АНАЛИЗ МЕТОДИКО-ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОЦЕНКИ ВОЗДЕЙСТВИЙ НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ В РОССИИ И ЗА РУБЕЖОМ

УДК [338:504]:349.6 *ГСНТИ 06.39.01*
ББК 65.28+67.407 *Код ВАК 08.00.05*
DOI: 10.22394/2304-3369-2019-6-25-34

А.Н. Иванов
Уральский государственный горный университет,
Екатеринбург, Россия
AuthorID: 1000633

АННОТАЦИЯ:
В статье рассматриваются и анализируется законодательные акты, которые обеспечивают методическое обеспечение оценки воздействий на окружающую среду в России и в мире. На основе сопоставительного анализа выявлена этапность развития законодательного обеспечения оценки воздействий на окружающую среду в России и в мире. Выделены этапы развития законодательства с точки зрения эффективности выполнения данными правовыми актами природоохранной функции., сопоставления хронология законодательных изменений в российской и иностранной практике законотворчества по выделяемым этапам. Рассмотрена оценка воздействий на окружающую среду с позиции возможности обоснования экологически ориентированных решений, следует в то же время отметить отсутствие в текущей российской законодательной характеристике, в отличие от иностранной законодательной практики, оценки воздействий на окружающую среду необходимости экономической оценки последствий, то есть обеспечение сбалансированности экологических и экономических целевых критериев прав. Сформулирована авторская трактовка оценки воздействий на окружающую среду, требующего отражения в перспективе устойчивого развития российского общества в российском законодательстве для его большей экологизации. Отражены последние изменения подхода по финансированию и заказчику оценки воздействия в мире и России, которые имеют разнонаправленную динамику, во многих странах мира, и в частности в США центром регламентации и источником финансирования оценки воздействий на окружающую среду является государство, в то время как в России на сегодня – крупные бизнес-корпорации. Отражена текущая проблемная ситуация в российском законодательстве – отсутствия должной регламентации документирования и финансирования оценки воздействия на окружающую среду, предложен вариант изменений в законодательство на основании зарубежного опыта.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:
оценка воздействий на окружающую среду, экономические последствия, законодательство, эволюция, этапность изменений, источник финансирования, регламентации документации.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:
Андрей Николаевич Иванов, Уральский государственный горный университет,
620144, Россия, г. Екатеринбург, ул. Куйбышева, 30, graykardinal@yandex.ru.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Иванов А.Н. Анализ методико-правового обеспечения оценки воздействий на окружающую среду в России и за рубежом // Вопросы управления. 2019. №6 (61). С. 25—34.

Считается, что возникновение оценки воздействий на окружающую среду (ОВОС) в мире относится к 1970 году, когда в США с 1 января 1970 года стал действовать закон «О национальной политике в области окружающей среды» (National Environmental Policy Act – NEPA), который требовал учета возможных экологических последствий деятельности при принятии окончательных решений, что предполагало составление специальной «Декларации об экологических последствиях» (Enviromental Impact Statement – EIS), то есть фактически в NEPA впервые официально были заложены основы методического инструментария ОВОС.

Закон обязывал рассматривать и оценивать результативность хозяйственной деятельности с учетом последствий для

© А. Н. Иванов, 2019

природной среды, «имея в виду необходимость ее всемерной охраны и рационального использования природных ресурсов» [1, с. 29] Положительный опыт США по оценке экологических воздействий был перенят Канадой, Австралией, Новой Зеландией [2], а также рядом европейских стран. В 1985 году общеевропейский закон об EIS был принят и оформлен в виде Директивы Европейского сообщества (85/337/ЕЭС). К 1988 все европейские страны в основном ввели необходимые изменения в свое законодательство, то есть были продемонстрированы требования по введению экологического регулирования на стадии принятия управленческих решений. В последствии отдельные положения или законы, связанные с ОВОС, были приняты рядом международных организаций, бывших социалистических стран и стран СНГ [3]. При этом, если в 1970-е годы экологическая оценка в основном касалась проектов, то в последующем данный процесс получил широкое применение на уровне планов, программ, схем развития и т. д., что предопределило появление понятия «стратегическая оценка воздействий» «стратегическая экологическая оценка».

Возникновение ОВОС в нашей стране соотносят с 1985 годом, когда в стране начались работа по пересмотру нормативно-технической документации, увязке проектирования с требованиями охраны природы, т. е. в проектируемой системе кроме связей между природой и техникой стало учитываться взаимодействие между системами, а также влияние проектируемой системы на человека [4]. Появилось постановление Верховного совета СССР «О соблюдении требований законодательства по охране природы и рациональному использованию ресурсов» [5] и Госстроем СССР были приняты строительные нормы и правила СНиП 1.02.01-85, которые после их принятия в действие в составе проекта требовали выделение специального раздела «Охрана окружающей природной среды».

Правда, еще в 1980 году на базе материалов ряда научно-исследовательских институтов УССР была разработана методика эколого-экономической оценки проектов [5], которая предусматривала 4х этапное выполнение оценочных работ. Выполнение экспертизы эколого-экономической оценки проектов показали ее высокую эффективность: только в 1980 году удалось сэкономить водные ресурсы, предотвратить отвод сельскохозяйственных земель и т. д.

Методика была включена в перечень систематизированных законодательных, инструктивных и нормативных документов по охране окружающей среды и рациональному использованию ресурсов. Однако действовала она, как временно согласованная с Госпланом республики, на территории Украины лишь до 1982 году и была отменена в силу громоздкости необходимых расчетов. К числу ее первоочередных целей относилось в том числе предупреждение отрицательных воздействий проектируемых решений на окружающую среду, то есть с полным правом данная методика может рассматриваться как попытка превентивного регулирования экологических последствий, которая после соответствующей доработки могла бы быть рекомендована для практического использования.

Требование рациональности использования земель и охраны окружающей среды предъявляла к проектировщикам и Инструкция о составе разработки, согласования и утверждения проектов и смет на строительство предприятий, зданий и сооружений – СН 202–81. Пояснительная записка должна была содержать информацию о мероприятиях по охране окружающей среды.

В декабре 1987 года было разработано и утверждено Государственной экспертизой проектов и смет Госстроя СССР Пособие по составлению раздела (рабочего проекта) «Охрана окружающей природной среды» к СНиП 1.02.01-85, которое конкретизировало и развивало основные положения и требования по охране компонентов окружающей среды и содержало необходимый справочный материал [4] Детальному рассмотрению подлежали вопросы: охрана атмосферы от загрязнения, охрана водных ресурсов от загрязнения и истощения и рекультивация нарушенных земель, охрана недр и животного мира. В качестве недостатка следует отметить тот факт, что природоохранные требования были разработаны лишь для стадии проектирования, в то время как для процесса строительства или реконструкции крайне важна предпроектная стадия (технико-экономическое обоснование проекта), которая позволяет осуществить сравнение альтернативных вариантов и выбор наиболее целесообразного среди

них. Значимость учета природоохранных требований на этой стадии проектирования несомненна. И хотя в Пособии наряду с требованием оценки исходного состояния природной среды до строительства проектируемого объекта, выявления производственных факторов, оказывающих отрицательное воздействие на среду, разработки мероприятий, ориентированных на снижение антропогенного воздействия, указывалось на необходимость прогноза возможных изменений в прилегающих районах, специальный документ, регулирующий порядок проведения оценки воздействия на окружающую среду, продолжал отсутствовать. Игнорировались и требования, обращенные к разработчикам проектов, о необходимости проведении ОВОС и предоставления результатов ОВОС на экспертизу вместе с другой проектной документацией, содержащиеся в инструкции Госкомприроды, изданной в сентябре 1988 года, а также запрет финансирования проектов, не имеющих заключения государственной экологической экспертизы [5].

Временная инструкция о порядке проведения ОВОС при разработке технико-экономических обоснований (расчетов) и проектов строительства народнохозяйственных объектов и комплексов появилась лишь в мае 1990 года. В силу временного характера срок ее действия ограничивался 01.01.1992. Понятие ОВОС в инструкции характеризуется как «определение характера и степени опасности всех потенциальных видов влияний на природную среду предлагаемой к реализации хозяйственной деятельности и оценки экологических, социальных и экономических последствий осуществления проекта» [5, с. 2] Предусматривалось предоставление материалов на государственную экологическую экспертизу (ГЭЭ). К этому же времени относится начало функционирования в стране государственной экологической экспертизы, которое соотносится с образованием в 1988 году Государственного комитета СССР по охране природы и ряда территориальных подразделений, а также издание ЦК КПСС и Совета Министров в январе 1988 года Указа «О коренной перестройке дела охраны природы в стране», который предоставил полномочия Госкомитету по охране природы по оценке воздействий на окружающую среду, а именно – проведение государственной экологической экспертизы, для чего в составе Госкомитета было создано отдельное профильное структурное подразделение. Логичным продолжением процесса явилось выделение процедуры ГЭЭ в ФЗ «Об охране окружающей природной среды» (1991). Там появился раздел 5 «Государственная экологическая экспертиза», наличие которой предусматривало выполнение оценки последствий, однако отражения в Федеральном законе, данный вид деятельности не получил. Процедура ОВОС продолжала регулироваться Госкомприродой на основе подзаконных актов. В течение последующего 1991 года утверждается целый ряд отраслевых временных инструкций, касающихся ОВОС для условий морских месторождений углеводородов, освоения месторождений углеводородного сырья, металлургических предприятий, предприятий угольной промышленности и т. д.

Несколько позже (по окончанию действия временной инструкции) под общей редакцией Максименко Ю. Л., И Горкиной И. Д. было издано Пособие [6] по оценке воздействия на окружающую среду (ОВОС) при разработке технико-экономических обоснований инвестиций и проектов строительства народнохозяйственных объектов и комплексов. ОВОС авторы определяют как «определение и прогноз масштабов, характера опасности для здоровья населения и состояния компонентов природной среды, ближайших и долгосрочных экологических и других связанных с ними, в том числе социальных и экономических, последствий совокупности всех видов потенциального техногенного влияния проектируемого объекта» [6, с. 71] Помимо этого ОВОС характеризуется как метод проектной работы, инструмент экспертной деятельности, инструмент принятия решений и т. д.

В том же 1992 году были введены «Временные правила экологического обоснования хозяйственной деятельности в предпроектных и проектных материалах», утвержденные Управлением государственной экологической экспертизы [5]. Правила характеризовали содержание информации, предоставляемой на экологическую экспертизу. Об ОВОС во временных правилах было только упоминание. В постановлении же о государственной экологической экспертизе, принятом Советом Министров в сентябре 1993 года, отсутствует даже упо-

минание об ОВОС. Предпосылки регламентации ОВОС, сформировавшиеся к этому времени, по мнению авторов сводятся к следующим:

- возрастание масштаба антропогенного воздействия на окружающую среду в силу роста потребности в природных ресурсах;

- осознание опасности последствий, формирующихся под влиянием измененной природной среды у реципиентов, воспринимающих воздействия, в первую очередь у населения;

- наличие отработанного механизма экспертизы проектов на строительство, недопущение реализации проектных решений без наличия положительного заключения экспертизы;

- привлечение в состав экспертных комиссий экологов для подготовки заключений по особо крупным проектам;

- законодательная регламентация постановки экологической экспертизы, создание в составе Госкомитета по охране природы специального структурного подразделения (управление государственной экологической экспертизы) для её проведения;

- определенный отечественный опыт проведения ОВОС в силу выполнения подобных исследований, правда, достаточно фрагментарных, коллективами научно-исследовательских организаций на основе хоздоговоров, заключаемых с заказчиками.

Весной 1994 года был разработан проект «Положения об оценке воздействия на окружающую среду в РФ», в существенно переработанном виде в июне того же года оно было утверждено [5]. ОВОС в Положении определена «как процедура учета экологических требований законодательства РФ при подготовке и принятии решений о социально-экономическом развитии общества».

1995 год оказывается богат на законодательные и подзаконные акты в области государственной экологической экспертизы. В ноябре 1995 года вступил в действие ФЗ «Об экологической экспертизе» [5], который с рядом изменений от 1998, 2004, 2005, 2006 и т. д. действует до сих пор, являясь основным законодательным актом в части экологической экспертизы. В статье 14 ФЗ при определении порядка проведения государственной экологической экспертизы указывается, что экспертизе подлежат материалы оценки воздействия на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности, однако каких-либо требований в отношении оформления этих материалов или процедуры оценки в Законе не содержится. В дальнейшем для уточнения правоприменительной практики были подписаны следующие подзаконные акты:

- Положение о порядке проведения государственной экспертизы (1996);

- Инструкция по экологическому обоснованию хозяйственной и иной деятельности (1995)

- Регламент проведения государственной экологической экспертизы (1997).

В развитие Положения об ОВОС в РФ был разработан ряд методических положений (указаний), пособий, инструкций на отраслевом уровне. Примером могут служить Методические указания к экологическому обоснованию проектов разведочных кондиций на минеральное сырье (1995), Пособие по оценке воздействий горного производства на окружающую среду и экологическому обоснованию хозяйственной деятельности горных предприятий (1996) и др. В каждом из них нашла свое отражение специфика воздействий на окружающую среду, обусловленных особенностями технологических процессов. В Пособии приводится рекомендуемая структура и содержание материалов по оценке воздействия горного производства на окружающую среду, а также рекомендации по оценке воздействия предприятия на воздушный бассейн, на состояние поверхностных и подземных вод, на земельные ресурсы, по экологической оценке образования, складирования и хранения промышленных отходов и эколого-геохимической оценке горного предприятия на окружающую среду.

Оценка природоохранных мероприятий согласно Пособию должна выполняться в каждом из разделов, касающихся атмосферы, гидросферы и земельных ресурсов. Рассматриваемое Пособие по своему содержанию напоминает Пособие по ОВОС (1992 г.) с той разницей, что в нем присутствует раздел эколого-геохимической оценки горного предприятия на окружающую среду, но отсутствуют рекомендации по оценке социальных последствий и расчету эколого-экономических эффективности природоохранных мероприятий. Заслуживают вни-

мания два документа, разработанных и принятых Министерством Строительства в 1995 году: СП-11-101-95 «Порядок разработки, согласования, утверждения и состав обоснования инвестиций в строительство предприятий, зданий и сооружений» и СНиП 11-01-95 «Инструкция о порядке разработки, согласования, утверждения и состава проектной документации на строительство предприятий, зданий и сооружений». [17,18]

СП-11-101-95 «Порядок разработки, согласования, утверждения и состав обоснования инвестиций в строительство предприятий, зданий и сооружений» включает в себя в качестве обязательного раздел «Оценка воздействия на окружающую среду» в составе предпроектной документации (технико-экономическое обоснование или рабочий проект). Конкретные требования к подготовке раздела в документе отсутствуют, так как предполагается, что они должны определяться нормативными документами Госкомэкологии. СНиП 11-01-95 формулирует требования к проектной документации, в составе которой должен входить раздел «Охрана окружающей среды».

В целях установления единых правил организации и проведения экспертизы в РФ и определения основных положений ОВОС в 2000 году Госкомитетом РФ по охране окружающей среды было утверждено Положение «Об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в РФ» [5]. В Положении оценка воздействий на окружающую среду определяется как «процесс, способствующий принятию экологически ориентированного управленческого решения о реализации намечаемой хозяйственной и иной деятельности посредством определения возможных неблагоприятных воздействий, оценки экологических последствий, учета общественного мнения, разработки мер по уменьшению и предотвращению воздействий». Данная формулировка ОВОС существенно отличается от предыдущей формулировки ОВОС, данной в Положении 1994 года, в нем процедура ОВОС раскрывалась с позиции ее целевой направленности и содержательного наполнения, которое предусматривает оценку воздействий и формирующихся экологических последствий (в широком смысле слова, охватывающих, в т. ч. социальные и экономические, обуславливаемые экологическими последствиями), привлечение общественности к процессу ОВОС и разработку системы мер, ориентированные на предотвращение или снижение неблагоприятных воздействий [3].

Положение представляет собою более полный и развернутый документ по сравнению с предыдущим. В нем отражены основополагающие принципы ОВОС, раскрыто содержание этапов проведения ОВОС, большое внимание уделено информированию и участию общественности в процессе ОВОС. В заключительном разделе отражены требования к материалам по ОВОС. Перечень видов и объектов хозяйственной и иной деятельности, в отношении которых при подготовке документации на строительство требуется проведение ОВОС, в Положении отсутствует. Он считается утратившим силу согласно Приказу Госкомэкологии от 16.05.2000 года. Как и в предыдущем случае, когда Положение (1994 г.) послужило базой для разработки целого ряда отраслевых Инструкций, рекомендаций и т. д. по ОВОС, Положение (2000 г.) сыграло ту же положительную роль. Методические рекомендации, разработанные на его основе, в т. ч. в части горнорудных предприятий, и до сих пор являются основополагающими для разработчиков ОВОС. Окончательным подтверждением значимости ОВОС было введение статьи 32 в новый ФЗ «Об охране окружающей среды» [20]. Наряду с законодательным требованием экологической экспертизы (статья 33), порядок проведения которой определялся ФЗ «Об экологической экспертизе», в главе VI ФЗ «Об охране окружающей среды» введено требование выполнения ОВОС.

В пособии по ОВОС [6] среди нескольких вариантов определений последний рассматривается также как «инструмент принятия решений через прогнозирование экологических последствий их реализации», что в определенной степени повторяется и в работе реализации», что в определенной степени повторяется и в работе [7]. Положение об ОВОС окончательно меняет приоритеты в определении ОВОС. Первоочередным становится его рассмотрение с позиции обеспечение принятия «экологически ориентированного управленческого решения о реализации намеченной хозяйственной или иной деятельности». Этот же аспект получает отражение в ФЗ «Об охране

окружающей среды» и последующих работах исследователей [8, 9 и др.].

Поддерживая точку зрения авторов относительно рассмотрения ОВОС с позиции возможности обоснования экологически ориентированных решений, следует в то же время отметить отсутствие в характеристике ОВОС необходимости экономической оценки последствий, т. е. обеспечение сбалансированности экологических и экономических целевых критериев прав. Отсюда в авторском определении ОВОС – это процедура оценки потенциального экологического ущерба, предотвращаемого при выборе наилучшего проектного решения, сокращающее возникающее снижение экономической стоимости используемых в производстве природных ресурсов и экосистемных услуг природы, с учетом общественного мнения.

В 2006-2008 произошли изменения в Градостроительном Кодексе РФ (ГрК РФ), и соответственно в ряде законодательных актов, в т. ч. ФЗ «Об экологической экспертизе», ФЗ «Об охране окружающей среды». Согласно новой редакции ГрК РФ был изменен состав проектной документации: вместо раздела «Охрана окружающей среды» был включен раздел «Перечень мероприятий по охране окружающей среды», то есть оценка воздействий перешла с проектной стадии на более раннюю. Все материалы по обоснованию были перенесены на предпроектную стадию, в том числе экологическое обоснование. По логике новой редакции ГрК РФ в проекте должны быть оставлены лишь те документы, которые необходимы для самого процесса строительства и контроля, позволяющего следить за ходом строительства, а также экологически обоснованной эксплуатацией объекта строительства. В отличие от законодательных требований, которые действовали ранее, предоставление предпроектной документации (ТЭО, обоснование инвестиций и т. д.) и ОВОС по результатам предпроектных разработок на ГЭЭ теперь не требуется. За заказчиком в современных условиях остается определение полноты и необходимости предпроектных разработок.

Автором на основе систематизации и анализа нормативно-правовой документации, а также опыта регулирования процедур ОВОС и ЭЭ выявлена эволюция экологической оценки в России и обоснована целесообразность выделения четырех этапов (таблица 1). В этой же таблице отражена хронология эволюционных изменений в мире. При этом содержание трех этапов экологической оценки на мировом уровне было раскрыто ранее Норманом Ли в работе [10].

Первый этап (1974-1984) характеризуется наличием отдельных аспектов экологического проектирования и экологической экспертизы. В этот период в составе годовых народнохозяйственных планов, программ появляется раздел «Охрана природы и рациональное использование». С 1978 года осуществляется разработка ТерКСОП, в проектной документации появляется раздела «Охрана природы». Все эти программные, плановые документы подвергаются государственной экспертизе и без положительного заключения никакого строительства не разрешается. В состав экспертов изредка приглашаются экологи для проведения ЭЭ в случае экспертизы крупных проектов. Фактически речь идет не о оценке, а о намерениях ее выполнения.

Отличительной характеристикой второго этапа (1985-1993) является введение некоторых принципов экологического регулирования при планировании хозяйственной деятельности согласно СНиП 1.01.02-85, разработка первых инструктивных и рекомендательных материалов по ОВОС, принятие правительственных постановлений и указов о необходимости проведения ЭЭ, а также создание специального управления государственной экологической экспертизы. Приданию ЭЭ обязательного характера подтверждает и ФЗ «Об охране окружающей природной среды». Второй этап может рассматриваться как подготовительный для разработки и утверждения соответствующих законов, которые отражает опыт включения в состав проектной документации ОВОС и порядка ее проведения, что обеспечивает ослабление влияния экологического фактора в процессе проектирования.

Третий этап (1994-2003) отличает законодательное признание ОВОС и ЭЭ. В 1994 было утверждено положение об ОВОС в РФ, в усовершенствованном виде – в 2000, которое учитывало основополагающие рекомендации СП 11-101-95. В 1995 году принят ФЗ «Об экологической экспертизе» и ряд подзаконных актов, в том числе Инст-

рукция по экологическому обоснованию хозяйственной и иной деятельности (1995). В новой редакции ФЗ «Об охране окружающей среды» (2002) наряду с обязательным характером ЭЭ подобное отношение было оказано и ОВОС (появилась специальная статья 32 – «Проведение оценки воздействия на окружающую среду» в главе VI ФЗ).

Четвертый этап охватывает период с 2004 года по настоящее время и отличается изменением отношения к составу проектной документации к объектам экологической экспертизы. Были введены изменения в Градостроительный Кодекс РФ, и, соответственно, в ряд законодательных актов. Выполнение обоснований было разграничено с проектом. Для предпроектных материалов, в том числе ОВОС, в новых условиях не требуется получения заключения экологической экспертизы. Перечень проектных материалов, направляемых на ЭЭ, значительно урезан по сравнению с предыдущим, что свидетельствует о необъяснимом изменении отношения к ЭЭ, нелогичным в условиях надвигающегося экологического кризиса и признании необходимости перехода на новую модель развития. Рассматриваемая ситуация остается неразрешенной и в настоящее время. Определение полноты предпроектных обоснований оставлено за заказчиком. В проектной документации выполняется разработка мероприятий по охране окружающей среды.

Таблица 1 – Эволюция ОВОС в России и мире

Годы	Содержание	Годы	Содержание (этапов ОВОС)
1970-1979	Законодательное закрепление выполнения оценки воздействия на окружающую среду и оформления специальной декларации об экологических последствиях – ETS	1974-1984	Разработка государственных планов охраны природы. В составе годовых и перспективных планов утверждение задания по охране природы и рациональному природопользованию. Разработка территориальных комплексов схем охраны природы (ТерКСОП), в проектной документации – раздел «Охрана природы» (1978)
1980-1990	Принятие процедуры, подобной ETS в ряде стран и начало разработки национальных и общевропейских закона об ETS В 1985 году Директива 85/337 требовала включить процедуры экологической оценки в процесс принятия решений по проектам. К 1988 году страны сообщества откорректировали свое законодательство	1985-1993	СНиП 1.02.01-85 «Инструкция о составе, порядке разработки, согласования и утверждения проектно-сметной документации на строительство предприятий, зданий и сооружений» ввела принципы экологического регулирования на стадии планирования, Принятие первых инструктивных документов об ОВОС и разъяснений. Издание Временной инструкции о проведении ОВОС (1990) и руководства (1992)
1991-1995	Подписание международной конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (вступила в силу в 1997 году), отражение необходимости процедур ETS в документах международных организаций, принятие законов или отдельных положений, почти всеми странами с переходной экономикой (бывшие соц. страны и СНГ)	1994-2003	Утверждение «Положения об ОВОС в РФ», СП11-101-95 «Свод правил по проектированию и строительству Порядок разработки, согласования, утверждения и состав обоснований инвестиций в строительство предприятий, зданий и сооружений», Инструкция по экологическому обоснованию хозяйственной и иной деятельности (1995), Практическое пособие по разработке раздела «Оценка воздействия на окружающую среду» (1998), Положение об ОВОС (2000), ФЗ «Об охране окружающей среды» (2002), обязательный характер не только ГЭЭ, но и ОВОС
1996- настоящее время	Развитие системы экологической оценки, рассматриваемой в качестве одного из инструментов обеспечения устойчивого развития	2004 – настоящее время	ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный Кодекс РФ и отдельные законодательные акты РФ (2004) Изменение статей 48 и 49 Градостроительного Кодекса Постановление Правительства РФ «О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию» (2008)

В настоящее время насчитывается достаточно большое количество рекомендаций и пособий по ОВОС для различных видов деятельности, в то же время новые нормативно-правовые акты, регламентирующие состав, содержание и объем предпроектных

разработок, отсутствуют (продолжают использоваться Сп 11-101-95 и СНиП 11-01-95). До сих пор не подготовлен и Федеральный закон об ОВОС, законодательно оформлена регламентация лишь экологической экспертизы. Подтверждение значимости ОВОС свидетельствует и тот факт, что в США ОВОС осуществляют федеральные ведомства, а не заказчики, финансовые расходы на её производство предусматриваются за счет налогов и вся ответственность за принятое решение ложится на соответствующее ведомство [11], что по мнению ряда исследователей, что по мнению ряда исследователей [12, 13] целесообразно воплотить и в российском законодательстве.

ЛИТЕРАТУРА

1. Брославский Л. И. Экология и охрана окружающей среды. Законы и реалии США и России. М.: Инфра-М, 2013.

2. Черп О. М., Хотулева М. В. Винниченко В. Н. Дайман С. Ю. Оценка экологического воздействия и экологическая экспертиза. Современные механизмы экологического регулирования. М: Эколайн, 1998.

3. Медведев А.Н., Дерягина С. Е., Афанасьева О.В., Александрычев И. П. Оценка воздействия на окружающую среду горнопромышленного комплекса. Екатеринбург: Изд. дом. «Автограф», 2011.

4. Природа, техника, геотехнические системы. М.: Наука, 1978.

5. Сорокин Н.Д. Охрана окружающей среды на предприятии в 2009 году. СПб.: Изд-во «ВИС», 2009.

6. Пособие по оценке воздействия на окружающую среду (ОВОС) при разработке технико-экономических обоснований (расчетов) инвестиций и проектов строительства народнохозяйственных объектов и комплексов. М.: Эколайн, 1992.

7. Бодров С. С., Пермяков Р. С. Оценка воздействия горных предприятий на окружающую среду // Горный журнал, 1991. № 1. С. 50 -53.

8. Кушнарева И. А. Совершенствование методами оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) и обоснования экологических инвестиций // Экономика природопользования. 2010. № 2. С. 68 -75.

9. Василенко Т. А., Свергузова С. В. Оценка воздействия на окружающую среду и экологическая экспертиза инженерных проектов. М.: Инфра-Инженерия, 2018.

10. Ли Н. Экологическая экспертиза. М.: Экопрес, 1995.

11. Косолапов О.В., Игнатьева М.Н. Экологически устойчивое недропользование: понятие, основополагающие принципы // Известия высших учебных заведений. Горный журнал. 2019. № 2. С. 79-89.

12. Игнатьева М. Н., Литвинова А. А., Логинов В. Г. Методический инструментарий оценки последствий воздействия горнопромышленных комплексов на окружающую среду. Екатеринбург: ИЭ УрОРАН, 2010.

13. Институциональные аспекты сбалансированного природопользования. Екатеринбург: ИЭ УрО РАН, 2017.

ANALYSIS OF METHODOLOGICAL AND LEGAL SUPPORT FOR ENVIRONMENTAL IMPACT ASSESSMENT IN RUSSIA AND ABROAD

A.N. Ivanov
Ural State Mining University,
Ekaterinburg, Russia

ABSTRACT:
The article discusses and analyzes legislative acts that provide methodological support for assessing environmental impacts in Russia and the world. On the basis of comparative analysis, the stages of development of legislative support for environmental impact assessment in Russia and in the world are revealed. The stages of legislation development of development in terms of the effectiveness of these legal acts of environmental protection functions are highlighted. The chronology of legislative changes in the Russian and foreign practice of lawmaking by the selected stages is compared. The assessment of environmental impacts is considered from the point of view of the possibility of justifying environmentally oriented solutions. At the same time, it should be noted that the current Russian legislative

characteristic, in contrast to foreign legislative practice, does not require an economic assessment of the consequences that is, ensuring a balance of environmental and economic target criteria for rights. The author's interpretation of the environmental impact assessment, which requires reflection in the perspective of sustainable development of the Russian society in the Russian legislation for its greater greening, is formulated. Recent changes in the approach to financing and ordering an impact assessment in the world and Russia, which have different dynamics, are reflected in many countries of the world, and in particular in the United States, the center of regulation and source of funding for environmental impact assessment is the state, while in Russia today – large business corporations. The current problematic situation in the Russian legislation is reflected – the lack of proper regulation of documentation and financing of environmental impact assessment and a variant of changes to the legislation based on foreign experience is proposed.

KEYWORDS:
assessment of environmental impacts, economic consequences, legislation, evolution, stages of changes, source of funding, regulation of documentation.

AUTHORS' INFORMATION:
Andrey N. Ivanov, Ural State Mining University,
30, Kuybysheva st., Ekaterinburg, 620144, Russia, graykardinal@yandex.ru.

FOR CITATION: Ivanov A.N. Analysis of methodological and legal support for environmental impact assessment in Russia and abroad // Management Issues. 2019. №6 (61). P. 25—34.

REFERENCES

1. Broslavsky L.I. Ecology and environmental protection. Laws and realities of the USA and Russia. M.: Infra-M, 2013. [Broslavskij L. I. Jekologija i ohrana okruzhajushhej sredy. Zakony i realii SShA i Rossii. M.: Infra-M. 2013.] – (In Rus.)

2. Cherp O.M., Khotuleva M.V. Vinnichenko V.N. Dayman S.Yu. Environmental Impact Assessment and Environmental Expertise // Modern mechanisms of environmental regulation. M: Ecoline. 1998. [Cherp O. M., Hotuleva M. V. Vinnichenko V. N. Dajman S. Ju. Ocenka jekologicheskogo vozdejstvija i jekologicheskaja jekspertiza// Sovremennye mehanizmy jekologicheskogo regulirovanija. M:Jekolajn, 1998.]– (In Rus.)

3. Medvedev A.N., Deryagina S.Ye., Afanasyeva O.V., Alexandrychev I.P. Environmental impact assessment of the mining complex. Ekaterinburg: Publ. house. Autograph, 2011. [Medvedev A.N., Derjagina S. E., Afanas'eva O.V., Aleksandrychev I. P. Ocenka vozdejstvija na okruzhajushhuju sredu gornopromyshlennogo kompleksa. Ekaterinburg: Izd. dom. «Avtograf». 2011.]– (In Rus.)

4. Nature, technology, geotechnical systems. M: Nauka, 1978. [Priroda, tehnika, geotehnicheskie sistemy. M.: Nauka, 1978.] – (In Rus.)

5. Sorokin N.D. Environmental Protection at the enterprise in 2009. SPb.: Vis publishing house, 2009. [Sorokin N.D. Ohrana okruzhajushhej sredy na predprijatii v 2009 godu. SPb.: Izd-vo "VIS". 2009.] – (In Rus.)

6. Handbook for the assessment of environmental impact (EIA) in the development of feasibility studies (calculations) of investments and projects of construction of economic objects and complexes. Moscow, 1992. [Posobie po ocenke vozdejstvija na okruzhajushhuju sredu (OVOS) pri razrabotke tehniko-jekonomicheskih obosnovanij (raschetov) investicij i proektov stroitel'stva narodnohozjajstvennyh ob#ektov i kompleksov. M., 1992.]– (In Rus.)

7. Bodrov S.S., Permyakov R.S. Assessment of the impact of mining enterprises on the environment / / Mining journal. 1991. No. 1. PP. 50-53. [Bodrov S. S., Permjakov R. S. Ocenka vozdejstvija gornyh predprijatij na okruzhajushhuju sredu // Gornyj zhurnal 1991. № 1. S. 50 – 53]– (In Rus.)

8. Kushnareva I.A. Improvement of methods of environmental impact assessment (EIA) and justification of environmental investments // Economics of nature management-2010. No. 2. Pp. 68-75. [Kushnareva I. A. Sovershenstvovanie metodami ocenki vozdejstvija na okruzhajushhuju sredu (OVOS) i obosnovanija jekologicheskih investicij //

Jekonomika prirodopol'zovanija. 2010. № 2. S. 68 – 75.]– (In Rus.)

9. Vasilenko T.A., Sverguzova S.V. environmental impact Assessment and ecological expertise of engineering projects. M.: Infra-Engineering, 2018. [Vasilenko T. A., Sverguzova S. V. Ocenka vozdejstvija na okruzhajushhuju sredu i jekologicheskaja jekspertiza inzhenernyh proektov. M.: Infra-Inzhenerija, 2018] – (In Rus.)

10. Lee N. Environmental expertise. M.: Ecopres, 1995. [Li N. Jekologicheskaja jekspertiza. M.: Jekopres, 1995.]– (In Rus.)

11. Kosolapov O.V., Ignatieva M.N. Ecologically sustainable subsoil use: concept, fundamental principles // proceedings of higher educational institutions. Mining journal. 2019. No. 2. Pp. 79-89. [Kosolapov O.V., Ignat'eva M.N. Jekologicheski ustojchivoe nedropol'zovanie: ponjatie, osnovopolagajushhie principy // Izvestija vysshih uchebnyh zavedenij. Gornyj zhurnal. 2019. № 2. S. 79-89.]– (In Rus.)

12. Ignatieva M.N., Litvinova A.A., Loginov V.G. Methodological tools for assessing the impact of mining complexes on the environment. – Ekaterinburg: ieran, 2010. [Ignat'eva M. N., Litvinova A. A., Loginov V. G. Metodicheskij instrumentarij ocenki posledstvij vozdejstvija gornopromyshlennyh kompleksov na okruzhajushhuju sredu. – Ekaterinburg: IJe UrORAN, 2010.] – (In Rus.)

13. Institutional aspects of balanced nature management. Russian Academy of Sciences, Ural branch, Institute of Economics. Ekaterinburg: Institute of Economics UB RAS, 2017. [Institucional'nye aspekty sbalansirovannogo prirodopol'zovanija. Rossijskaja akademija nauk, Ural'skoe otdelenie, Institut jekonomiki. – Ekaterinburg : In-t jekonomiki UrO RAN, 2017.] – (In Rus.)