**Экологическая экспертиза**

Асташов К. В.

**Введение**

Постановление ЦК КПСС и Совета министров СССР от 7 января 1988 г. создало условия для формирования нового подхода к природопользованию:

• была реформирована система природоохранных органов. Указанным постановлением был создан надведомственный орган Госкомприроды СССР (впоследствии — Министерство природопользования и охраны окружающей среды СССР),

• было признано целесообразным создать в Москве в системе Госкомрироды СССР Всесоюзный научно-исследовательский центр по проблемам охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов

• в соответствии с постановлением была создана система экологической экспертизы.

Важным этапом в формировании экологического законодательства явилось принятие 12 декабря 1993 г. Конституции РФ, которая определила равноправие различных форм собственности (государственной, муниципальной и частной) на землю и иные природные ресурсы (ст. 9, 36), а также право граждан на благоприятную окружающую среду I,CT 42). В прежней Конституции страны декларировалась только государственная собственность на природные ресурсы. После принятия Конституции РФ практически полностью было пересмотрено законодательство Российской Федерации, в том числе и экологическое. Сформировалось новое экологическое законодательство Российской Федерации, структура которого была уже рассмотрена выше. Экспертиза — это исследование специалистом (экспертом) каких-либо вопросов, решение которых требует специальных познаний в области науки, техники или искусства. Экспертные оценки представляют собой количественные и (или) пор (ко-вые оценки процессов или явлений, не поддающихся непосредственному измерению, а поэтому основываются на суждениях специалистов. Экологическая экспертиза — это установление соответствия намечаемой хозяйственной и иной деятельности экологическим требованиям и определение допустимости реализации объекта экологической экспертизы в целях предупреждения возможных неблагоприятных воздействий этой деятельности на окружающую природную среду и связанных с ними социальных, экологических и других последствий реализации объекта этой экспертизы. Экологическая экспертиза проводится на строительство новых, реконструкцию действующих заводов, фабрик, шахт, рудников, машин, оборудования, а также материалов, приборов, оказание услуг и т.п., использование которых ведет к загрязнению окружающей среды и разрушению экосистем, нерациональному использованию природных ресурсов, наносит вред здоровью населения, растительному и животному миру. Требования к качеству и обоснованности проведения экологических экспертиз постоянно повышаются наряду с ускорением научно-технического прогресса, внедрением в производство новейшей техники и технологии. В связи с этим периодически пересматриваются законодательные и нормативные материалы. Федеральный закон «Об экологической экспертизе» от 23 ноября 1995 г. №174-ФЗ. регулирует отношения в области экологической экспертизы. Он направлен на реализацию конституционного права граждан Российской Федерации на благоприятную окружающую среду посредством предупреждения негативных воздействий хозяйственной и иной деятельности на эту среду и предусматривает реализацию конституционного права субъектов Российской Федерации на совместное ведение вопросов охраны окружающей среды и обеспечение экологической безопасности. Наряду с этим законом действует постановление Правительства Российской Федерации от 11 июня 1996 г. № 698 «Об утверждении Положения о порядке проведения государственной экологической экспертизы». Экологическая экспертиза основывается на принципах:

• презумпции потенциальной экологической опасности любой намечаемой хозяйственной и другой деятельности;

• обязательности проведения государственной экологической экспертизы до принятия решений о реализации объекта экологической экспертизы;

• комплексности оценки воздействия на окружающую природную среду хозяйственной и другой деятельности и его последствий;

• обязательности учета требований экологической безопас-ност и при проведении экологической экспертизы;

• достоверности и полноты информации, представляемой на экологическую экспертизу;

• независимости экспертов при осуществлении полномочий в области экологической экспертизы;

• научной обоснованности, объективности и законности заключений экологической экспертизы;

• гласности, участия общественных организаций (объединений), учета общественного мнения;

• ответственности участников экологической экспертизы и заинтересованных лиц за организацию, проведение, качество экологической экспертизы.

**Понятие Экологической Экспертизы**

Закон Российской Федерации «Об экологической экспертизе» [4] определяет экологическую экспертизу (ЭЭ) как «установление соответствия намечаемой хозяйственной и иной деятельности экологическим требованиям и определение допустимости реализации объекта экологической экспертизы». При этом в российском законодательстве существует и правовое определение более частного понятия — «государственная экологическая экспертиза» (ГЭЭ). Оно содержится в ст. 35 и 36 Закона «Об охране окружающей природной среды» [3]: «Государственная экологическая экспертиза является обязательной мерой охраны окружающей природной среды, которая проводится с целью проверки соответствия хозяйственной и иной деятельности экологической безопасности общества, предшествующей принятию хозяйственного решения, осуществление которого может оказывать вредное воздействие на окружающую природную среду». Комментарий к данному закону определяет экологическую экспертизу как «организационно-правовую форму предупредительного контроля и самостоятельный вид управленческой деятельности». А эколого-правовой словарь, прилагаемый к Комментарию, добавляет к определению «предварительную проверку соответствия хозяйственных проектов, предпроектной документации, программ, изделий, материалов, сырья, продукции, стандартов и иных веществ, решений требованиям экологической безопасности и охраны окружающей среды (ОС)». В сопоставлении с западной терминологией предлагается рассматривать ГЭЭ, как стадию экологической оценки.

**Понятие оценки воздействия на окружающую среду**

На первый взгляд похожие понятия ЭЭ и оценка воздействия на окружающую среду, имеют и некоторые различия, требующие пояснений (ОВОС).

1. ОВОС — это «процедура учета» экологических требований или их выявление и обоснование (т.е. чисто информационная мера). Она реализуется при подготовке оптимального решения (на стадии намерений или проектирования). В отличие от нее ЭЭ — это «установление соответствия» экологическим требованиям уже готового проекта и «определение допустимости» принятия решения о его реализации (т.е. административная мера).

2. ОВОС по своей сути является процессом исследования воздействия проектируемой деятельности и прогноза его последствий для окружающей среды и здоровья человека, в то время как экологическая экспертиза (прежде всего государственная ЭЭ) является процессом предварительной контрольной проверки принимаемых хозяйственных решений на соответствие требованиям экологического законодательства.

3. Целью ОВОС и экологического обоснования является «выявление и принятие» (т.е. исследование, разработка и внедрение необходимых природоохранных мер, адекватных существующей и прогнозируемой экологической ситуации, в то время как цель ЭЭ — «предупреждение» (т.е. запрет, доработка проекта или выбор лучшей альтернативы) неблагоприятных воздействий, несмотря на принятые (или только предполагаемые) профилактические меры.

**Понятие Экологического Образования**

Не имеющее четкого правового закрепления, понятие «экологическое обоснование» (ЭО) определяется специалистами Госкомэкологии России [103] как совокупность доводов (доказательств) и научных прогнозов, позволяющих оценить экологическую опасность намечаемой хозяйственной и иной деятельности для экосистем и человека. Очень похожее на ОВОС экологическое обоснование фактически является составной частью проекта или (реже) предшествующим ему мероприятием. I Рассматривая организационный ряд («жизненный цикл проекта»): исследование — обоснование — проектирование - экспертиза — решение о реализации, можно довольно точно указать место каждого из этих мероприятий. Экологическое сопровождение проекта должно начинаться с ОВОС, являющейся составной частью исследования. Экологическое обоснование (ЭО) должно опираться на данные ОВОС, являясь начальной стадией проектирования, входящей в этап технико-экономического обоснования (ТЭО) или технико-экономического расчета (ТЭР). В настоящее время ОВОС или входит как составная часть в проект, заменяя отсутствующее ЭО, или проводится параллельно проектированию, подготавливая материалы для экспертизы. Экологическая экспертиза, в свою очередь, завершает проектную стадию, подготавливая решение о возможности (или невозможности) реализации проекта.

**Правовая база экологической экспертизы в России**

Правовое регулирование эколого-экспертной деятельности как одного из видов экологического менеджмента - управления охраной окружающей среды, рациональным природопользованием и обеспечением экобезопасности, является составной частью знаний будущего эксперта. Эти знания базируются на изучении соответствующих законов и подзаконных акты органов власти и управления РФ в области экологической экспертизы и ОВОС. При этом нормативная база ЭЭ и ОВОС, в свою очередь, опирается на соответствующие нормативно-технические документы (стандарты, нормы, правила и т.д.) и методические (пособия, инструкции, рекомендации, методики и др.) материалы, разрабатываемые специализированными ведомствами и научными учреждениями. Структура российского законодательства в области экологической экспертизы. В настоящее время систему российского законодательства в области экологической экспертизы и ОВОС составляют, нормы статей 41 (п. 3) и 42 Конституция РФ, целевой федеральный закон «Об экологической экспертизе» [4] и ряд статей (ст. 35-39) базового закона РФ «Об охране окружающей природной среды» [3], являющегося фактически основами российского экологического законодательства. Помимо федеральных законов действует ряд указов Президента РФ и постановлений Правительства, конкретизирующих их. На основе Конституции и указанных законов федерального уровня представительными и исполнительными органами власти и управления субъектов федерации, а также органами местного самоуправления постепенно разрабатываются проекты и принимаются на своем уровне соответствующие законы (например, в республике Карелия или в Татарстане), другие правовые акты и административные нормативно-правовые документы соответствующего уровня. Действующие законы регулируют в основном государственную ЭЭ, в меньшей степени — общественную ЭЭ и практически не касаются ОВОС. Закон «Об охране окружающей природной среды» [3] содержит специальный раздел (разд. V), посвященный в основном государственной ЭЭ, её цели и принципам (ст. 35), в том числе принципу обязательности (ст 36), объектам (ст. 37) и ответственности за невыполнение требований ГЭЭ (ст. 38). Специальная статья закона посвящена общественной ЭЭ (ст. 39), которая практически не регламентируется им, хотя и ставится в зависимость от государственной экспертизы Помимо указанных статей закона, напрямую посвященных ЭЭ, в нем присутствует ещё несколько, косвенно относящихся к данной области Это статьи раздела IV о нормировании качества окружающей среды (ст. 25-34), а также статьи разделов VI и VII (ст. 40-57), посвященные экологическим требованиям, учитываемым в ходе экологической экспертизы.

Федеральный закон «Об экологической экспертизе» [4] развивает нормы указанного выше, более подробно регулирует отношения в области ЭЭ и целиком посвящен этому вопросу (т.е. является целевым законом). В этом законе впервые дается определение экологической экспертизы вообще, а не только государственной (ст. 1), более подробно раскрываются принципы (ст. 3) и указываются виды ЭЭ (ст. 4). Глава II закрепляет полномочия органов государственной власти и местного самоуправления, в т ч Президента, Федерального Собрания и Правительства РФ (ст. 5), вопросы ведения субъектов РФ (ст. 6) и полномочия органов местного самоуправления в области ЭЭ (ст. 9). Кроме того, данная глава впервые вводит понятие «специально уполномоченные государственные органы в области экологической экспертизы», распределяет их полномочия, права и обязанности между федеральным (ст. 7) и территориальным (ст. 8) уровнями.Глава III закона [4] полностью посвящена государственной экологической экспертизе, конкретизирует объекты ГЭЭ федерального уровня (ст. 11) и уровня субъектов федерации (ст. 12), дает юридическое определение понятия «специально уполномоченная государственные органы в области экологической экспертизу (ст. 13), закрепляет самый общий порядок проведения ГЭЭ (ст. 14), определяет статус и обязанности экспертной коми сии (ст. 15), её эксперта (ст. 16) и председателя (ст. 17), а фиксирует различия в юридической силе заключений эксперта комиссии и государственной экологической экспертизы (ст. 18).

Более подробно, чем в законе [3] глава IV закона «Об экологической экспертизе» регламентирует общественную ЭЭ (ст. 20), определяя её объекты (ст. 21), порядок (ст. 22) и условия проведения (ст. 23), правила регистрации ОЭЭ (ст. 24), статус её заключения (ст. 25), права граждан и общественных организаций в этой области (ст. 19). В специальной главе (гл. V) закреплены права (ст. 26) и обязанности (ст. 27) заказчиков документации, подлежащей ЭЭ. В общих чертах главой VI определен порядок финансирования ГЭЭ (ст. 28) и ОЭЭ (ст. 29). Важнейшую роль в механизме реализации данного закона играет глава VII, закрепившая 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). В общем виде описывается порядок разрешения споров в области ЭЭ (ст. 35). Закрепляется принцип верховности международного законодательства в области ЭЭ над российским национальным (ст. 36), а также содержатся нормы (ст. 38) о приведении в соответствии с данным законом всех правовых актов Президента, Правительства, ведомств и субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления по вопросам ЭЭ и реализации объектов, подлежащих ей. Указанные выше федеральные законы формируют основы законодательства в области ЭЭ, но практически, не являясь законами прямого действия, они требуют наличия конкретизирующих и дополняющих их подзаконных нормативных и правовых актов Президента и Правительства РФ, ведомств, субъектов федерации и органов местного самоуправления. К данной нормативно-правовой документации в области ЭЭ и ОВОС относятся следующие подзаконные акты:

— постановления Правительства РФ

— указы Президента РФ

— нормативные документы специально уполномоченных государственных органов в области ЭЭ России и территориальных органов этого комитета

— приказы

— нормативные документы и материалы других ведомств по ЭЭ

— документы Минздрава России

— документы

— документы Госатомнадзора России

— документы Росгортехнадзора и иных ведомств

— нормативные документы и материалы субъектов федерации в области ЭЭ.

— Международные документы. Существуют и рекомендательные материалы, которые в России не применяются, но берутся в качестве прототипов при подготовке национальных документов в области ЭЭ и ОВОС. (Одним из важнейших международных документов в изучаемой области является Международная Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте [39]. Конвенция, которую в 1991 году учредил ещё СССР) Технические документы.

— Государственные стандарты, нормы, правила и порядки, перечни и классификаторы (ГОСТы, ОСТы, СНиПы, СП, СанПиНы, СН, ОСП, ОНТП, НРБ, ПБТРВ, НВН и др ), а также руководства, методики, методические и др рекомендации, справочные и иные пособия (РД, РДС, ОНД, МУ, МР и т.д.)

— Экологическим требованиям Их число огромно (см перечень в приложении к [1]),

**Теоретические основы экологической экспертизы**

Теория экологической экспертизы включает цели, задачи (основные функции), принципы, типизацию объектов и субъектов, вносящую различия в процедуру (ЭО) и экологическим аудитом (ЭА) представляют собой комплекс экспертных мероприятий, охватывающих основные этапы процесса непрерывного учета экологического фактора при переходе к устойчивому развитию. Данный процесс предложено называть экологическим сопровождением хозяйственной деятельности (ЭСЩ) [29] (точнее — экологическое регулирование хозяйственной деятельности — ЭРХД), которое должно осуществляться на всех её стадиях — от возникновения идеи через обоснование и реализацию замысла, до реабилитации и достижения приемлемого качества окружающей среды (ОС) после завершения деятельности в рамках этого замысла.

Если государственная ЭЭ обеспечивает учет экологических требований на стадии принятия управленческого решения, то ОВОС — на стадии его подготовки (ещё во время проектирования). При этом общественная ЭЭ может сочетать и то и другое, обеспечивая компромисс интересов всех участников планируемой деятельности.

**Цели экологической экспертизы**

Цели экологической экспертизы заключаются (по закону) в предупреждении возможных неблагоприятных воздействий хозяйственной и иной деятельности на окружающую природную среду и связанных с ними социальных, экономических и иных последствий реализации объекта экологической экспертизы [4]; а также в обеспечении реализации конституционных прав граждан России на информацию, благоприятную природную среду и экологическую безопасность [40]. Зарубежное (международное) природоохранное законодательство рассматривает цель экологической экспертизы несколько шире. Например, в соответствии с Директивой ЕЭС № 337/85 [39] - ЭЭ считается «воплощением предупредительной экологической политики», подразумевающей оценку экологического воздействия проектов хозяйственного развития на окружающую среду, активное участие общественности на всех стадиях проведения экологической экспертизы и принятия решения об окончательной реализации этих проектов, широкое информирование о результатах ЭЭ, проведение консультаций между заинтересованными ведомствами и другими юридическими лицами, а также публикацию конечных результатов переговоров и консультаций [41]. При этом ОВОС, в отличие от ГЭЭ, проверяющей соответствие уже подготовленного решения экологическим требованиям, нацелена» прежде всего на выявление недостатков проекта и принятие необходимых мер по его улучшению с точки зрения экологических показателей. Цель общественной ЭЭ в явном виде до сих пор не определена, но, по-видимому, именно она является прямым проявлением права граждан на достоверную экологическую информацию.

**Задачи экологической экспертизы**

1. Организация и проведение (на стадии подготовки решения) всесторонних, объективных, научных исследований и анализа объектов экспертизы с позиций эффективности, полноты, обоснованности и достаточности предусмотренных в них мер, правильности определения заказчиком степени экологического риска и опасности намечаемой или осуществляемой деятельности, а также обеспечение экологического прогнозирования на основе информации о состоянии и возможных изменениях экологической обстановки вследствие размещения и развития производительных сил, не приводящих к негативному воздействию на ОС, т.е. определение вероятности экологически вредных воздействий и возможных их социальных, экономических и экологических последствий.

2. Оценка соответствия экологическим стандартам экспортируемых объектов, намечаемых к реализации, на стадиях, предшествующих принятию решения об их реализации, или соответствия названным стандартам уже осуществляемой деятельности, обеспечение государственного экологического контроля за качеством подготовки инициатором (заказчиком) проектов решений о развитии намечаемой им деятельности, а также подготовка объективных, научно-обоснованных выводов (заключений) и своевременная передача их государственным и иным органам, принимающим решение о реализации объекта экспертизы.

3. Информирование всех заинтересованных лиц (в т.ч. общественности) о возможных неблагоприятных воздействиях на окружающую природную среду и связанных с ними социальных, экономических и иных последствиях намечаемой деятельности в целях нахождения баланса интересов и компромиссного решения для снятия возникающих социально-психологических напряжений и предотвращения конфликтов на данной почве (задачи ОЭЭ).

**Принципы экологической экспертизы**

Принципы экологической экспертизы в действующем российском законодательстве довольно хорошо проработаны и закреплены в Законе «Об охране окружающей природной среды» (ст. 35) [3], выделяющем среди них принципы: обязательности, научной обоснованности, независимости (вневедомственности) в организации и проведении, широкой гласности и участия общественности, а также в законе «Об экологической экспертизе» [4], добавляющем принципы презумпции потенциальной экологической опасности и приоритета экологической безопасности, комплексности оценки, достоверности и полноты информации, гласности, ответственности. Кроме того, в неявном виде существует и действует принцип «платности» экологической экспертизы. Остановимся на важнейших из указанных принципов.

1. Принцип обязательности. Являясь ведущим, гласит что «ГЭЭ является обязательной мерой охраны окружающей природной среды, предшествующей принятию хозяйственного решения (ст. 36), а финансирование и осуществление работ по всем проектам и программам производится только при наличии положительного заключения ТЭЭ...» (ст. 70) [3]. Закон «Об экологической экспертизе» [4] добавляет и конкретизирует обязательность ТЭЭ моментом ее проведения до принятия решения о реализации объекта ЭЭ и обязательностью учета требований экологической безопасности. Кроме того, он закрепляет нормы, касающиеся обязательности заключения ГЭЭ и его исполнения (ст. 18): «... положительное заключение ГЭЭ является одним из обязательных условий финансирования и реализации объекта государственной ЭЭ...», а также то, что «... правовым последствием отрицательного заключения государственной ЭЭ является запрет реализации объекта ГЭЭ». Это касается и международно-правовой деятельности: «...несоблюдение требования обязательного проведения ГЭЭ проекта международного договора является основанием признания его недействительным». На практике обязательность ЭЭ проявляется в основном по отношению к проектам и 'программам, осуществление которых может оказывать вредное воздействие на окружающую природную среду.

2. Принцип научной обоснованности, объективности и законности заключений ГЭЭ. Рассматривается в законах [3, 4] в совокупности и означает, что ЭЭ представляют собой научно-исследовательский процесс и должны производиться на современном научно-техническом уровне с использованием новейших форм и методов научных исследований квалифицированными учеными-экспертами. При этом в результате должна быть осуществлена не столько- фиксация допущенных нарушений, сколько оценка их последствий, разработаны рекомендации органам или лицам, принимающим решения, а также выполнены необходимые прогнозы их реализации в действующих объектах.

3. Принцип независимости и вневедомственности. Относится в основном к ГЭЭ и означает, что непременным условием 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). Это создает условия для свободного волеизъявления эколого-экспертной комиссии, которая в своей работе должна руководствоваться только фактами, научными методами их обоснования и действующими законами. Общественная ЭЭ в теории предполагает ещё большую её независимость, однако сегодня на практике оказывается вдвойне зависимой: один раз - от ГЭЭ (пока та не признает её результатов), а второй раз - от групповых общественных интересов (ведь её организуют и проводят как правило уже с заранее сформировавшейся целью — доказать невозможность принятия решения о реализации объекта). ОВОС также нельзя рассматривать как полностью независимую, т.к. лица, её проводящие, как правило, зависимы (причем финансово) от заказчика документации или ОВОСа.

4. Принцип широкой гласности и участия общественности. Предполагает доступность и достоверность информации о ходе проведения экспертизы, принятых решениях и их учете органом управления при реализации объекта экспертизы; возможность общественных организаций и граждан получать такую информацию доводить до сведения лиц, принимающих решения, свою пози цию; обязательность для последних сообщать о принятых решениях и т.д. Этот принцип обеспечивается, в частности, ст. 84 и 86 закона [3], предусматривающими административную ответственность за отказ в предоставлении, или несвоевременное предоставление, или искажение экологической информации, а также возмещение причиненного таким правонарушением вреда. Гласность и достоверность экологической информации тесно связаны с привлечением общественности к участию в проведении государственной ЭЭ. Формы такого участия, подразумеваемые российским законодательством, многообразны: это рассмотрение предложений граждан и общественных объединений о самом проведении экологической экспертизы, возможное включение представителей общественности в состав экспертных комиссий, ознакомление населения с результатами государственной ЭЭ, проведение референдумов и т.д.

**Виды и типы экологической экспертизы**

Виды и типы экологической экспертизы в законодательстве России [3, 4] определены два вида ЭЭ — государственная и общественная. Что касается типов ЭЭ, то в России они законодательно пока не закреплены, но могут быть классифицированы по типу объекта, субъекта и этапа проводимой экспертизы. Существуют и специфические типы ЭЭ (при приватизации, страховании, инвестиционной деятельности и т.д.). Не вдаваясь в подробности типов объектов экспертизы, можно выделить 3 основных группы «по типу объекта»: ЭЭ предплановых, предпроектных и проектных материалов. Классификация по типу субъекта, уполномоченного проводить экспертизу, приводит к отраслевому рассмотрению и ведомственному согласованию как предварительному этапу экспертизы. Учитывая, что по российскому законодательству таких ведомств и федеральных служб, имеющих (кроме Госкомэкологии России) отношение к экологической экспертизе и частным оценкам в данной области, насчитывается около десяти, следует отметить, что и типов ЭЭ в этом случае оказывается также довольно много. Однако «ведомственный» подход, оправданный при анализе отдельных видов ресурсов или воздействий на ОС, не вполне приемлем в случае комплексной экологической экспертизы. Именно поэтому для координирования, организации и проведения ГЭЭ законодательством и административно Госкомэкологии России определен в качестве органа, осуществляющего межведомственные связи и общую координацию в сфере экологической экспертизы.

Отнесение типа ЭЭ к этапам хозяйственной деятельности ещё более сложно, т.к. таких этапов может быть около шестиста (планирование, проектирование, строительство, выпуск оборудования, штатное или аварийное осуществление деятельности и, наконец, её прекращение или ликвидация материальной структуры этой деятельности). Типизация экспертиз усложнена тем, что на каждом этапе деятельности одновременно или последовательно могут проводиться несколько мероприятий, несущих сегодня в себе экспертные функции: экомониторинг и предварительный экоаудит, экологическое обоснование, ОВОС и собственно ЭЭ (государственная и/или общественная), а также постаудит. В итоге получается матрица «парных» типов ЭЭ, например, «ОВОС проекта», или «ГЭЭ программы ликвидации (перепрофилирования и т.д.) предприятия», или «экоаудит документации по приватизации предприятия» и т.д.

**Субъекты Государственной экологической экспертизы**

Субъектами государственной экологической экспертизы закон [3] определяет «государственные органы и экспертные комиссии...», а в законе [4] уточняются их полномочия на федеральном уровне и уровне субъектов Российской Федерации и вводится понятие «специально уполномоченные государственные органы в области экологической экспертизы» (ст. 13). Таковыми по закону являются: «федеральный специально уполномоченный на то государственный орган в области охраны окружающей природной среды — Госкомэкологии России и его территориальные органы, которые имеют исключительное право на проведение государственной экологической экспертизы, и осуществляют соответствующие функции через свои подразделения, специализированные в области организации и проведения ГЭЭ». При изменении условий природопользования в процессе проектирования или по истечении срока действия согласований необходимо провести дополнительные согласования этих изменений до представления материалов в территориальные органы государственной экологической экспертизы. Закон «Об экологической экспертизе», рассматривая субъекты ЭЭ, определяет понятия «экспертная комиссия государственной экологической экспертизы» (ст. 15) и «эксперт государственной ЭЭ» (ст. 16). Кроме того, этот же закон закрепляет конкретные полномочия в области ЭЭ Президента, Федерального Собрания, Правительства, а также органов судебной власти РФ (ст. 5), определяет вопросы ведения субъектов РФ (ст. 6), а также полномочия, права и обязанности федерального и территориальных специально уполномоченных государственных органов в области экологической экспертизы (ст. 7 и 8). В учебно-правовой и другой литературе [11, 13] указывается, что субъектами ЭЭ и ОВОС должны выступать, как правило, три стороны: заказчик, подрядчик (исполнитель) и потребитель. Заказчиком является властная государственная структура, наделенная соответствующим правом назначать подобную ЭЭ или проводить ОВОС. Подрядчиком (исполнителем) может являться НИИ или подобное ему учреждение, которому будет поручено провести экспертизу (или ОВОС). Обычно исполнителем ЭЭ является самостоятельная экспертная комиссия, подобранная территориальным или федеральным органом Госкомэкологии России и утвержденная им. Потребителем следует считать организацию (предприятие, учреждение), объекты или документы которой стали предметом экспертного анализа, а также население. В ходе дальнейшего развития экспертного процесса, например, при назначении дополнительной или повторной экспертизы, обжаловании заключения экспертной комиссии, т.е. при расширении круга эколого-экспертных отношений, число субъектов и их виды могут меняться. В соответствии с этим в самом широком смысле в качестве субъектов ЭЭ можно рассматривать следующие:

— работников государственных органов контроля и надзора, а также других организаций и учреждений, выявляющих первичную информацию о нарушениях законов, норм, правил и стандартов в отношении уже действующих объектов экологической экспертизы или аудита (ЭА);

— представителей научно-исследовательских и проектных организаций, не входящих в состав экспертных комиссий, но создающих те самые материалы и документы, подлежащие экспертизе (экологические обоснования и/или материалы ОВОС);

— персонал, работающий на действующих объектах, подлежащих ЭЭ или ЭА и широкая общественность, проводящие ОЭЭ или участвующие в ГЭЭ в качестве наблюдателей.

**Объекты экологической экспертизы**

В законодательстве обозначены лишь общие типы объектов, подлежащих экологической экспертизе: все предплановые, предпроектные и проектные материалы по объектам и мероприятиям, намечаемым к реализации на территории РФ, независимо от их сметной стоимости и принадлежности, а. также экологические обоснования лицензий и сертификатов [3]. К предплановым материалам (работам) относятся документы информационно-методического характера, содержащие экономические, социальные, собственно экологические и иные характеристики объекта планирования. К предплановым работам обычно относят: прогнозы развития отраслей хозяйства, территориальные комплексные схемы охраны природы и состояния окружающей природной среды и т.д. К предплановой документации относятся: генеральные схемы расселения, схемы и планы развития городов и территорий, в том числе районной планировки (застройки) населенных пунктов, комплексные схемы охраны и использования отдельных природных ресурсов, схемы различных специальных зон и территорий (в т. ч. зон экологического бедствия, свободных экономических и эколого-экономических зон). К предпроектным материалам относятся: материалы выбора площадки строительства (трассы), технико-экономические обоснования (ТЭО), основные положения на строительное проектирование и соответствующие задания, специальные условия на строительное проектирование и т.д. К проектным материалам относятся типовые и индивидуальные рабочие проекты на строительство, реконструкцию, развитие, техническое перевооружение, ликвидацию предприятий, зданий, сооружений и др. объектов, а также иная рабочая и сметная документация.

Объектами ЭЭ являются также материалы экологических обоснований лицензий. К объектам экологической экспертизы законом отнесены также экологические обоснования сертификатов.

Наиболее полно и подробно в действующем российском законодательстве объекты государственной ЭЭ определены в Законе «Об экологической экспертизе» [4]. Кроме вышеуказанных типов объектов экспертизы и оценки закон закрепляет следующие (ст. 11): проекты правовых актов РФ и ее субъектов, нормативно-технических и инструктивно-методических документов, утверждаемых органами государственной власти РФ и ее субъектов; проекты материалов, подлежащих утверждению органами государственной власти РФ и ее субъектов; проекты материалов, предшествующих разработке прогнозов развития и размещения производительных сил на соответствующей территории и т.д. (всего около 20 типов материалов). Существенно новым с точки зрения объектов ЭЭ является то, что к ним относятся теперь и действующие объекты, требующие повторной государственной ЭЭ, хотя ранее уже имевшие её положительное заключение. Повторная государственная экологическая экспертиза проводится в случаях: необходимости доработки объекта (по замечаниям ГЭЭ); при изменении условий природопользования; реализации объекта экспертизы с отступлениями от документов, получивших ранее положительное заключение ГЭЭ или внесения изменений в эти документы; внесения в проектную документацию изменений после получения положительного заключения государственной ЭЭ; истечения срока действия положительного заключения ГЭЭ. Разработан конкретный Перечень видов (объектов) хозяйственной и иной деятельности, при подготовке обосновывающей документатции на строительство которых ОВОС проводится в обязательном порядке. Перечень закреплен в Положении «Об оценке воздействия на окружающую среду в РФ» [10]. Он содержит ЗЗ основных типа объектов и видов деятельности, характеризуемых предельными значениями мощности, производительности, тепловой нагрузки (например, ТЭЦ), объемом отходов или хранящихся веществ, другими количественными характеристиками объектов,! позволяющими судить об их экологической вредности или опасности. Перечень экологически опасных объектов и видов хозяйственной деятельности, уточненный ВНИИ природы [6]:

1. Объекты ядерно-топливного цикла — установки, предназначенные для производства или обогащения ядерного топлива, регенерации отработанного ядерного топлива или сбора, удаления и переработки радиоактивных отходов, ТВЭЛ, ядерных боеприпасов и реакторов.

2. Топливно-энергетические объекты — атомные, гидравлические и тепловые электростанции и крупные установки для сжигания топлива мощностью 300 Мвт и более.

3. Черная и цветная металлургия — установки для доменного и мартеновского производства, предприятия черной и цветной металлургии, машиностроительные и металлообрабатывающие предприятия, за исключением производства без литейных и предприятий, на которых отсутствуют цеха химической обработки руд.

4. Нефтехимическая, нефте- и газоперерабатывающая промышленность, за исключением заводов по производству смазочных материалов из сырой нефти и установок по производству сжиженного газа из угля и битуминозных сланцев мощностью до 500 т/сут.

5. Химическая промышленность — химические комбинаты, предприятия по извлечению, производству и переработке асбеста и асбе-стсодержащих продуктов (асбестоцементной продукции — мощностью свыше 20 тыс. т./год, фрикционных материалов — мощностью свыше 50 т/год готовой продукции, прочих изделий — в объёмах и свыше 200 т/год), стекла, минеральных удобрений, пестицидов и| других ядохимикатов.

6. Коксохимическое производство, заводы термической перера-м ботки твердого топлива.

7. Добыча и переработка всех видов полезных ископаемых, включая нефть и газ.

8. Целлюлозно-бумажная промышленность — производство древесной массы, целлюлозы, полуцеллюлозы, бумаги, картона с суточным объмом 200 т и более.

9. Легкая промышленность — фабрики по очистке, промывке и отбеливанию шерсти, кожевенные заводы, красильные фабрики и другие предприятия за исключением производств пряжи и тканей из хлопка, льна и шерсти при отсутствии красильных и отбельных цехов, обуви, шелков, трикотажа и кружев, швейных фабрик.

10. Строительная индустрия — предприятия с гидромеханизированной добычей песчано-гравийных материалов, цементные и известковые заводы.

11. Микробиологическое производство, заводы антибиотиков.

12. Нефте-, газо- и нефтепродуктопроводы диаметром труб более 300 мм и магистральные водоводы.

13. Склады для хранения нефтяных (общей емкостью более 5 тыс. м3), нефтехимических, химических продуктов, ядохимикатов, минеральных удобрений (емкостью 5 тыс. т и более), пестицидов (мощностью 850 т и более), наземные хранилища природного газа, подземные хранилища горючих газов.

14. Производство, хранение, транспортировка и уничтожение боеприпасов, взрывчатых веществ и ракетного топлива.

15. Магистральные автомобильные дороги, автострады общегосударственного, республиканского, областного (краевого) значения, аэропорты длиной взлетно-посадочной полосы 1500 м и более.

16. Торговые морские порты, а также внутренние водные пути и порты на них, принимающие суда грузоподъемностью 1350 т и более.

17. Железные дороги дальнего сообщения, станции и пункты очистки и промывки вагонов.

18. Животноводческие комплексы — свиноводческие (50 тыс. голов и более), по откорму молодняка КРС (6 тыс. голов и более), КРС (1200 коров и более), птицефабрики (400 тыс. кур-несушек и более, 3 млн. бройлеров и более).

19. Мелиоративные системы площадью более 1000 га, магистральные каналы.

20. Системы водоснабжения крупных городов (водозаборы поверхностных вод производительностью более 1 м3/сек и подземных вод при заборе воды 10 млн м3/год и более).

21. Крупные плотины (высотой более 15 м) и водохранилища.

22. Объекты, полигоны термической, химической переработки, утилизации и захоронения нерадиоактивных (промышленных, сельскохозяйственных и др.) отходов.

23. Санитарно-технические сооружения и установки коммунального назначения — мусоросжигательные и мусороперерабаты-вающие заводы, свалки для складирования отходов органического происхождения (включая скотомогильники), твердых бытовых отходов районного (областного) значения.

24. Вырубка лесов на больших площадях (при сооружении гидротехнических и других промышленных объектов).

25. Космодромы.

Примечание: На все объекты, расположенные в зонах экологического бедствия, чрезвычайных экологических ситуаций, оценка воздействия проводится в полном объёме.

**Порядок организации и проведения экологической экспертизы**

Процедура, включающая в себя случай и основания для назначения, условия организации и порядок проведения, организационные формы и правила, учитываемые аспекты, а также конечные результаты, отличается для различных видов и типов экологических экспертиз. Рассмотрение этих различий, прежде всего между государственной и общественной ЭЭ, между процедурой ОВОС и процедурой ГЭЭ, а также между другими типами специальных экспертиз или оценок помогают студенту (слушателю) лучше понять и усвоить организационно-процедурную сторону этого вида экологической деятельности, что немаловажно при формировании профессионального эколога-эксперта.

Основания и случаи проведения экологической экспертизы в законодательстве четко не определены (в законе [3] отсутствуют, а в законе [4] определяются косвенно). Как отмечают практики, «представляется важным дать более определенное описание случая, не ограничиваясь только перечнем объектов, подлежащих ГЭЭ...».

Основания для проведения ГЭЭ

— конкретный перечень объектов (проектов), имеющих нормативно и документировано выраженные требования по своему составу и объему;

— решение соответствующего органа законодательной, исполнительной или судебной власти;

— инициативное решение самого специально уполномоченного в области ЭЭ государственного органа (органа государственной ЭЭ);

— решение органа местного самоуправления или результаты референдума (опроса — для ОЭЭ), выражающие мнение не менее одной трети граждан, проживающих на данной территории

Исходя из принципов презумпции потенциальной экологической опасности любой деятельности и обязательности экологической экспертизы, она, очевидно, должна проводиться во всех случаях по указанным в законе объектам - на основании представления материалов в экспертизу. Но отсюда пока ещё не следует прямое основание для её назначения, а только лишь косвенное, определяемое через права и обязанности специально уполномоченных государственных органов в области ЭЭ — это решение соответствующего уровня органа управления. Единственное прямое, законодательно закрепленное основание проведения ГЭЭ относится только к повторной экспертизе, которая осуществляется на основании решения суда или арбитражного суда (ст. 14) закона [4].

На уровне подзаконных актов (в Регламенте проведения ЭЭ [8]) основания сформулированы следующим образом — Государственная экологическая экспертиза проводится на основании:

— поручений Правительства Российской Федерации;

— решений органов государственной власти субъектов РФ (для территориальных органов),

— указаний руководства Госкомэкологии России;

— заявления заказчика материалов, подлежащих государственной экологической экспертизе;

— решения судебных органов соответствующей инстанции;

— в порядке выборочной проверки проведения государственной экологической экспертизы специально уполномоченными государственными органами в области экологической экспертизы.

Статья 12 этого же закона конкретизирует случаи проведения повторной экологической экспертизы по объектам, ранее получившим положительное заключение ГЭЭ:

— изменения условий природопользования специально уполномоченным на то государственным органом в области охраны окружающей среды;

— доработка объектов ГЭЭ по замечаниям проведенной ранее ГЭЭ;

— внесение изменений в документацию после получения положительного заключения ГЭЭ;

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

— истечение срока действия положительного заключения ГЭЭ; Не менее важным, чем случай и основания, для экологоправовой практики является то, как определяются условия проведения ЭЭ. Ранее не регламентировавшиеся в законодательных актах, они закреплены теперь в законе [4] (ст. 14). Не слишком углубляясь в подробности, к таким условиям по Закону можно отнести: соответствие формы и содержания представляемых материалов установленным требованиям и порядку проведения ГЭЭ; наличие в составе представляемой документации материалов ОВОС, необходимых положительных заключений и (или) документов согласований соответствующих органов (ведомств); материалов обсуждений объекта ЭЭ с общественностью; предварительная оплата ЭЭ заказчиком документации и др.

Положение «О порядке проведения ГЭЭ» [7] конкретизирует некоторые нормы Закона в отношении государственной ЭЭ, устанавливая, что ГЭЭ организуется и проводится при условиях:

— регистрации представляемых материалов в установленном порядке и предварительной проверки их полноты и достаточности;

— оплаты заказчиком в течение 30 дней со дня получения уве-домления о регистрации и при необходимости — представления заказчиком в установленный срок запрашиваемых органом экологической экспертизы материалов;

— соответствии материалов установленным требованиям (в соответствии с Инструкцией [5]);

— создания экспертной комиссии и назначения приказом по специально уполномоченному органу в области ЭЭ ее состава;

— назначения тем же приказом срока проведения ГЭЭ (до 4 месяцев, а в исключительно сложных случаях — до 6 месяцев);

— выполнения Регламента государственной экологической экспертизы в соответствии с [8]);

— информирования заинтересованных организаций о её результатах все вышеперечисленные условия организации и проведения экологической экспертизы применяются как в случае государственной, так и общественной ЭЭ.

В вышеуказанных и других нормативно-методических документах, в замечаниях практиков эти условия, а также порядок учета природных, социально-экономических и других факторов при проведении ЭЭ регламентируются более подробно. Так, в соответствии с «Руководством по экологической экспертизе предпроектной и проектной документации» [11] рекомендуется представлять на ГЭЭ материалы, учитывающие следующее аспекты:

— информацию о природной среде (природные условия) и о хозяйственном использовании территории, о природоохранных объектах, о количественных показателях состояния компонентов экосистем,

— оценку существующего экологического состояния (ситуации) территории,

— сведения об экономическом потенциале, социальной среде и здоровье населения,

— данные о характере планируемой деятельности и видах воздействия на ОС,

— ограничения по пользованию природной средой или природными ресурсами,

— прогноз изменений природной среды при реализации проектных решений;

— оценку последствий воздействия объекта на природную и население,

— характеристику и оценку эффективности природоох] мероприятий и других мер по предупреждению и снижению негативного воздействия объекта или деятельности.

Для унификации процедур экологического обоснования, государственной экологической экспертизы Госкомэкологии РФ разработан специальный Перечень рекомендованных к использованию нормативных документов [6].Общие требования к содержанию подаваемых на ЭЭ документов и материалов (нормативных документов, экологических обоснований в прединвестиционной, в предпроектной и проектной градостроительной и другой документации, а также экологических обоснований техники, технологии, материалов и лицензий) отражены в Инструкции по экологическому обоснованию хозяйственной и иной деятельности [5]. Ряд требований по документации содержится также в Регламенте проведения ГЭЭ [8], который в настоящий момент является основным «процедурным» документом по экологической экспертизе вообще.

Процедура ГЭЭ закреплена её Регламентом, описывающим эколого-экспертный процесс. Регламент разработан с целью установления единых правил проведения государственной экологической экспертизы в Российской Федерации и предназначен для использования: государственными органами, организующими государственную экологическую экспертизу; экспертами государственной экологической экспертизы; заказчиками материалов, подлежащих государственной экологической экспертизе. Регламент рекомендован для общественных организаций (объединений), осуществляющих экологическую экспертизу. Государственная экологическая экспертиза проводится за плату. Финансирование государственной ЭЭ осуществляется за счет средств заказчика материалов, подлежащих ГЭЭ. Стоимость проведения государственной экологической экспертизы определяется в соответствии с нормативными документами Госкомэкологии России, утвержденными в установленном порядке. В Регламенте [8] определен порядок предварительного рассмотрения документации, поступившей на ГЭЭ. Основные его моменты заключаются в следующем. Материалы, подлежащие государственной экологической экспертизе, представляются в двух экземплярах, материалы согласований, обсуждений и иные документы — в одном экземпляре. Материалы, поступившие в подразделение, специализированное я в области проведения государственной экологической экспертизы! Госкомэкологии России или его территориального органа (экспертное подразделение), регистрируются в установленном порядке и передаются на исполнение штатному сотруднику — ответственному исполнителю. Ответственного исполнителя из числа штатных работников, обеспечивающего организацию и соблюдение процедуры проведения государственной экологической экспертизы, назначает начальник экспертного подразделения. Ответственный исполнитель в недельный срок со дня регистрации материалов проверяет комплектность поступившей документации и соответствие требованиям ст. 14 Федерального закона «Об экологической экспертизе», а также раздела 2 Регламента [8].При представлении документации, не соответствующей указанным требованиям, природоохранный орган в течение семи дней после регистрации поступивших материалов уведомляет заказчика о недостающих материалах и сроках их представления.

Документация, не укомплектованная в течение установленного срока (но не более одного месяца со дня получения извещения), возвращается заказчику с письменным уведомлением. При наличии полного комплекта документации ответственный исполнитель определяет:

— категорию сложности государственной экологической экспертизы;

— продолжительность её проведения; количество привлекаемых экспертов;

— стоимость проведения государственной экологической экспертизы.

Он же подготавливает уведомление заказчику о приеме материалов на экспертизу и о необходимости оплаты государственной экологической экспертизы материалов в течение 30 дней со дня получения уведомления (с приложением счета на оплату и расчета стоимости экспертизы). При не поступлении документа, подтверждающего оплату проведения государственной экологической экспертизы в течение 30 дней со дня получения заказчиком документации счета на оплату, государственная экологическая экспертиза не проводится, а материалы возвращаются заказчику с письменным уведомлением. Организация проведения государственной экологической экспертизы. Начало срока проведения государственной экологической экспертизы устанавливается не позднее, чем через 30 дней после ее оплаты (после получения копии платежного поручения). В течение этого срока ответственный исполнитель подготавливает предложения по кандидатурам руководителя и ответственного секретаря экспертной комиссии (ответственный секретарь экспертной комиссии назначается из числа штатных сотрудников, обычно это — ранее назначенный ответственный исполнитель). Руководитель экспертной комиссии и ответственный исполнитель уточняют численный состав экспертной комиссии, определяют персональный состав экспертной комиссии и формируют при необходимости группы экспертов, подготавливают проект календарного плана работы экспертной комиссии, подготавливают техническое задание руководителям групп Число членов экспертной комиссии должно быть нечетным и не менее трех. Проведение государственной экологической экспертизы несложных объектов может быть поручено экспертной комиссии из числа штатных экспертов специально уполномоченного органа в области государственной экологической экспертизы.Оплата участия штатных экспертов в проведении государственной экологической экспертизы объектов внебюджетного финансирования производится в порядке, определенном «Положением об оплате труда внештатных экспертов государственной экологической экспертизы Госкомэкологии России и его территориальных органов в субъектах Российской Федерации».

Ответственный исполнитель подготавливает: техническое задание на проведение ГЭЭ, трудовые соглашения с каждым членом экспертной комиссии; проект приказа на проведение ГЭЭ и представляет его руководству Госкомэкологии России или его территориального органа. Государственная экологическая экспертиза объекта начинается со дня подписания приказа Госкомэкологии России (его территориального органа) о проведении экспертизы. Продолжительность проведения ГЭЭ определяется в зависимости от трудоемкости экспертных работ по объекту экспертизы, но не должна превышать 120 дней. В процессе проведения государственной экологической экспертизы при необходимости могут быть изменены сроки её проведения. Изменение сроков проведения ГЭЭ оформляется приказом Госкомэкологии России или его территориального органа. При этом общий срок проведения ГЭЭ не должен превышать шесть месяцев. Ответственный исполнитель в течение 10 дней после подписания приказа о проведении ГЭЭ информирует об этом органы государственной власти и органы местного самоуправления, на территории которых намечается реализация объекта экспертизы. Руководитель экспертного подразделения утверждает техническое задание на проведение ГЭЭ, а также технические задания руководителям групп и экспертам. Руководитель экспертного подразделения и эксперты подписывают трудовые соглашения между ними и специально уполномоченным государственным органом в области экологической экспертизы.

**Порядок работы экологической экспертизы**

Работа экспертной комиссии ГЭЭ начинается с проведения организационного заседания, на котором присутствуют члены экспертной комиссии, представители заказчика, а также, при необходимости, других заинтересованных организаций. Государственная экологическая экспертиза объектов федерального уровня, реализация которых затрагивает интересы субъекта Российской Федерации, проводится с участием соответствующего территориального органа Госкомэкологии России. Участие территориального органа может осуществляться в следующих формах: территориальный орган делегирует в состав экспертной комиссии своего представителя (или нескольких экспертов); территориальный орган передает свои аргументированные заключения с выводом возможности реализации объекта экспертизы. На организационном заседании.

— представитель экспертного подразделения сообщает о приказе по проведению ГЭЭ;

— руководитель экспертной комиссии докладывает о порядке проведения ГЭЭ объекта;

— представитель заказчика (разработчика) представленной документации докладывает о характере намечаемой деятельности;

— уточняется календарный план работы экспертной комиссии, экспертных групп и экспертов;

— определяются сроки подготовки групповых и индивидуальных экспертных заключений;

— определяется срок подготовки проекта сводного заключения экспертной комиссии.

По результатам организационного заседания оформляется протокол, к нему прилагается явочный лист, которые подписываются руководителем и ответственным секретарем экспертной комиссии. Члены экспертной комиссии изучают материалы, представленные на государственную экологическую экспертизу, и подготавливают индивидуальные экспертные заключения. Проекты групповых заключений обсуждаются на заседаниях экспертных групп. Приказом, при необходимости, предусматривается выезд на место членов экспертной комиссии для получения дополнительной информации и проведения выездных заседаний экспертной комиссии. Приказом по Госкомэкологии в состав экспертной комиссии могут дополнительно включаться специалисты по конкретным вопросам рассматриваемого объекта. мДля получения дополнительной информации о рассматриваемом объекте по запросу экспертов или руководителя экспертной комиссии руководитель экспертного подразделения направляет официальное уведомление заказчику о предоставлении недостающих материалов. Рабочие заседания экспертных групп оформляются протоколом и явочным листом, которые подписываются руководителем группы.

В ряде случаев в целях решения возникающих вопросов руководитель экспертной комиссии и руководители групп могут приглашать для участия в рабочих заседаниях экспертной комиссии представителей заказчика. В случае запроса заказчика документа о возможности участия своего представителя в рабочих заседаниях экспертной группы, этот вопрос решается руководителем экспертной группы или экспертной комиссии. После получения индивидуальных экспертных заключений руководители групп подготавливают и представляют ответственному секретарю или руководителю экспертной комиссии индивидуальные и групповые заключения. Руководитель экспертной комиссии и ответственный секретарь анализируют и обобщают заключения экспертов и готовят проект сводного заключения. До проведения заключительного заседания экспертной комиссии ответственный секретарь информирует заказчика о проекте заключения государственной экологической экспертизы и приглашает на это заседание представителя заказчика документации.

Проект заключения экспертной комиссии обсуждается на заключительном заседании экспертной комиссии, на которое приглашаются заказчик, разработчики материалов, представители других заинтересованных организаций. Руководитель экспертной комиссии докладывает о результатах работы экспертной комиссии и выводах сводного заключения. Приглашенные на заключительное заседание экспертной комиссии могут высказать свое мнение по проекту сводного заключения. Принятие решения по сводному Заключению государственной экологической экспертизы проводится в присутствии только членов экспертной комиссии и сотрудников Госкомэкологии России (его территориального органа).

Заключительное заседание экспертной комиссии оформляется протоколом и явочным листом, которые подписываются руководителем и ответственным секретарем экспертной комиссии.

Положительное заключение государственной экологической экспертизы не должно содержать замечаний. Выводы могут содер-1 жать рекомендации, если они не меняют существа предложенных заказчиком (разработчиком) документации проектных решений. При наличии замечаний экспертов по проекту сводного заключения экспертной комиссии, документ (или сводное заключение) дорабатывается и подписывается руководителем, ответственным секретарем экспертной комиссии и всеми ее членами. Сводное заключение подлежит доработке и в случае его неподписания руководителем специально уполномоченного государственного органа в области ЭЭ в связи с нарушением процедуры проведения экологической экспертизы или несоответствием выводов заключения и замечаний экспертов. Заключение экспертной комиссии (группы) не может быть изменено без согласия лиц, его подписавших. В случае несогласия члена экспертной комиссии с выводами сводного заключения, эксперт формулирует особое мнение и оформляет его в виде записки, которая прикладывается к сводному заключению. При этом эксперт подписывает заключение с отметкой «особое мнение». При отсутствии под заключением подписей квалифицированного большинства членов комиссии, при заявлении о наличии особого мнения или/и при подписании заключения со ссылкой на наличие особого мнения экспертами (составляющими более одной трети списочного состава комиссии), руководитель комиссии совместно с руководителем экспертного подразделения докладывают руководству Госкомэкологии России (его территориального органа) о невозможности принятия комиссией в существующем составе решения по заключению ГЭЭ, о необходимости продления срока ее проведения (но не более 6 месяцев со дня ее начала) и о дополнительном включении экспертов в состав комиссии. Предложения по исключению из состава комиссии экспертов, имеющих особое мнение, не вносятся и не рассматриваются.

В случае, если сводное 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. Оплата этой экспертизы производится за счет средств специально уполномоченного государственного органа в области экологической экспертизы. Оплата труда внештатных экспертов не производится при невыполнении ими обязанностей, предусмотренных Федеральным законом «Об экологической экспертизе», и, в частности, при неподписании (отказе от подписания) заключения государственной экологической экспертизы, в том числе и в случае представления экспертом особого мнения; непредставления особого мнения в случае подписания заключения со ссылкой о его наличии. Оформление заключения государственной экологической экспертизы. Заключение, подписанное квалифицированным большинством членов экспертной комиссии, обретает статус заключения ГЭЭ после его утверждения руководством Госкомэкологии России (территориального органа). Утверждение заключения производится приказом Госкомэкологии России (его территориального органа), в котором устанавливается срок действия положительного заключения государственной экологической экспертизы. Заключение ГЭЭ подписывается в количестве двух экземпляров. Заключения ГЭЭ, утвержденные в установленном порядке, аннулированию не подлежат, за исключением случаев, утраты документами юридической силы в соответствии с законом [4], признания документов недействительными решением суда или арбитражного суда.

После завершения государственной экологической экспертизы ответственный исполнитель.

— подготавливает проект сопроводительного письма, и в течение пяти дней со дня утверждения заключения государственной экологической экспертизы письмо направляется заказчику;

— подготавливает проект письма с информацией о заключении ГЭЭ территориальным органам Госкомэкологии России, органам исполнительной власти субъектов РФ (территориальные органы Госкомэкологии РФ направляют информацию о заключении ГЭЭ в органы местного самоуправления),

— в случае проведения ГЭЭ по поручению органов государственной власти готовит проект письма о выполнении поручения щ органов государственной власти,

— обеспечивает информирование общественности, средств массовой информации по их запросам о результатах проведения госу-1 дарственной экологической экспертизы,

— подготавливает проект представления в банковские организации о приостановлении (прекращении) финансирования, кредитования и других финансовых операций в отношении объектов экологической экспертизы, не получивших положительного заключения ГЭЭ;

— оформляет акты приемки выполненных экспертами работ и оформляет документы для их оплаты;

— оформляет акт о выполнении государственной экологической экспертизы.

Акт о выполнении ГЭЭ является финансовым документом и сдается в бухгалтерию Госкомэкологии России или его территориального органа. Важность этого документа определяется необходимостью строгой отчетности о расходовании средств, переведенных заказчиком на проведение ГЭЭ. В случае неполного расходования средств на проведение ГЭЭ остаток возвращается заказчику документации. Материалы, представленные на ГЭЭ, после её завершения возвращаются заказчику с сопроводительным письмом Госкомэкологии России или его территориального органа, при этом орган ГЭЭ имеет право оставить один экземпляр материалов, представленных на ГЭЭ, в архиве. Материалы ГЭЭ по каждому объекту сдаются в архив экспертного подразделения Госкомэкологии России не позднее 15 дней после её завершения по описи. Срок хранения документов в архиве устанавливается руководителем экспертного подразделения. При отрицательном заключении ГЭЭ заказчик вправе обеспечить доработку документации в соответствии с изложенными в заключении замечаниями и предложениями и вновь представить материалы на ГЭЭ. При несогласии заказчика, общественных организаций и других заинтересованных лиц с заключением ГЭЭ результаты государственной экологической экспертизы могут быть обжалованы в судебном порядке. В данном случае повторная ГЭЭ проводится по решению суда (арбитражного суда).

Повторная экспертиза, обычно проводится экспертной комиссией в первоначальном (ранее осуществлявшем экспертизу этого объекта) составе и образованной тем же органом государственной экологической экспертизы. Повторная экспертиза, проводимая по решению судебных органов, проводится органом государственной т экспертизы, рекомендованным в решении суда. После завершения повторной государственной экологической экспертизы судебному органу, по решению которого она проводилась, направляется заключение государственной экологической экспертизы. Финансовое обеспечение повторной ГЭЭ осуществляется заказчиком в установленном порядке.

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

**Экологические требования**

Наличие законодательно и административно закрепленных экологических требований к размещению, проектированию, строительству, реконструкции, вводу в эксплуатацию, собственно эксплуатации, а также перепрофилированию, модернизации, консервации и ликвидации предприятий, сооружений и иных объектов хозяйственной и другой деятельности обусловливает необходимость их учета, анализа правильности выполнения при проведении экологической экспертизы. Однако на практике далеко не по всем видам деятельности эти требования реально учитываются, что свидетельствует о недостаточном пока развитии этого экологического регулятора природопользования. Кроме учета экологических нормативов при проведении ЭЭ, а также при экологическом обосновании хозяйственной и иной деятельности приходится учитывать и другие соответствующие требования, в т.ч. к самой нормативной документации, к прединвестиционным материалам, к проектной и градостроительной документации, а также к материалам лицензий, экологическому обоснованию техники, технологии и материалов.

Общие экологические требования при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции и вводе в эксплуатацию предприятий, сооружений и иных объектов, оказывающих прямое или косвенное неблагоприятное влияние на состояние ОС, закреплены, в основном, в разделе VI, а также косвенно — в разделах ГУ, VII закона РФ «Об охране окружающей природной среды» [3]. Требования двух последних разделов должны учитываться одновременно при экологическом контроле действующих объектов и при экологической экспертизе проектов по аналогичным хозяйственным объектам, а также в случае их размещения на территории. При размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию предприятий, сооружений и иных объектов (раздел VI) в промышленности, сельском хозяйстве, на транспорте, в энергетике, водном, коммунально-бытовом хозяйстве, при прокладке линий электропередачи, связи, трубопроводов, каналов, иных объектов, оказывающих прямое либо косвенное влияние на состояние ОС, должны выполняться требования экологической безопасности и охраны здоровья населения, предусматриваться мероприятия по охране природы, рациональному использованию и воспроизводству природных ресурсов, оздоровлению окружающей природной среды. Решение о размещении крупных народнохозяйственных объектов принимается соответствующими органами государственной власти Российской Федерации или субъектов в её составе на основе заключения государственной экологической экспертизы. При технико-экономическом обосновании проекта, проектировании предприятий, сооружений и иных объектов должны определяться современный уровень научно-технического прогресса и предельно допустимые нагрузки на окружающую природную среду и предусматриваться надежные и эффективные меры предупреждения, устранения загрязнения окружающей природной среды вредными отходами, их обезвреживание и утилизация, внедрение ресурсосберегающих, малоотходных и безотходных технологий и производств, рациональное использование и воспроизводстве природных ресурсов, оздоровление окружающей природной среды. Технико-экономическое обоснование проектов и проекты на строительство предприятий, сооружений и иных объектов проходят государственную, а при необходимости и общественную экологическую экспертизу. Проекты, не удовлетворяющие экологическим требованиям и не прошедшие ГЭЭ, не подлежат утверждению, а работы по их реализации не финансируются учреждениями соответствующих банков.

При строительстве, реконструкции предприятий, сооружений и иных объектов должны применяться утвержденные проекты, имеющие положительное заключение государственной экологической экспертизы, в строгом соответствии с действующими природоохранительными, санитарными, а также строительными нормами и правилами [1 и др.]. Нарушение требований Закона, а также требований заключения ГЭЭ влечет за собой приостановление строительных работ до устранения отмеченных недостатков по предписанию специально уполномоченных на то государственных органов Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды (в т.ч. ГЭЭ), санитарно-эпидемиологического надзора (Минздрава РФ) с одновременным прекращением финансирования этих работ учреждением соответствующего банка. Запрещается строительство, реконструкция объектов до утверждения проекта и отвода земельного участка в натуре. Не допускается изменение утвержденного проекта или стоимости проектных работ в ущерб требованиям экологической безопасности. При выполнении строительных работ принимаются меры по охране природы, рациональному использованию природных ресурсов, рекультивации земель и других ресурсов, благоустройству территории и оздоровлению окружающей природной среды. При вводе в эксплуатацию предприятий, сооружений и иных объектов учитываются условия выполнения в полном объем всех экологических требований, предусмотренных проектом и заключением ГЭЭ, по актам приемочных комиссий, создаваемых с участием представителей специально уполномоченных на то государственных органов Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды (в т.ч. ГЭЭ), санитарно-эпидемиологического надзора (Минздрава РФ) [1, и др.]. Запрещается ввод в эксплуатацию объектов, не обеспеченных современными технологиями, сооружениями и установками по "очистке, обезвреживанию и утилизации вредных отходов, выбросов и сбросов до уровня предельно допустимых нормативов, средствами контроля за загрязнением окружающей природной среды, без завершения запроектированных работ по охране природы, рекультивации земель, оздоровлению окружающей природной среды. Председатель и члены приемочных комиссий несут персональную ответственность за нарушение порядка приемки объектов в соответствии с законодательством РФ.

Экологические требования при эксплуатации предприятий, сооружений, иных объектов и выполнении иной деятельности (раздел VII) косвенно учитываются в ходе экологических обоснований и ОВОС, а также при проведении ГЭЭ. При проектировании хозяйственных объектов необходимо учитывать правила и меры по соблюдению технологического режима и выполнению требований по охране природы, рациональному использованию и воспроизводству природных ресурсов, оздоровлению окружающей природной среды, обеспечивающие установленные нормативы качества окружающей природной среды. Для этого требуется соблюдение показателей утвержденных технологий, внедрение экологически безопасных технологий и производств, обеспечение надежной и эффективной работы очистных сооружений, установок и средств контроля, обезвреживания и утилизации отходов, планирования мероприятий по охране земель, недр, вод, лесов и иной растительности, животного мира, воспроизводства природных ресурсов [1, 4 и др.].

Выброс и сброс вредных веществ, захоронение отходов допускаются на основе разрешения, выдаваемого специально уполномоченными на то государственными органами Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды. В разрешении, выдаваемом после соответствующей проверки, аналогичной по сути государственной экологической экспертизе, устанавливаются нормативы предельно допустимых выбросов и сбросов вредных веществ и согласуются другие условия, обеспечивающие охрану окружающей природной среды и здоровье человека.

В наибольшей степени сходным с ГЭЭ является выдача разрешения на перепрофилирование деятельности экологически вредных объектов, которая производится также по согласованию со специально уполномоченными на то государственными органами Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды (обычно через экспертное подразделение), а также службой санитарно-эпидемиологического надзора (Минздрава РФ). Экологические требования в сельском хозяйстве (ст. 46) аналогичны как при проектировании, так и эксплуатации действующих объектов. И проектанты, и эксплуатационники обязаны планировать и выполнять комплекс мер по охране почв, водоемов, лесов и иной растительности, животного мира от вредного воздействия стихийных сил природы, побочных последствий применения сложной сельскохозяйственной техники, химических веществ, мелиоративных работ и других факторов, ухудшающих состояние окружающей среды. Экологические требования при планировании, проектированию, выполнении мелиоративных работ предписывают принимать все необходимые меры по соблюдению водного баланса, рациональному использованию земель, экономному использованию вод, охране земель, лесов и иной растительности от истощения, затопления, подтопления и предупреждения других вредных последствий для окружающей природной среды [1, 33, 53 и др.]. Экологические требования при размещении, проектировании, строительстве и эксплуатации энергетических предприятий, установок и иных объектов осуществляются в соответствии с требованиями статей 40-45 данного закона [3]

При размещении, проектировании, строительстве ГЭС, должны быть полностью учтены реальные потребности в электроэнергии данного региона, рельеф местности для размещения объекта, меры по максимальному сохранению земель и лесов, населенных пунктов, памятников природы, истории и культуры, эффективной охране рыбных запасов, своевременной утилизации древесины и плодородного слоя почв при расчистке и затоплении ложа водохранилища, по недопущению отрицательных изменений в окружающей природной среде. При размещении, проектировании, строительстве, вводе в эксплуатацию и эксплуатации атомных электростанций должны предприниматься меры по обеспечению полной радиационной безопасности окружающей природной среды и населения в соответствии с международными правилами. Запрещается размещение, проектирование, строительство атомных электростанций на территориях с большой концентрацией населения, курортных, рекреационных, лечебно-оздоровительных зон и округов санитарной охраны, в сейсмически опасных зонах, вблизи крупных водоемов республиканского значения, традиционных мест массового отдыха и лечения населения. При размещении, проектировании и строительстве ТЭЦ необходимо предусматривать оснащение их высокоэффективными фильтрами и другими средствами для очистки вредных отходов, сбросов и выбросов, использование экологически безопасных видов топлива [1, 37, 49, 50 и др.]. Нарушение указанных требований влечет за собой приостановление проектирования, строительства, работы энергетических объектов до устранения отмеченных недостатков либо прекращение их работы при наличии соответствующего заключения ГЭЭ по предписанию специально уполномоченных на то государственных органов Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды, санитарно-эпидемиологического надзора (Минздрава РФ).

Экологические требования при использовании радиоактивных материалов касаются как проектирования, так и реализации соответствующих мероприятий, для чего проектировщики, предприятия, учреждения, организации, граждане обязаны соблюдать правила производства, хранения, транспортировки, использования, утилизации, удаления и захоронения радиоактивных веществ (источников ионизирующих излучений, ядерных материалов), не допускать превышения установленных предельно допустимых норм радиации, а в случаях их превышения предусматривать информирование или немедленно информировать органы, осуществляющие обеспечение радиационной безопасности, о повышенных уровнях радиации, опасных для здоровья человека и окружающей природной среды, планировать и принимать меры к ликвидации очагов заражения. Экологические требования при использовании химических веществ в народном хозяйстве (ст. 51) учитываются при проектировании и работе многих предприятий, учреждений, организаций. При эк» необходимо соблюдать правила производства, хранения, транспортировки и применения химических веществ, используемых в сельском хозяйстве в качестве средств защиты растений, стимуляторов роста, минеральных удобрений, в иных отраслях народного хозяйства, выполнять установленные нормативы их использования и принимать меры к предупреждению вредных последствий их применения для здоровья человека, окружающей природной среды. Требования охраны окружающей природной среды от вредного биологического воздействия необходимо учитывать и соблюдать при размещении, проектировании, строительстве, вводе в эксплуатацию и эксплуатации предприятий, сооружений и иных объектов, технологий, оказывающих вредное воздействие на окружающую природную среду. Должны также обеспечиваться условия для экологически безвредного производства, хранения, транспортировки, использования и удаления микроорганизмов и биологических веществ, разрабатываться и осуществляться мероприятия по предотвращению аварий и катастроф, предупреждению и ликвидации последствий.

Наблюдение, учет источников и контроль за уровнем биологического воздействия на окружающую природную среду осуществляются специально уполномоченными на то государственными органами РФ в области санитарно-эпидемиологического надзора. Требования охраны окружающей природной среды от шума, вибрации, магнитных полей и иных вредных физических воздействий предназначены для предупреждения и устранения вредного воздействия интенсивного производственного шума, вибрации, магнитных полей и других вредных физических воздействий на человека и окружающую природную среду в производственных, общественных, жилых зданиях, на улицах, во дворах, на площадях городов и других населенных пунктов, в загородных зонах отдыха населения, в местах массового скопления и размножения диких зверей и птиц [1 и др.].

Требования охраны окружающей природной среды от производственных, и бытовых отходов (ст. 54) также учитываются при планировании, проектировании и осуществлении хозяйственной деятельности. При этом органы местного самоуправления, предприятия, учреждения, организации, граждане обязаны принимать эффективные меры по обезвреживанию, переработке, утилизации, складированию или захоронению производственных и бытовых отходов, соблюдать действующие экологические, санитарно-гигиенические и противоэпидемические нормы и правила. Нарушение указанных правил, фиксируемых в выдаваемом разрешении, влечет за собой ограничение, приостановление либо прекращение проектирования и реализации деятельности предприятии и иных объектов по предписанию специально уполномоченных на то государственных органов РФ в области охраны окружающей природной среды, санитарно-эпидемиологического надзора (Минздрава РФ).

Существуют специальные экологические требования к военным и оборонным объектам, военной деятельности (ст. 55), которые в полной мере относятся к военным и оборонным объектам, военной деятельности, осуществляемой на территории РФ, к дислокации войск и военной техники (кроме особых ситуаций), точно так же, как и обычные требования - к проектированию, размещению, строительству, вводу в эксплуатацию и эксплуатации гражданских предприятий, сооружений и иных объектов. В соответствии с законодательством РФ военные органы, как и другие, обязаны не допускать, а в случае его возникновения — возместить вред, причиненный окружающей природной среде и здоровью человека. Требование запрета разработки и реализации проектов, существенно влияющих на окружающую природную среду является одним из наиболее общих и важных экологических требований, касающихся экологической экспертизы. В соответствии с ним запрещается разработка и реализация народнохозяйственных проектов, связанных с нарушением или разрушением высокопродуктивных естественных экологических систем и природного равновесия, неблагоприятными изменениями климата и озонового слоя Земли, уничтожением генетических фондов растений и животных, наступлением других необратимых последствий для здоровья человека, окружающей природной среды. Все перечисленные выше экологические требования базируются на системе нормирования, регламентируемой в общем виде в разделе IV обсуждаемого закона [3], в соответствии с которым при нарушении нормативов качества ОС (предельно допустимых концентраций - ПДК, уровней — ПДУ и др.), а также нормативов предельно допустимых вредных воздействий (предельно допустимых выбросов — ПДВ, сбросов - ПДС, нагрузок - ПДН и т.д.) планирование и осуществление выбросов, сбросов и других вредных воздействий на ОС могут быть ограничены, приостановлены или прекращены (после соответствующей ГЭЭ) по предписанию специально уполномоченных на то государственных органов РФ в области охраны ОС и санитарно-эпидемиологического надзора (Минздрава РФ).

К данным нормативам относятся: нормативы предельно допустимых концентраций вредных веществ, предельно допустимых выбросов и сбросов, предельно допустимых уровней шума, вибрации, магнитных полей и иных вредных физических воздействий, в т.ч. радиационных, а также предельно допустимые нормы применения агрохимикатов в сельском хозяйстве, нормативы предельно допустимых остаточных количеств химических веществ в продуктах питания, экологические требования к продукции, новой технике, технологии, материалам и веществам, предельно допустимые нормы нагрузки на окружающую природную среду (ст. 33) и нормативы санитарно-защитных зон. Нормирование затрагивает кроме объектов промышленности также и объекты сельского хозяйства, мелиорацию, объекты энергетики, городское строительство, деятельность, связанную с использованием радиоактивных материалов, а также химических и биологических веществ в народном хозяйстве, объекты с вредными физическими воздействиями, отдельно — объекты-источники производственных и бытовых отходов и даже военные и оборонные объекты. Сюда же законодательство относит деятельность, связанную с образованием вредных веществ, воздействующих на состояние климата (потепление) и озоновый слой. Все экологические требования, учитываемые при экологической экспертизе, группируются в подзаконных нормативно-правовых документах [1, 5, 8] по группам, соответствующим стадиям жизненного цикла объекта экспертизы, к которым относятся: разработка самой нормативной документации; прединвестиционное обоснование намерений, в т.ч. по размещению объектов на территории (предпроектная стадия); обоснования в проектной документации; обоснования сертификатов на технику, технологии и материалы; обоснования лицензий разрешений и согласований для различных видов деятельности (послепроектная стадия). Одним из документов, содержащих наиболее полный свод сгруппированных таким образом экологических требований к обосновывающим документам, является Инструкция по экологическому обоснованию хозяйственной и иной деятельности [5].

**Заключение**

Сегодня экологическая экспертиза в России является одним из наиболее эффективных управленческих рычагов рационального природопользования и охраны окружающей среды. Существуют некоторые успехи и недостатки, проблемы и трудности в развитии этого института. В общих чертах они публикуются в ежегодных Государственных докладах о состоянии окружающей природной среды Российской Федерации и специализированном журнале. Одной из главных «внутренних» сложностей в осуществлении экспертных оценок является несколько субъективный их характер и трудности с количественной интерпретацией оцениваемых экологических параметров ОС. Задачи оценки неоднородности экспертной группы, получения групповой количественной экспертной оценки с учетом коэффициентов компетентности экспертов и коэффициентов относительной важности оцениваемых показателей воздействия планируемой деятельности на окружающую среду решаются методами математико-статистического системного анализа и прогноза, составляющих основу информационного обеспечения экологической экспертизы и ОВОС. К числу «внешних» трудностей и нерешенных проблем ЭЭ и ОВОС, характерных не только для РФ, но и других стран, относятся: их нормативно-процедурные различия и сложности в адаптации международных правил в этой области к национальным природоохранным законодательствам. Часто мешают слишком длительные сроки экспертиз, снижающие их эффективность. Самым узким местом ЭЭ остается «внутренняя» проблема оценки качественных параметров ОС, не только реальных, но, главное, прогнозируемых. Наименее изученной областью экологической экспертизы является общественная ЭЭ, декларированная, но мало чем обеспеченная в России. Данный вопрос требует исследований и разработок, соответствующих нормативно-методических документов.

**Список литературы**

1. Букс И.И., Фомин СЛ. Экологическая экспертиза и оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС). Программа курса и учебно-методические материалы. - М.: Изд-во МНЭПУ, 1999. - 146 с.

2. Безопасность России. Словарь терминов и определений. – М.:МГФ «Знание». 1999. – 267 с.

3. Закон РФ «Об охране окружающей природной среды» от 20.12.01 N° 7-ФЗ. // ВСНД. 2001

4. Закон РФ «Об экологической экспертизе» от 23.11.95 № 174-ФЗ, (в ред. Федерального закона от 15.04.98 N 65-ФЗ)

5. Инструкция по экологическому обоснованию хозяйственной и иной деятельности. Утвержден 29.12.98, № 539. // Экологическое право России. Сб. нормат. правовых актов и документов. М.: Изд-во БЕК, 1998, с. 269.