экспертной комиссии:

- 1) обсуждается проект заключения экспертной комиссии;
- 2) руководитель экспертной комиссии докладывает о результатах работы и выводах проекта заключения;
- 3) проект заключения подписывается руководителем экспертной комиссии, ее ответственным секретарем и всеми ее членами, после чего оно является заключением, подготовленным экспертной комиссией;
- 4) руководитель и члены экспертной комиссии (за исключением штатных сотрудников) подписывают акты приемки выполненных работ.

Принятие решения по заключению экспертной комиссии государственной экологической экспертизы проводится в присутствии только членов экспертной комиссии, квалифицированным большинством, составляющего не менее двух третей ее списочного состава.

Срок действия положительного заключения экспертной комиссии государственной экологической экспертизы утверждается приказом министерства.

Отрицательное заключение, подготовленное экспертной комиссией, может содержать выводы двух видов:

- а) о необходимости доработки представленных материалов по замечаниям и предложениям, изложенным в заключении, подготовленном экспертной комиссией;
- б) о недопустимости реализации объекта экспертизы ввиду необеспеченности соблюдения требований экологической безопасности намечаемой деятельности.

В случае несогласия члена экспертной комиссии с выводами заключения, эксперт формулирует особое мнение и

оформляет его в виде записки, которая прикладывается к заключению. При этом эксперт подписывает заключение экспертной комиссии с отметкой «особое мнение».

После подписания заключения экспертной комиссией государственной экологической экспертизы ответственный секретарь подготавливает проект приказа об утверждении заключения государственной экологической экспертизы.

Проект приказа согласовывается с начальником экспертного подразделения, начальником управления охраны окружающей среды, начальником отдела правового обеспечения деятельности министерства управления правовой работы, государственной службы и кадров, начальником управления правовой работы, государственной службы и кадров, начальником организационной работы, делопроизводства и материального обеспечения финансово-экономического управления министерства и утверждается министром, не позднее срока, определенного в приказе об организации и проведении государственной экологической экспертизы. Ответственный секретарь предоставляет для утверждения министру проект приказа об утверждении заключения государственной экологической экспертизы вместе с подписанным заключением экспертной комиссией государственной экологической экспертизы.

Министр имеет право не утверждать заключение экспертной комиссии в случаях:

1) нарушения процедуры проведения государственной экологической экспертизы;

2) несоответствия выводов заключения экспертной комиссии государственной экологической экспертизы замечаниям членов экспертной комиссии, содержащихся в индивидуальных и групповых заключениях.

После подписания приказа об утверждении заключения государственной экологической экспертизы ответственный исполнитель в течение 5 дней информирует об этом заявителя.

При отрицательном заключении государственной экологической экспертизы заказчик вправе доработать документацию в соответствии с изложенными в заключении замечания-



ми и предложениями и вновь представить материалы на государственную экологическую экспертизу.

Информация о завершении государственной экологической экспертизы ответственным исполнителем направляется в органы местного самоуправления в соответствии со статьей 18 Федерального закона от 23 ноября 1995 г. № 174 «Об экологической экспертизе».

### ***Вопросы и задания для самоконтроля***

- 1) Назовите объекты, субъекты и участников ГЭЭ на территории Краснодарского края.
- 2) При каком условии и на каком основании проводится ГЭЭ на территории Краснодарского края?
- 3) Что входит в состав материалов, представляемых на ГЭЭ?
- 4) Какие материалы при необходимости могут быть затребованы дополнительно?
- 5) Какие категории сложности ГЭЭ установлены для объектов, которые планируется реализовать на территории Краснодарского края?
- 6) Каковы сроки проведения экспертизы каждой категории сложности?
- 7) Что входит в обязанности ведущего эксперта при проведении ГЭЭ?
- 8) Что собой представляет Заключение ГЭЭ, проводящейся на территории Краснодарского края? Назовите виды заключений ГЭЭ.
- 9) Какую информацию содержит положительное заключение ГЭЭ, проводимой на территории Краснодарского края? Каковы последствия его вынесения?
- 10) В каком случае происходит потеря юридической силы положительного заключения ГЭЭ?
- 11) Какую информацию содержит отрицательное заключение ГЭЭ, проводимой на территории Краснодарского края? Каковы последствия его вынесения?

## 4 ОБЩЕСТВЕННАЯ ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ЭКСПЕРТИЗА

### *4.1 Общественная экологическая экспертиза в процессе подготовки заключения по проектной документации*

*Участие общественности* – процесс взаимодействия между организациями, ответственными за принятие экологически значимого решения, с одной стороны, и общественностью, с другой, благодаря которому взгляды, позиции, мнение общественности интегрируются и учитываются при разработке и принятии официальных решений.

*Экологически значимые решения* – это решения по проектам, потенциально способным оказать существенное влияние на окружающую среду.

*Общественность* – это физические или юридические лица (отдельные люди, их группы, объединения, организации).

Налаживание взаимодействия с общественностью – задача государственных органов и структур. Если она не выполняется или выполняется недостаточно граждане сами могут инициировать свое участие в обсуждении решений, которые могут затронуть их жизнь и благополучие.

Процесс взаимодействия с общественностью должен складываться из нескольких компонентов:

*Информирование* – заблаговременное предоставление общественности понятной, полной и качественной информации о планируемом хозяйственном решении.

*Консультирование* – выявление и изучение мнения общественности для его последующего рассмотрения при принятии решений.

*Учет мнения общественности* – обеспечение соответствия окончательного решения интересам и мнению людей.

*Вовлечение общественности в мониторинг выполнения решений* – возможность контролировать ход выполнения решений и принимать участие в их реализации.

Общественность имеет право:

1. Направлять письменные запросы в различные инстанции, включая инициаторов экологически значимой деятельности, органы исполнительной, законодательной и судебной власти.
2. Участвовать в проведении экологических оценок, включая процедуру ОВОС.
3. Представлять письменные замечания, комментарии и предложения в различные инстанции, включая инициаторов деятельности, органы исполнительной, законодательной и судебной власти, а также средства массовой информации.
4. Организовывать общественную экологическую экспертизу различных видов хозяйственной и иной деятельности.
5. Участвовать в государственной экологической экспертизе.
6. Организовывать общественный экологический контроль.
7. Обращаться в судебные инстанции по поводу прекращения экологически опасной деятельности, а также в связи с иными нарушениями экологических прав граждан.
8. Организовывать акции протеста по привлечению внимания всех слоев населения и средств массовой информации.

#### ***4.2 Заинтересованная общественность при реализации конкретного вида деятельности***

*Заинтересованная общественность* – это совокупность граждан и их объединений, которые могут быть затронуты конкретным решением или имеют заинтересованность в процессе подготовки решения, но не являются официально ответственными и эти решения в силу своих служебных обязанностей.

Круг заинтересованных лиц достаточно широк. Это могут быть, во-первых, *местные жители* того региона, где планируется реализации намечаемой деятельности;

во-вторых, *сотрудники организаций*, которые работают в данном регионе;

в третьих, *общественные организации* (экологические группы, общества потребителей и т. д.), защищающие интересы населения затронутого проектом, либо озабоченные проблемами, которые могут обостряться при реализации деятельности;

в-четвертых, *научные и технические круги*, которые могут иметь профессиональную заинтересованность в проекте, а также представлять информацию и оказывать консультативные услуги;

в пятых, *предприниматели*, которые могут быть заинтересованы в решении своего бизнеса, но могут и опасаться возможных ограничений деятельности;

в шестых, *профсоюзы*, выражающие и защищающие интересы населения;

в седьмых, *органы государственной власти и местного самоуправления*, заинтересованные в развитии региона, решении его экономических, социальных и экологических проблем;

в восьмых, *отдельные граждане и их группы* со специфическими интересами (пенсионеры, молодежь, родители и т. д.).

Важнейшая роль в процессе общественного участия принадлежит неправительственным организациям (НПО), как наиболее передовой и активной части населения. Неправительственные организации защищают права граждан, выдвигают новые инициативы, привлекают внимание политиков и государственных органов к важнейшим вопросам, предлагают альтернативные пути решения проблем, используя свои знания и опыт.

От того, насколько точно определены заинтересованные группы общественности, во многом зависит успех всей компании по вовлечению граждан в процесс принятия конкретного экологически значимого решения.

*Соучастие граждан в обсуждении проектов* – достаточно трудоемкий процесс, требующий определенных знаний и соответствующих методических разработок. В то же время это

своеобразный демократический принцип, позволяющий учитывать интересы населения при принятии хозяйственных решений.

Согласно действующему российскому законодательству граждане и общественные организации в области экологической экспертизы имеют право:

1. Выдвигать предложения о проведении общественной экологической экспертизы хозяйственной и иной деятельности, реализация которой затрагивает интересы населения, проживающего на данной территории;

2. Направлять в письменной форме специально уполномоченным государственным органам аргументированные предложения по экологическим аспектам намечаемой деятельности;

3. Получать от специально уполномоченных государственных органов, организующих проведение государственной экологической экспертизы конкретных объектов, информацию о ее результатах;

4. Осуществлять иные действия в области экологической экспертизы, не противоречащие законодательству РФ.

При подготовке заключений государственной экологической экспертизы и при подготовке решений о реализации объекта должны рассматриваться материалы, отражающие общественное мнение.

### ***4.3 Формы проведения общественной экологической экспертизы. Выгоды и риски***

Разработка первых правовых норм в области экологической экспертизы не касалась непосредственно государственной экологической экспертизы. Идея создания в России независимой экологической экспертизы формировалась с разных сторон, но, прежде всего, стимулировалась научной интеллигенцией и экологической общественностью. Эта идея возникла в связи с предложениями по строительству новых гидроэлектростанций.

ций и водохранилищ, недоверием общественности государственным экспертизам и возможной катастрофической опасностью новых «проектов века».

Первоначально проведению ГЭЭ предшествовала организация и проведение общественных и научно-общественных экспертиз. Первые экологические экспертизы в СССР проводились в середине 80-х годов как социальный заказ непосредственно научной общественностью и под контролем творческих союзов писателей и кинематографистов, а также прессы (проекты строительства канала «Волга-Чограй» в Калмыкии, Катуньской ГЭС на Алтае, переброски части стока северных и сибирских рек, строительство Ростовской АЭС и др.).

Результаты общественно-научных экспертиз имели большой резонанс, они подтвердили опасность сохранения монополии ведомственных экспертиз. Именно прямое участие в первых экологических экспертизах общественности, привлечение ученых-экспертов предопределило принципы организации и проведения последующих экологических экспертиз, в том числе государственной.

Общественная экологическая экспертиза (ОЭЭ) организуется и проводится по инициативе граждан и общественных организаций, а также по инициативе органов местного самоуправления. Эту экспертизу проводят общественные организации, основным направлением деятельности которых в соответствии с их уставами является охрана окружающей природной среды, в том числе организация и проведение экологической экспертизы, и которые зарегистрированы в порядке, установленном законодательством РФ.

ОЭЭ может проводиться в отношении объектов, указанных в ст. 11 и 12 Федерального закона «Об экологической экспертизе» за исключением тех из них, сведения о которых составляют государственную, коммерческую или иную охраняемую законом тайну. Сведения о влиянии объекта на состояние окружающей среды сами по себе не могут составлять тайну. Однако для того, чтобы в ходе экспертизы получить указанные сведения, необходимо исследовать материалы, характеризующие

щие объект: технологии, ноу-хау и т.д., которые в ряде случаев могут быть предметом государственной, коммерческой или иной тайны. Так, государственную тайну составляют сведения, раскрывающие существо новейших достижений науки и техники, которые могут быть использованы в создании принципиально новых изделий и процессов. Также государственную тайну составляют сведения о научно-исследовательских, опытно-конструкторских или проектных работах, проводимых в интересах обороны и безопасности государства.

ОЭЭ проводится до проведения ГЭЭ или одновременно с ней, поскольку заключение ОЭЭ должно быть рассмотрено и подтверждено экспертной комиссией ГЭЭ. Это значительно затрудняет осуществление процедуры ОЭЭ, так как проводящая ее организация не имеет возможности заранее получить информацию о готовящейся ГЭЭ, чтобы успеть провести свою экспертизу до или одновременно с ней.

Кроме того, в интересах оперативности проведения ОЭЭ соответствующие общественные организации должны располагать резервом специалистов, которых можно было бы в короткий срок мобилизовать на проведение ОЭЭ, что связано с дополнительными материальными расходами.

ОЭЭ может проводиться независимо от проведения ГЭЭ тех же объектов.

Общественные организации, проводящие ОЭЭ, имеют право:

1. Получать от заказчика документацию, подлежащую экологической экспертизе, в объеме, установленном законом.
2. Знакомиться с нормативно-технической документацией, устанавливающей требования к проведению ГЭЭ.
3. Делегировать своих наблюдателей на заседания экспертных комиссий ГЭЭ и участвовать в проводимом ими обсуждении заключений ОЭЭ.

ОЭЭ осуществляется при условии государственной регистрации заявления общественной организации о ее проведении. При наличии таких заявлений относительно одного и того

же объекта от нескольких общественных организаций допускается создание единой экспертной комиссии ОЭЭ.

Заключение ОЭЭ направляется специально уполномоченным государственным органам, проводящим ГЭЭ; заказчику документации; органам, принимающим решение о реализации проекта; органам местного самоуправления и другим заинтересованным лицам. Заключение ОЭЭ приобретает юридическую силу после утверждения его соответствующим государственным органом.

Финансирование ОЭЭ осуществляется за счет собственных средств общественных организаций, общественных экологических фондов, целевых добровольных денежных взносов граждан и организаций, а также за счет средств, выделяемых органами местного самоуправления.

### ***Вопросы и задания для самоконтроля***

1. Перечислите основные информационные источники, оказывающие воздействие на формирование общественного мнения по экологическим проблемам.

2. Перечислите формы участия общественности в экологической деятельности.

3. Что представляют собой общественные слушания в проведении экологической экспертизы?

4. Какие задачи позволяет решить проведение общественных слушаний?

5. Перечислите права граждан и общественных организаций в области экологической экспертизы.

6. Какие организации проводят общественную экологическую экспертизу?

7. Перечислите права общественных организаций, проводящих ОЭЭ.

8. На каком этапе экологической экспертизы проводится ОЭЭ?



## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В учебном пособии «Экологическая экспертиза» рассматриваются основные виды и цели законодательно закрепленной в Российской Федерации экспертизы – государственной и общественной, принципы их организации и этапы проведения, требования и правила к оформлению необходимой документации.

Интересен исторический аспект формирования правовых экологических норм и законов в процессе экономического развития России в период существования СССР и при смене форм собственности в перестроечный период, когда возникла необходимость ужесточения в сфере охраны природы и рационального использования природных ресурсов.

Пособие в доступной адаптированной форме знакомит обучающихся с основными положениями Закона РФ об экологической экспертизе от 1995 г. (№ 174-ФЗ), даёт представление о структурах, осуществляющих экологическую экспертизу, участниках этой формы экологической деятельности, их правах и обязанностях. Рассматриваются также необходимость и нюансы общественной экологической экспертизы и права общественности при оценке допустимости реализации проекта.

Поскольку экологическая экспертиза – законодательно закреплённая в государстве процедура, даются представления о степени ответственности структур и участников процедуры за неправомерные действия при проведении экспертизы.

В процессе развития экономики и права в государстве всегда возникает потребность в совершенствовании и (или) дополнении любого закона. В пособии анализируются некоторые концепции улучшения закона об экологической экспертизе, их направления, цели и задачи.

Студенты магистратуры при изучении курса экологической экспертизы с использованием данного пособия должны усвоить два основных принципа данного вида экологической

деятельности: 1) презумпция экологической опасности любого проекта и вида хозяйственной деятельности и 2) рациональное и научно обоснованное сочетание экологических подходов с экономическими и социальными проблемами отдельных регионов и государства в целом.

Закрепление полученных знаний позволяет оперативно проверить система тестовых заданий. Углублению и расширению представлений об экологической экспертизе способствуют ссылки к источникам литературы по вопросам экологической экспертизы, в том числе к законодательным актам различного уровня.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Белюченко И. С. Экологическая экспертиза / И. С. Белюченко, Л. Ф. Бережная – Краснодар, КГАУ, 2004. – 89 с.
2. Белюченко И. С. Роль регионального мониторинга в управлении природно-хозяйственными системами края / И. С. Белюченко // Экологический вестник Северного Кавказа. – 2010. – Т. 6. – № 4. – С. 3–16.
3. Белюченко И. С. Организация экологического мониторинга биоразнообразия при изменении окружающей среды : практ. пособие для магистров / И. С. Белюченко, О. А. Мельник, Ю. Ю. Никифорова. – Краснодар : КубГАУ, 2012. – 70 с.
4. Биомониторинг состояния окружающей среды : учеб. пособие / под. ред. проф. И. С. Белюченко, проф. Е. В. Федоненко, проф. А. В. Смагина. – Краснодар : КубГАУ, 2014. – 153 с.
5. Биоразнообразие и способы его оценки : учеб. пособие / В. В. Корунчикова [и др.]. – Краснодар : КубГАУ, 2018. – 85 с.
6. Винокуров Ю. Е. Правовое обеспечение экологической безопасности / Ю. Е. Винокуров // Экологическая безопасность: проблемы законодательного обеспечения : сб. Международ. независимого эколого-политолог. ун-та. – М., 1994. – С. 45.
7. Владимиров В. В. Экологические проблемы антропогенного воздействия на городскую среду. Итоги науки и техники / В. В. Владимиров, В. В. Алексахина // Охрана природы и воспроизводство природных ресурсов. – М. : ВИНТИ, 1988. – Т. 22. – С. 43.
8. Экологическое право [Электронный ресурс]: практикум / Л. В. Граф [и др.]. – Электрон.текстовые данные. – Омск : Омский государственный университет им. Ф. М. Достоевского, 2014. – 140 с. – Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/24960>.
9. Об охране окружающей среды : федер. закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ // СЗ РФ – 2002. – № 55.

10. Об экологической экспертизе : федер. закон от 23.11.1995 № 174-ФЗ // СЗ РФ – 1995. – № 48.

11. Максименко Ю. Л. О путях формирования нормативно-методической базы проведения оценки воздействия на окружающую среду при проектировании / Ю. Л. Максименко, А. П. Черданцев, И. Д. Горкина // Оценка воздействия на окружающую среду. Практический опыт : Сб. Центрального Российского дома знаний. – М., 1992. – С. 85.

12. Основы экологического мониторинга : практ. пособие для бакалавров экологии / И. С. Белюченко, А. В. Смагин, Г. В. Волошина [и др.]. – Краснодар : КубГАУ, 2012. – 252 с.

13. Питулько В. М. Экологическая экспертиза строительных проектов / В. М. Питулько, В. К. Донченко, В. К. Растоскуев. – М. : Академия, 2004. – 475 с.

14. Пуряева А. Ю. Экологическое право [Электронный ресурс] : учебник / А. Ю. Пуряева. – Электрон. текстовые данные. – М. : Юстицинформ, 2012. – 312 с.

15. СП 11-101-95. Порядок разработки, согласования, утверждения и состав обоснований инвестиций в строительство предприятий, зданий и сооружений. Свод правил // Система нормативных документов в строительстве. – Введ. 1995.06.30. – М. : ГП Центринвестпроект, 1995. – 26 с.

16. Таловская А. В. Оценка воздействия на компоненты природной среды. Лабораторный практикум [Электронный ресурс] : учеб. пособие / А. В. Таловская, Л. В. Жорняк, Е. Г. Языков. – Электрон. текстовые данные. – Томск : Томский политехн. ун-т, 2014. – 87 с.

17. Чернышова Н. А. Законодательные требования проведения государственной экологической экспертизы / Н. А. Чернышова. – Томск : Изд-во Том. гос. архит.-строит. ун-та. – 2016. – 23 с.

## Приложение

### Пример сводного заключения экспертной комиссии по реальному объекту ГЭЭ

Сводное заключение экспертной комиссии ГЭЭ краевого комитета ОП по «Схеме улучшения технического состояния Краснодарского водохранилища и благоустройства его прибрежной зоны» и «Правилам эксплуатации Краснодарского водохранилища», разработанных институтом Кубаньгироводхоз в 1989 – 1990 гг.

Комиссией рассмотрены следующие материалы:

1. Схема улучшения технического состояния и благоустройства Краснодарского водохранилища и его прибрежной зоны.

1.1. Том 1. Современное состояние

1.2. Том 2. Намечаемые мероприятия

1.3. Чертежи

2. Проект «Правила эксплуатации Краснодарского водохранилища»

3. Конспект «Схемы...».

1.1. «Схема улучшения технического состояния и благоустройства Краснодарского водохранилища и его прибрежной зоны».

*Том 1. Современное состояние*

Краснодарское водохранилище образовано путем перекрытия русла р. Кубани в 242 км от устья осенью 1972 г. Рыбоподъемник введен во временную эксплуатацию в 1974 г. Водохранилище предназначено для:

– защиты от паводковых наводнений освоенной и населенной территории площадью 600 тыс. га;

– гарантированной подачи воды на оросительные системы, площадью 270 тыс. га, в том числе 290 тыс. га – на рисовые системы;

– улучшения условий водообеспечения рыбомелиоративных систем Приазовских лиманов;

– улучшения условий судоходства на Нижней Кубани.

Площадь зеркала водохранилища – 400 км<sup>2</sup>. Полная емкость при ФУ – 3048 млн м<sup>3</sup>. Уровень мертвого объема – 25,85 м. Площадь мелководий – 3,4 тыс. га. Площадь подтопленных земель – 16,7 тыс. га в том числе и с/х угодий – 15,2 тыс. га.

Основание для разработки «Схемы...» – возникшие проблемы по эксплуатации Краснодарского водохранилища и ухудшение мелиоративного состояния прибрежных земель.

Основные из возникших проблем:

– сооружения напорного фронта водохранилища построены как объекты II класса капитальности, тогда как по соответствующему СНиПу должны относиться к I классу;

– выявлен ряд отклонений параметров от проектных: отметка гребня земляной плотины практически по всей длине ниже проектной на 0,25–0,3 м; ряд участков насыпи земляной плотины неустойчивы и требуют уширения профиля. С 1977 г. почти ежегодно в нарушение правил эксплуатации уровни водохранилища превышали нормативный подпорный уровень (НПУ), что приводит к более тяжелому режиму эксплуатации сооружений, снижению запасов их устойчивости, более интенсивному воздействию на берега и прибрежные земли;

– в районе судоходного шлюза, водосборного сооружения фильтрационный режим отклонился от расчетного в неблагоприятную сторону;

– происшедшее заиливание устьевых участков рек-притоков Краснодарского водохранилища (Кубани, Псекупса, Пшиша) может привести к сверхрасчетным уровням воды в них при прохождении паводков в 2000–2005 г.;

- на отдельных прибрежных участках появилось подтопление с/х угодий и территорий ряда населенных пунктов;
- абразия берегов в ближайшие 5–10 лет будет угрожать обрушением селитебной территории ряда населенных пунктов;
- размывы русла и посадка уровней в нижнем бьефе (НБ) водохранилища или более быстрыми темпами, чем по проектному прогнозу, в связи с чем могут быть нарушены отдельные речные сооружения и осложниться работа самого водохранилища.

После наполнения водохранилища произошел подъем уровня грунтовых вод на 0,5–5,0 м на большей части прилегающей территории (на левом и правом берегах) с максимальным повышением на незащищенных дренажами участках, вызвал заболачивание и засоление некоторой их части. На водный режим Краснодарского водохранилища влияют водопотребители (Верхне-Кубанского водохозяйственного комплекса и Средней Кубани). Сейсмичность на участке плотины водохранилища составляет 6 баллов.

Принятые ранее границы и размеры прибрежной водоохраной полосы (ПВП) и прибрежной водоохраной зоны (ПВЗ) не соответствует современным требованиям, а мероприятия по залужению и облесению ПВП, выносу из нее объектов-загрязнителей не осуществлялись.

Вода водохранилища по своему качеству не соответствует санитарным требованиям и оценивается 4-м классом загрязнения. Индекс загрязненности в 1987 г. составил 2,28; БПК<sub>3</sub> в 1986–1987 г. составляли 1,98 мг/л. Превышение ПДК наблюдалось в 20 % анализов: нефтепродукты до 14 ПДК, медь – до 6–8 ПДК, нитрит азота – до 12 ПДК. Отмечается эпизодически наличие ХОС и ФОС, рисовых пестицидов с превышением ПДК.

Представлен расчет прогноза качества воды рек и водохранилища на 1990–1995 и 2000 г. с учетом проведения оздоровительных мероприятий. К 2000 г. концентрация загрязня-

ющих веществ должна снизиться до уровня ниже ПДК, установленных для рыбохозяйственных водоемов.

Краснодарское водохранилище подвержено эвтрофикации. При допустимой нагрузке лимитирующего в этом процессе элемента – Р 180 т/год (критическая 400 т/год), фактическая нагрузка составила в 1988 г. – 272,5 т, что выше допустимой в 1,5 раза. Имело место массовое развитие сине-зеленых и эвгленовых водорослей, что ухудшает среду. В целом, в современных условиях качество воды водохранилища не соответствует требованиям, предъявленным к водоемам рыбохозяйственного и рекреационного использования, а так же к источникам хозяйственно-питьевого водоснабжения по отдельным химическим показателям и эпизодически по гидробиологическим и микробным критериям загрязненности. Основными источниками загрязнения являются: промышленность, с/х, коммунальное хозяйство и поверхностный сток с территорий населенных пунктов. Большой объем загрязнений поступает в р. Кубань в Ставропольском крае.

Водоохранилище ежегодно заливается: за 1973–1985 г. объемом отложений наносов составил 100–105 млн м<sup>3</sup>, а к 2005 г. возрастет еще на 115 млн м<sup>3</sup>, в результате чего емкость чаши его станет меньше на 10 %.

Водоохранилище оказывает отрицательное воздействие на различные элементы ОПС:

- потенциально опасной (катастрофической) для населения и природной среды является плотина водохранилища;
- незначительное изменение микроклимата в г. Краснодаре привело к ухудшению работы аэропорта;
- ежегодно происходит размыв берегов до 5 м, что приводит к уничтожению пахотных земель, заилению водохранилища, сокращению территорий населенных пунктов;
- влиянию водохранилища подвержены подземные воды до глубины 350 м;



– в нижнем бьефе водохранилища происходит размыв левого берега (п. Новый, аулы Новая Адыгея, Старобжегокай, Псейтук, Хаштук);

– наибольший ущерб нанесен рыбному хозяйству; безвозвратное изъятие речного стока привело к резкому снижению уловов ценных промысловых видов рыб; плотиной перекрыт нерестовой путь всем проходным и другим видам рыб, а часть нерестилищ в р. Кубани уничтожена. В процессе эксплуатации водохранилища неблагоприятные условия создаются для воспроизводства фитофильных рыб, откладывающих икру на субстрат, который осушается при резких и значительных понижениях уровня воды.

Минимальный судоходный уровень в водохранилище 25,85 м. В нижнем бьефе шлюза он составляет 16,85 м. В современных условиях нормальное судоходство на Нижней Кубани может поддерживаться с выполнением объема работ при расходах 200 м<sup>3</sup>/с.

### *Том 2. Намечаемые мероприятия*

1. Для повышения противопаводковой надежности рекомендуется временно (до увеличения пропускной способности рек Кубани и Притоки) увеличить на 340 млн. м<sup>3</sup> резервную противопаводковую емкость за счет понижения НПУ на 0,9 м.

2. Рассмотрена целесообразность повышения класса сооружений напорного фронта земляной плотины, водосбросного сооружения с механическим рыбоподъемником, судоходного шлюза и дамбы инженерной защиты правого берега – со 2-го класса на 1-й. Но из-за высокой стоимости (25–30 млн руб.) эти мероприятия в состав рекомендуемых к реализации не включены.

Рекомендованы к реализации следующего мероприятия по повышению надежности гидротехнических сооружений. По земляной плотине

– переустройство парапета в парапет волногасящей конструкции;

– расширение поперечного профиля плотины на участке со слабым основанием.

По водосбросному сооружению, механическому рыбоподъемнику и судоходному шлюзу:

– усиление дренажа на обратных засыпках;

– устройство порта-гасителя на водобое водосбросного сооружения в виде непрерывной железобетонной стенки высотой 1,3 м;

– реконструкция и модернизация основного механического оборудования.

По объектам инженерной защиты отсеченных мелководных участков:

– усиление дренажных систем;

– увеличение производительности дренажно-сбросных насосных станций;

– с целью предупреждения затопления прилегающих земель с 2000 до 2005 г. предусмотрена расчистка русел от заиления: р. Псекупс (13 км от устья), р. Кубань (9 км от ст. Васюринской до ст. Воронежской), р. Белой (10 км от а. Адамий до х. «Советская авиация»);

– проведение берегоукрепительных работ на участках ст. Старокорсунской, Васюринской, с. Красногвардейское, общей протяженностью 10 км. Часть берега намечается укрепить песчаным пляжем в рекреационных целях;

– минимальная ширина прибрежной полосы принята в зависимости от крутизны склонов и вида угодий, располагающихся на ней. Для пастбищ: при крутизне склонов до  $3^\circ$  – 40 м, более  $3^\circ$  – 50 м. Для пашни: до  $3^\circ$  – 55 м, более; от  $3^\circ$  – 100 м. Для древесно-кустарниковых насаждений – 120 м. В зависимости от рельефа ширина прибрежной полосы с учетом эрозионной активности правого берега достигает 150–500 м. На левом берегу водохранилища ширина прибрежной полосы преимущественно намечена 40–60 м и увеличивается при наличии зоны подтопления до 500 м в долине р. Белая;

– водоохранная зона устанавливается шириной 500 м от уреза воды при НПУ. Максимальная ширина в районах распространения водоохранных лесов и в зонах подтопления при высоких паводках в долинах рек Белой, Пшиш, Марта устанавливается шириной 600–2500 м.

В водоохранной зоне располагается 26 объектов загрязнителей, в том числе 13 животноводческих объектов, 10 бригадных стансов со складами ГСМ, склад ядохимикатов, склад с протравочным пунктом и взлетно-посадочной полосой. Все объекты-загрязнители, за исключением двух находящихся в прибрежной полосе и подлежащих выносу, намечается обваловать.

Прибрежную полосу и прибрежную водоохранную зону предусматривается залужить и облесить. Общая площадь насаждений должна составить 884 га. Залужение прибрежной полосы луговой растительностью составляет 163 га.

Границы зоны санитарной охраны Краснодарского водохранилища намечаются на расстоянии 2 км от уреза воды при НПУ.

Затраты, предусмотренные «Схемой...» составляют 80 млн руб. (в ценах 1984 г.), в том числе на борьбу с подтоплением 40 млн.; на берегоукрепительные мероприятия – 20 млн.; на реконструкцию сооружений – 8 млн руб.; на обустройство водоохранной зоны – 1 млн руб.

#### *Правила эксплуатации Краснодарского водохранилища*

Новый режим работы Краснодарского водохранилища должен предусматривать гарантированное обеспечение водой потребителей.

В водохозяйственных расчетах принят безвозвратный водоотбор Верхней Кубани в объеме 2931 млн м<sup>3</sup>.

Установлено, что при снижении отметки НПУ до 32,75 м без ввода Тиховского гидроузла (ТГУ) могут быть в полном объеме удовлетворены потребности промышленности и коммунального хозяйства. Запросы рыбного хозяйства могут быть

удовлетворены по утвержденному проекту в объеме  $4,2 \text{ км}^3$ , на нужды орошения может быть подано  $2,22 \text{ км}^3$ , что вызовет сокращение рисовых систем на 20 тыс. га и перевод оставшихся на 50% насыщение рисом.

При вводе ТГУ нужды орошения могут быть удовлетворены на современном уровне –  $2,95 \text{ км}^3$ . При этом подача на рыбохозяйственные нужды сохранится в прежнем объеме  $4,2 \text{ км}^3$ , что менее требуемого для полного водообеспечения рыбного хозяйства  $5,6 \text{ км}^3$ . В этом случае площади риса сокращаются на 80 тыс. га при 50 % насыщении рисом оставшихся.

Правилами эксплуатации Краснодарского водохранилища предусматриваются режимы регулирования паводков в соответствии с пропускной способностью р. Кубани и Протоки на современном уровне и после предполагаемой реконструкции их обвалования, исходя из не превышения проектных уровней воды в водохранилище и пропускной способности его сооружений. Даются указания о порядке регулирования сверхрасчетных паводков, обеспечивающие снижение угрозы разрушения сооружений; устанавливается пропускной минимальный уровень воды в нижнем бьефе водохранилища.

Согласно «Правилам...» принятие решений по режиму регулирования паводков закрепляется только за управлением эксплуатации водохранилища, что повышает уровень надежности этих решений.

«Правилами...» полно и детально разработан порядок ухода за сооружениями и регламентирован режим контроля за их состоянием.

#### *Замечания и предложения по «Схеме...»*

1. Не учитывается кризисное экологическое состояние в бассейне Азовского моря, сложившееся в результате увеличения безвозвратного изъятия стока Кубани и загрязнения сбросными водами рисовых систем, сточными водами промышленных предприятий и объектов ЖКХ. Так, предполагается увеличение площади орошаемых земель с использованием

водных ресурсов Краснодарского водохранилища на 30 тыс. га, в том числе рисовых севооборотов на 1 тыс. га с увеличением безвозвратного водоотбора из р. Кубани ниже водохранилища на 31 млн м<sup>3</sup>/год.

2. Ввиду отсутствия заключения технической экспертизы Минводхоза РСФСР считается необоснованным отклонение от реализации всего комплекса мероприятий по повышению надежности основных сооружений, предусмотренных СНиПом.

Учитывая катастрофические последствия возможного разрушения основных сооружений водохранилища, необходимо уточнение сейсмических условий их площадок, существующих правил их эксплуатации и их учет при разработке мероприятий по усилению сооружений.

3. Следует рассмотреть целесообразность сохранения сниженного НПУ как альтернативы другим мероприятиям по повышению класса надежности основных сооружений, а также выполнению мероприятий по увеличению пропускной способности рек Кубани и Притоки.

Реконструкция дамб, ввод в действие Тиховского гидроузла могут полностью утратить свое назначение, если, начиная с 1992 г. все рисосеяние края и Адыгеи будет переведено на 50 % насыщение рисом севооборотов.

4. Предложение по переустройству парапетов с увеличением верха волноограничителя до 39 м недостаточно обосновано, учитывая снижение НПУ на 0,9 м.

5. Недостаточно обосновано сохранение классности (3 кл.) защитных сооружений от затопления и подтопления по р. Псекупс, Пшиш, х. Городского и др.

6. Необходимо обосновать рекомендуемый «Схемой...» вариант крепления правого берега водохранилища монолитными железобетонными плитами.

7. Около 70 % земель водосборов рек, впадающих в водохранилище расположены на склонах. Решение авторов «Схе-

мы...» пренебречь эрозионными процессами, из расчета на противоэрозионный характер земледелия в хозяйствах, не подтверждается данными по твердому стоку впадающих рек. Не учтены овражная эрозия, дефляция почвы при пыльных бурях, нет оценки влияния водохранилища на усиление оползневых явлений между ст. Воронежской и г. Усть-Лабинском и участие материалов оползней в заилении чаши водохранилища.

Предложенные «Схемой...» меры: расчистка русел рек, берегоукрепление, посадка лесополос, залужение прибрежной полосы, изъятие отложений на территории водохранилища с помощью земснарядов предусматривают лишь снижение процессов заиления, а не устранения причин увеличения твердого стока рек и в прибрежной зоне.

Вместе с тем в крае разработана схема контурно-мелиоративного земледелия на склоновых землях рек, которая предусматривает решение этой проблемы. Затраты на такие мероприятия с учетом изменения структуры площадей схемой не предусмотрены.

8. Не предусмотрено дальнейшее детальное исследование закономерностей русловых деформаций с целью их прогноза и устранения негативных последствий на условия эксплуатации водохранилища и гидротехнических сооружений нижнего бьефа, не оценено влияние порога-гасителя на условия ската рыбы из водохранилища и их пропуски в верхний бьеф.

9. Не рассмотрена вероятность крупных негативных изменений природного комплекса и условий проживания населения вследствие предусматриваемого санитарного попуска в ноябре-апреле в низовья Кубани в объеме  $60 \text{ м}^3/\text{с}$ . Расчеты показали, что это вызовет: потерю одного из крупнейших и ценных в рыбохозяйственном отношении Большого Ахтанизовского лимана, смыкание моря с лиманами, блокирование захода осетровых, рыбца, шемаи, судака, тарани и др. видов; ухудшение питьевого водоснабжения населения Нижней Кубани, Тамани, Анапы.

Проигнорирована рекомендация специалистов о необходимости регулярных (2 раза в месяц) реанимационных попусков больших расходов воды. Положение усугубляется тем, что в настоящее время повысилась загрязненность воды.

При санитарных попусках 40 и 20 м<sup>3</sup>/с будут осушаться водозаборы и кроме нарушения снабжения водой населения Нижней Кубани, Анапы и Таманского полуострова, также ухудшится водоснабжение рыбоводных мелиоративных систем, нерестово-возрастных хозяйств осетровых заводов в связи с прогнозируемой активизацией донной эрозии и сопутствующей посадкой уровней воды обоих рукавов.

При таких попусках скорость течения на устьях р. Кубани и р. Протоки снизится до 0,11 и 0,07 м/с соответственно. Вследствие этого, а так же малой глубины рукавов возникнут заторные пробки. Выше них будут возникать наводнения и наледи, а ниже по течению рукава будут полностью осушаться.

Аналогичные перемычки будут образовываться в устьях обоих рукавов. Это имело место в феврале 1985 г., когда при расходе 57 м<sup>3</sup>/с были блокированы устья р. Кубани и р. Протоки. При малых расходах и скоростях течения воды возникает также угроза подсосывания соленых морских вод в рукава Кубани и Протоки. В эти периоды морские воды неизбежно будут проникать по рукавам на многие километры.

10. Рыбохозяйственный раздел ограничен лишь мероприятиями по рыбохозяйственному использованию водохранилища. Не дана должная оценка работе рыбопропускного сооружения, которая является неудовлетворительной из-за конструктивных недостатков рыбоподъемника. Нет оценки влияния на рыбные запасы проведения крупномасштабных дноуглубительных работ и добычи стройматериалов в устьях рек-притоков и в русле р. Кубани.

Ошибочна рекомендация по вселению Белого амура без оценки естественной кормовой базы. Не учтено ухудшение

условий эффективности работы Краснодарского осетрового завода, построенного в счет компенсации ущерба, наносимого эксплуатацией водохранилища и фактически не возмещаемого из-за отсутствия автономного водоснабжения.

11. Не рассматривается вопрос создания комплексного мониторинга водохранилища.

12. Определенная «Схемой...» шестикилометровая зона подтопления расположенных в ее пределах земель, не учитывает подтопления населенных пунктов Красногвардейского и Теучежского районов, которое возникло после строительства водохранилища и может быть следствием его эксплуатации. Не решен вопрос защиты от подтопления кладбищ в населенных пунктах: х. Чумаков, а. Ассоколай, а. Нешукай, а. Пшикуйхабль, а. Пчегатлукай, х. Колос, х. Калинина. Не предусматривается централизованное водоснабжение и канализование этих населенных пунктов.

13. Не предусматривается прекращение сброса коллекторно-дренажных вод с рисовых и других орошаемых земель, загрязненных пестицидами и иными загрязнителями, между тем, как оно является источником питьевого водоснабжения г. Краснодара.

14. Недостаточно проработаны вопросы по разведке археологических памятников в чаше водохранилища и прибрежной полосе. Для выявления их количества и состояния потребуется 0,2–0,3 млн руб., а на раскопки уже выявленных 192 археологических памятников 6,5 млн руб.

*Замечания по «Правилам...»*

1. Принятие схемы распределения водных ресурсов между потребителями не учитывает современное кризисное состояние экосистемы Азовского моря.

2. Азовское море не включено в число водопотребителей.

3. Рабочие графики попусков из водохранилища и через плотины Федоровского и Тиховского гидроузлов составлены только для гарантированного обеспечения водозаборов ороси-



тельных систем и не обеспечивают поддержания горизонтов в створах водозаборов Таманского группового водопровода из Казачьего Ерика.

4. Не предусмотрено сокращение удельных оросительных норм на 15 % (по постановлению Сов. Мин. СССР от 19 января 1988 г.).

*Выводы:*

1. Представленная «Схема...» в целом отражает основные мероприятия по улучшению технического состояния Краснодарского водохранилища и благоустройству его прибрежной зоны и может быть рекомендовано к практической реализации с учетом замечаний и индивидуальных экспертных заключений.

2. Ни один из шести рассмотренных в «Правилах...» вариантов распределения водных ресурсов не обеспечивает сохранения экологической устойчивости эволюционно сложившегося природного комплекса низовьев Кубани и Восточного Приазовья, не удовлетворяет минимальные требования рыбного хозяйства по сезонному и годовому распределению стока, не учитывает в числе водопотребителей Азовское море, не обеспечивает оптимальные условия навигации.

3. Величина и режим санитарных попусков в р. Кубань и Протоку требуют экологического обоснования с учетом биогеоза в реке и природного комплекса Низовьев Кубани и Восточного Приазовья, обеспечения безопасного проживания людей в этой зоне, нерестовой и зимовальной миграции проходных и полупроходных рыб.

Учитывая, что р. Кубань является источником питьевого водоснабжения детского курорта Анапы и других населенных пунктов, при расчете величины и режимов санитарных попусков учесть возросший объем сброса сточных вод г. Краснодара.

*Комиссия рекомендует:*

1. В первую очередь осуществить мероприятия по переводу основных гидросооружений на 1-й класс и их реконструкцию.

2. Детально изучить сеймотектонические условия района расположения сооружений водохранилища и их сейсмостойкость и учесть результаты исследований при определении надежности сооружений.

3. Предусмотреть создание службы комплексного мониторинга в зоне влияния водохранилища с учетом результатов проводимых в настоящее время работ по комплексной инженерно-геологической съемке прибрежной зоны водохранилища.

4. Предусмотреть в 1992–1995 г. проведение НИР и разработку мероприятий по предотвращению или существенному уменьшению твердого стока со склоновых земель бассейнов рек Лабы, Урупа, Белой и изменению структуры посевных площадей с учетом требований контурно-мелиоративного земледелия.

5. Согласовать снижение НПУ водохранилища на 0,9 м (32,75 м) в целях увеличения противопаводковой емкости, улучшения режима в нижнем бьефе, уменьшения зоны подтапливания прилегающих территорий, повышения надежности ГТС, снижения затрат на противопаводковые мероприятия.

Считать преждевременным согласование последовательного повышения НПО водохранилища до 33,65 м без глубокой проработки возможных экологически негативных последствий, с учетом обеспечения безопасности жизни и здоровья населения прилегающей территории.

6. Согласовать временно, до 1993 г. «Правила...» по варианту 6. Суммарный объем попусков в нижнем бьефе Краснодарского гидроузла 7817 млн м<sup>3</sup>, ТГУ не работает, посевы риса составляют 50 % севооборотов рисовых систем.

В срок до 1993 г. разработать варианты графиков попусков воды из водохранилища, удовлетворяющие экологические (в море), сезонные рыбонерестовые и рыбомелиоративные попуски, с учетом сокращения водопотребления на нужды рисосеяния, за счет снижения доли риса в севообороте до 33,3 %, внедрения безгербицидной технологии, с разработкой экономического обоснования.

7. В переходный период с 1992 г. все рисосеяющие хозяйства перевести на 50 % насыщение рисом севооборотов.

8. К реализации рекомендаций приступить с ноября 1991 г.

*Состав комиссии*

Председатели комиссии

Заместители председателя (3 чел.)

Ученые секретари (2 чел.)

Члены комиссии (27 чел., подписи, особое мнение).

Особое мнение членов экспертной группы (подписано доцентами кафедры зоологии КГУ Г. К. Плотниковым, Ю. И. Абаевым, А. Г. Крыловой, М. Х. Емтылем; доцентом кафедры экологии и биологии растений М. Р. Дюваль-Строевым, преподавателем кафедры геоморфологии М. Ю. Беликовым).

«Схема...» полностью ориентирована на выращивание большого количества риса и уходит от выполнения других целей: организации высокорентабельного рыбохозяйственного водоема, защиты низовьев р. Кубани от наводнений, улучшения современного состояния организованного отдыха.

В результате заполнения водохранилища было подтоплено около 20 тыс. га плодородных земель вместе с расположенными на них населенными пунктами. В значительной мере изменился водный режим низовий Кубани, кубанских лиманов с зоной прилегающих плавней и восточного сектора Азовского моря. Зарегулирование Кубани привело к уменьшению стока и изменению качества воды, что повлекло к осолонению моря и

вселению многочисленных хищных беспозвоночных из Черного моря медуз, гребневиков, ночесветок и др.

В водохранилище оседает более 90 % твердых стоков, служащих источников биогенов для кубанских лиманов и Азовского моря. Из-за зарегулирования стока Кубани прекратилось вымывание избыточной органики из лиманов, служившей ранее источником органических удобрений для Азовского моря, что в свою очередь нарушило установившееся связи планктонных и других сообществ.

Сильное заилиение ложа водохранилища значительно эвтрофирует (ухудшает) качество воды, постоянно угрожает нарушением кислородного режима водоема.

Кардинальные изменения произошли в численности и видовом составе наземной и водной биоты, изменился состав естественной кормовой базы гидробионтов. На смену зеленым и диатомовым водорослям пришли сине-зеленые, эвгленовые и др., которые населяют воду с высоким содержанием органики. Они ухудшают среду, отравляя воду метаболитами. Копеподный планктон сменился кладоцера-коловраточным. В результате в Азовское море и в кубанские лиманы поступают сильно эвтрофированные воды, да еще на 30 % меньше по объему.

Особенно сильно пострадало рыбное хозяйство. Каждый изъятый 1 км<sup>3</sup> повлек потерю 20–30 тыс. ц рыбы в год. Практически прекратился естественный нерест высокоценных рыб-аборигенов (осетровые, рыбец, шемай). Состояние их стад таково, что рыбзаводы давно не могут использовать местных производителей из-за их полного отсутствия. Утрачена азовская популяция осетровых.

Производители севрюги, осетра, рыба, шемаи и др., нерестилище которых находятся выше плотины, не могут попасть к местам нереста из-за крайне не эффективной работы рыбоподъемника. Места аборигенных рыб занимают менее ценными вселенцами – растительноядными, буффало и др. В Ку-

бани стали появляться вселенцы из Азовского моря – игла-рыба, сельдь, бычки.

Рыбопродуктивность водохранилища – 10–14 кг/га, а по прогнозам на 2005 г. составит 42,5 кг/г в год. А продуктивность Азовского моря в середине XX в. составляло 80 кг/га.

Из-за сложившегося гидрологического режима в низовьях Кубани ежегодно полностью погибает от затопления гнезд вся первая кладка уток, гусей, др. птиц, погибает молодь ондатры и др. млекопитающих. Вся дельта Кубани превратилась в разбалансированную гидробиологическую и гидрологическую систему, не связанную с природными потребностями животного и растительного мира.

Для регулирования водного режима водохранилищ их берега обсаживают водоохранными лесными полосами шириной 5–6 км. Эти полосы также защищают от эрозии берега. За 18 лет эксплуатации водохранилища на его берегах не посажено ни одной лесополосы, ни одного парка, да и в новой «Схеме...» этому вопросу не уделено должного внимания.

Малопригодны также условия отдыха населения в зоне водохранилища. Практически по всему периметру земельные угодья распаханы до уреза воды. Частый перепад уровня воды уменьшает рекреационную привлекательность территории, а применение на прилегающих с/х угодьях различных органических и минеральных удобрений, ядохимикатов и т.п. крайне уменьшает возможности отдыха в данной зоне.

*Вывод:*

1. Краснодарское водохранилище отрицательно воздействует на экосистему дельты Кубани, восточного Приазовья и Азовского моря.

2. Усугубляется отрицательное воздействие на состояние Азовского моря, продолжается его осолонение, эвтрофирование, изменение биоты, сокращение рыбопродуктивности, выпадают уникальные виды Кубанской ихтиофауны, а предпринимаемые меры эффекта не дают.

3. Эксплуатация водохранилища ухудшила (в результате подтопления) результаты земледелия на огромных территориях.

4. Вопросы создания лесополос и лесопарков должны быть проработаны с указанием материалов, сроков исполнения, затрат и исполнителей.

5. Зона Краснодарского водохранилища не соответствует критериям применяемым к местам массового отдыха. Считаю целесообразным использование Краснодарского водохранилища только для ликвидации угрозы затопления освоенной и населенной территории в 600 тыс. га.

С задачей гарантированной подачи воды на оросительные системы после сокращения посевов риса и изменение технологий его возделывания за счет сокращения водопользования может справиться Федоровский гидроузел.

## ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
1 ВВЕДЕНИЕ В ЭКОЛОГИЧЕСКУЮ ЭКСПЕРТИЗУ.....	5
1.1 Государственная и общественная экологические экспертизы на разных этапах экологического проектирования	5
1.2 Правовая база экологической экспертизы в России. Федеральный закон «Об экологической экспертизе».....	5
1.3 Нормативно-методическая база экологической экспертизы в России.....	9
1.4 Принципы экологической экспертизы.....	11
1.5 Экологические требования, экологические критерии и стандарты, экологические нормативы.....	14
2 ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ЭКСПЕРТИЗА	17
2.1 Законодательные требования в области государственной экологической экспертизы.....	17
2.2 Объекты экологической экспертизы.....	18
2.3 Порядок проведения государственной экологической экспертизы.....	24
2.4 Представление и рассмотрение документации.....	28
2.5 Порядок формирования экспертных комиссий. Права и обязанности эксперта.....	29
2.6 Утверждение заключения ГЭЭ.....	31
2.7 Права и обязанности заказчика. Финансирование ГЭЭ....	34
3 ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ЭКСПЕРТИЗА НА ТЕРРИТОРИИ КРАСНОДАРСКОГО КРАЯ.....	38
4 ОБЩЕСТВЕННАЯ ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ЭКСПЕРТИЗА....	50
4.1 Общественная экологическая экспертиза в процессе подготовки заключения по проектной документации.....	50
4.2 Заинтересованная общественность при реализации конкретного вида деятельности.....	51
4.3 Формы проведения общественной экологической экспертизы. Выгоды и риски.....	53
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	57
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ.....	59
ПРИЛОЖЕНИЕ.....	61

Учебное издание

**Никифоренко Юлия Юрьевна, Теучеж Аминет Аслановна**

## **ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ЭКСПЕРТИЗА**

*Учебное пособие*

В авторской редакции  
Дизайн обложки – Н. П. Лиханская

Подписано в печать 00.00.2019. Формат 60 × 84 <sup>1</sup>/<sub>16</sub>.

Усл. печ. л. – 4,7. Уч.-изд. л. – 3,6.

Тираж экз. Заказ № \_\_\_\_

Типография Кубанского государственного  
аграрного университета.

350044, г. Краснодар, ул. Калинина, 13