

УДК 349.6

## Перспективные направления развития российско-норвежских исследований в области охраны природной среды Арктики

*А.А. Лукин*, доктор биологических наук,

Акваплан-нива Баренц, Мурманск,  
Институт проблем промышленной экологии Севера КНЦ РАН, Апатиты,

*В.И. Павленко*, доктор экономических наук,  
Архангельский научный центр Уральского отделения РАН,

*А.Н. Бамбуляк, Ларс-Хенрик Ларсен*,  
Акваплан-нива, Тромсе, Норвегия

*В работе рассмотрены подходы к оценке воздействия на окружающую среду (ОВОС) при активной хозяйственной деятельности в России и Норвегии. Дается описание схемы ОВОС в двух странах. Более детально рассмотрено российское природоохранное законодательство (законы, инструкции, методики). Сделано заключение о необходимости стандартизации основных методических подходов и придания им нормативного статуса для упорядочения эколого-правовых отношений в условиях единой Европы.*

**И**ntenсивное внимание к освоению Арктики, связанное в первую очередь с добычей полезных ископаемых на шельфе, предопределяет необходимость дальнейшего следования в направлении совершенствования единых для приарктических государств норм и правил использования природных ресурсов Арктики, и прежде всего биологических, в соответствии с Декларацией приарктических стран по охране окружающей среды макрорегиона, принятой в Нууке в 2011 г.

Одним из наименее разработанных в теоретическом отношении и вызывающим сложности в правоприменительной практике вопросов природоохранного законодательства приарктических стран является методология и методика оценки ущербов, наносимых водным экосистемам.

В силу определенных обстоятельств (эксплуатация ледовитоморского шельфа, рыбные промысла, транспортировка нефти и др.) Россия и Норвегия должны и вынуждены осуществлять совместные действия по обеспечению охраны природных комплексов Арктики, и прежде всего, Баренцева моря.

Целью настоящей статьи является попытка определения актуальных направлений и существующих подходов в области охраны природы и нормативно-правового обеспечения при оценке воздействия на окружающую среду.

В рамках поставленной проблемы первостепенной задачей является изучение и гармонизация нормативно-правовой базы природопользования в наших странах.

### Сфера использования

В соответствии с норвежскими инструкциями по оценке воздействия на окружающую среду (ОВОС), изложенными в Акте по планированию и строительству, целью ОВОС является определение воздействия планируемых проектов не только на экологическую систему, но и на природные запасы страны и на общество в целом. ОВОС обеспечивает изучение разработчиком всего спектра воздействий проекта на этапе планирования. С другой стороны, благодаря информации обо всех возможных воздействиях рассматриваемого проекта руководящим органам легче принять решения о его целесообразности или условиях его реализации. Успех ОВОС частично зависит от участия заинтересованных групп и сторон.

Задача ОВОС в Норвегии лежит в обеспечении адекватной оценки воздействий проектов, которые могут иметь значительное влияние на окружающую среду, природные ресурсы или общество. Сам процесс ОВОС должен гарантировать то, что эти воздействия учтены и при планировании и на стадии принятия решения о целесообразности проекта и условиях его реализации. В ОВОС описываются все альтернативные решения и рассматриваются все вопросы, которые могут возникнуть в связи с проектом. Именно за счёт этого у государственных органов имеется хорошая информационная база, которая помогает им принять правильное решение. Окончательное решение о выдаче необходимых разрешений на проект принимается на основании отдельного законодательства и правил. ОВОС регулируется Законом о планировании и строительстве и другими дополнительными документами.

В Норвегии не все проекты должны проходить ОВОС. Но для всех проектов нефтегазовой деятельности на континентальном шельфе Норвегии ОВОС является обязательным на всех стадиях реализации проекта. В качестве примера можно привести схему государственного регулирования на различных этапах реализации нефтегазового проекта в Норвегии (табл. 1).

### Схема процесса

В Норвегии процедура ОВОС должна соответствовать методикам, разработанным в Законе о планировании и строительстве. В случаях, когда проекты регулируются специальными законами и постановлениями, процедура ОВОС должна быть в соответствии со схемой получения необходимых лицензий и концессий. Общая ответственность

за процесс лежит на компетентных ведомствах в зависимости от типа проекта. Благодаря чёткости формулировок и отработанному механизму процесс ОВОС удачно дополняет административную методику основных проектов.

Первый шаг проектировщика – начать общий процесс, требуемый Актом о планировании и строительстве и/или процедурами получения лицензий и концессий. Этот этап включает ОВОС, так как от проектировщика требуется подать формальное уведомление. Часть Муниципального плана, в которой говорится о землепользовании, является обязывающим юридическим документом. Это означает, что нарушение правил землепользования в плане расценивается как правонарушение и может стать основанием к судебному преследованию. От проектировщика, который построил здание/сооружение, не имея необходимых разрешений, и нарушил нормативы землепользования Муниципального плана могут потребовать изменить план, а в крайних случаях – снести здание и покрыть все расходы, связанные с приведением земельного участка в первоначальный вид. Проектировщик может обжаловать такое решение в судебных инстанциях в течение 30 дней.

В случаях, когда планируемый объект требует изменений в местных физических планах, проект должен быть вынесен на общественное слушание, которое проходит одновременно с началом работы по внесению изменений в физический план. В случае, когда тип проекта требует специальных лицензий и концессий, проектировщик должен подать заявку. Тогда процесс ОВОС координируется с рассмотрением заявки по специальному закону, который распространяется на конкретный тип деятельности.

Для того, чтобы синхронизировать два этих процесса, отчёт ОВОС завершается одновременно с черновым планом. Затем отчёт ОВОС и черновой план выносятся на публичное слушание в одно и то же время. После этого отчёт ОВОС рассматривается компетентными ведомствами. План может быть утверждён только при условии положительной оценки отчёта ОВОС компетентным ведомством.

### Процесс ОВОС в Норвегии

Как правило, этот процесс происходит поэтапно. Этап первый: Уведомление и распространение информации.

Проектировщик посылает уведомление в соответствующее министерство, в случае с реализацией нефтегазовых проектов на континентальном

Схема государственного регулирования  
на различных этапах реализации нефтегазового проекта в Норвегии [1, 3, 4]

Стадия	Процедура	Ответственность / согласование
Открытие нефтяного месторождения	Разработка программы ОВОС – парламентские слушания. Предварительный ОВОС. Учет пожеланий к ОВОС оператора – слушания. Представление в Парламент. Парламентское решение начать освоение всего месторождения либо его части с ограничениями или без таковых.	Министерство нефти и энергетики: рабочая группа по ОВОС нефтяной деятельности
Разведка	Объявление о лицензионном конкурсе на участки в пределах открытого месторождения. Выдача лицензии оператору. Оценка риска – вероятность возникновения аварийных ситуаций, возможные последствия. В случае ведения буровых работ на охраняемых территориях может быть потребовано проведение полной ОВОС. Разрешение на сбросы и выбросы. Согласование с Министерством нефти и энергетики. Оценочное бурение.	Министерство нефти и энергетики  Государственная служба по климату и контролю загрязнения (KLIF) (согласование)  Оператор (инициатор хозяйственной деятельности)
Освоение	Программа ОВОС – парламентские слушания. Утверждение программы ОВОС. ОВОС – парламентские слушания. Заявка на разрешение на сброс и выброс. Утверждение плана освоения и эксплуатации (PDO) и получение разрешения на сооружения и деятельность (PIO). Оценка риска – чрезвычайные ситуации, возможные последствия. Генеральный осмотр. Освоение. Разработка.	Оператор Министерство нефти и энергетики Оператор Министерство нефти и энергетики  Оператор  Оператор / KLIF Оператор / KLIF Оператор / Министерство нефти и энергетики / KLIF
Промышленная добыча	Мониторинг состояния окружающей среды. Мониторинг выбросов и сбросов. Приближенная оценка риска – чрезвычайные ситуации, возможные последствия.	Оператор / KLIF  Оператор / KLIF Оператор / KLIF
Вывод из эксплуатации	ОВОС.  Мониторинг после ликвидации объекта.	Оператор / Министерство нефти и энергетики Оператор / KLIF

шельфе Норвегии – в Министерство нефти и энергетики. Министерство пускает в циркуляцию объявление, которое включает черновые условия плана исследований.

*Этап второй: Разработка плана исследований*

План исследований разрабатывается компетентным органом – Министерством нефти и энергетики с учётом всех комментариев и замечаний, а также после консультаций с Министерством окружающей среды.

*Этап третий: Проведение ОВОС*

Ответственность за ОВОС лежит на проектировщике. Одобрение компетентного органа выражается в документе, который обобщает основные воздействия, способы их смягчения и методы контроля воздействий и указывает, кто несёт за это ответственность.

Участники и их обязанности. Проектировщик – основной участник процесса ОВОС. Проектировщик обязан подать уведомление о проекте, куда входит предлагаемый план исследований, и затем произвести ОВОС в соответствии с планом. Закон о планировании и строительстве даёт общий обзор содержания плана, куда включены воздействия на окружающую среду, природные ресурсы и общество. После этого проектировщик должен передать отчёт ОВОС в компетентное ведомство и, если требуется, сделать дополнительную оценку. Проектировщик должен принимать участие в открытых для публики встречах, связанных с ОВОС. Проектировщик обязан удовлетворить все требования, выдвигаемые в заключительном документе ОВОС. Все расходы по процессу ОВОС покрываются проектировщиком.

Компетентный орган. В Норвегии различные типы проектов попадают в юрисдикцию различных органов, компетентных в вопросах ОВОС. Для проектов национального значения, к которым относятся проекты нефтегазовой промышленности, компетентным органом является Министерство нефти и энергетики. Компетентные органы несут постоянную ответственность за процесс ОВОС. Однако общая ответственность за ОВОС лежит на Министерстве окружающей среды.

Компетентный орган утверждает план исследований и отчёт ОВОС. Общественность и заинтересованные стороны выдают свои комментарии к уведомлению, плану исследований и отчету ОВОС. Кроме того, все эти участники процесса могут формировать сводные рабочие группы, но это не является обязательным требованием.

Компетентный орган отвечает за то, чтобы в каждом конкретном случае ОВОС проводилась

в чётком соответствии с установленными правилами. Задачей компетентного органа является также координация процесса с требованиями других законов помимо Закона о планировании и строительстве.

Другие органы и ведомства. Органы, занимающиеся физическим планированием, и лицензирующие ведомства несут индивидуальную ответственность за то, чтобы процессы планирования и лицензирования не были начаты до того, как все требования ОВОС чётко разъяснены. Точно так же планирующие и лицензирующие органы совместно с компетентным органом участвуют в координации процессов ОВОС и лицензирования.

Местные власти играют ключевую роль в процессе планирования, в которое входит и ОВОС. Все эти обязанности выполняются в рамках общей структуры и нормативов центрального руководства.

Кроме всего, Министерство окружающей среды несёт общую ответственность за юридические требования ОВОС. В данной связи подразумевается ответственность за необходимые реформы и в правовом секторе, и в отношении действующих правил и нормативов. Конечной целью является обеспечение единой и справедливой практики ОВОС в строгом соответствии с имеющейся законодательной базой.

Министерство окружающей среды может принять решение передать полномочия компетентного органа на другой правительственный уровень.

Участие общественности. И для уведомления, и для отчёта ОВОС необходимо организовать публичное слушание. Приглашаются относящиеся к данным вопросам группы, объединённые общими интересами. Документы (уведомление и отчёт ОВОС) делаются доступными для ознакомления, и общественность имеет право выдавать рекомендации и комментировать эту документацию. Компетентный орган в специальном отчёте показывает, каким образом эти комментарии были учтены при составлении плана исследований. После этого организуется открытое совещание.

Следует отметить, что заинтересованные группы и общественные организации имеют в своём распоряжении несколько каналов для участия в этом процессе. Все эти возможности, обеспечиваемые требованиями ОВОС, дополняют систему.

Сроки. Первый этап процесса ОВОС – уведомление и распространение информации – не должен быть короче 6 недель.

Второй этап – разработка плана исследований – не должен превышать 10 недель.

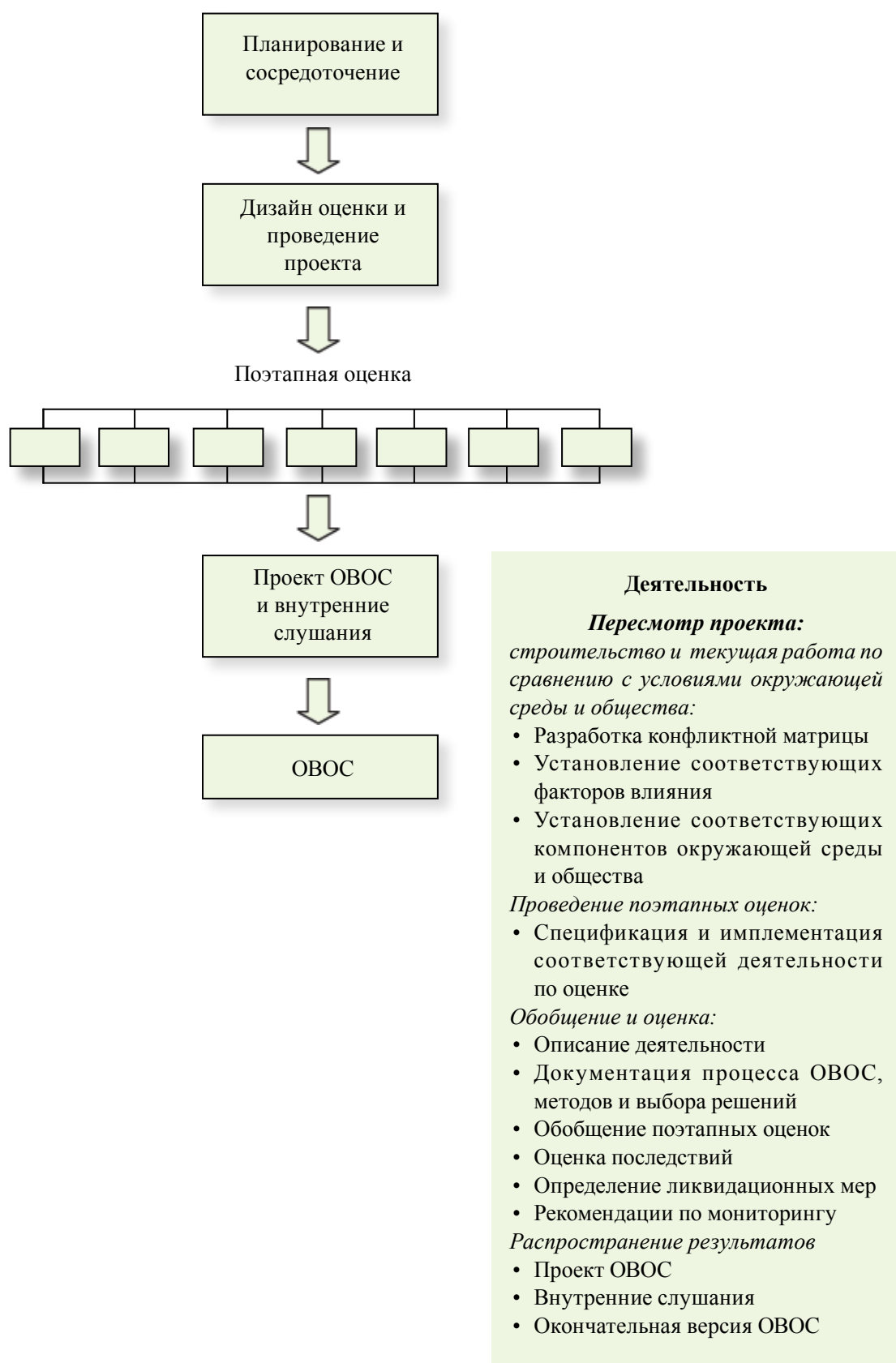


Схема 1

Упрощенный эскиз процесса ОВОС для СПГ «Белоснежка»

Третий этап – *проведение ОВОС* – должен длиться минимум 8 недель для того, чтобы у ответственности было достаточно времени ознакомиться с документацией. После этого даётся максимум 6 недель на принятие окончательного решения.

**Обжалование.** Решение проводить или не проводить ОВОС планируемого проекта обжалованию не подлежит. Причина в том, что само это решение нельзя рассматривать как отдельное. Ни решение о содержании плана исследований, ни отчёт ОВОС не обжалуются.

Однако можно обжаловать решение об утверждении или недопущении планируемого проекта. Апелляционные жалобы касательно требований Закона о планировании и строительстве к местным

физическим планам могут подаваться и частными лицами. Обжалованию подлежит и процедура лицензирования. В каждом отдельном случае принимается решение, может ли апеллировать третье лицо.

**Контроль.** Компетентный орган определяет, удовлетворены ли требования ОВОС. В благоприятных случаях компетентный орган составляет окончательный документ, который передаётся проектировщику. Этот документ должен содержать перечень последствий различных альтернативных решений и описание смягчающих мер. Компетентный орган может также составить программу дальнейших исследований или контроля для того, чтобы гарантировать учёт экологических вопросов на стадии выполнения проекта.



Схема 2

Поэтапные оценки, проделанные во время планирования для СПГ «Белоснежка»

При планировании и проектировании проекта проектировщики обязаны учитывать его возможные воздействия на окружающую среду, природные ресурсы или общество в целом. Хотя сам Акт о планировании и строительстве не требует проведения контроля (документирования воздействий, связанных с выполнением проекта), контроль может быть выдвинут в качестве условия выдачи разрешения или лицензии.

В качестве примера можно привести упрощенный эскиз процесса ОВОС и поэтапные оценки, проделанные во время планирования для завода сжиженного природного газа (СПГ) «Белоснежка» (схемы 1, 2).

### Процесс ОВОС в России

**Г**лавное и непереносимое условие ОВОС является одновременность ее проведения с разработкой всех проектных решений.

Процедура ОВОС имеет несколько этапов, результат завершения которых оформляется следующими документами:

- Уведомление о намерениях (УН);
- Заявление об ОВОС;
- Протокол обсуждения ОВОС;
- Заявление об экологических последствиях (ЗЭП).

**1 этап.** Разработка концепции намечаемой деятельности

Целью первого этапа – информирование общества о намечаемых действиях заказчика, которые

неизбежно приведут к изменению среды обитания людей на конкретной территории. Таким образом, ОВОС начинается, когда заказчик планируемой деятельности формирует предложение по осуществлению какого-либо проекта или программы (концепция намечаемой деятельности). По результатам этого этапа с целью объявления своих намерений по организации того или иного вида деятельности на конкретной территории заказчиком готовится уведомление о намерениях, которое содержит:

- предварительный список намерений заказчика по характеру планируемой деятельности;
- перечень реальных и разумных альтернатив рассматриваемому проекту.

Уведомление о намерениях передается в местные органы власти и управления для получения заказчиком разрешения на проектирование и изыскания.

**2 этап.** Определение воздействий на окружающую среду

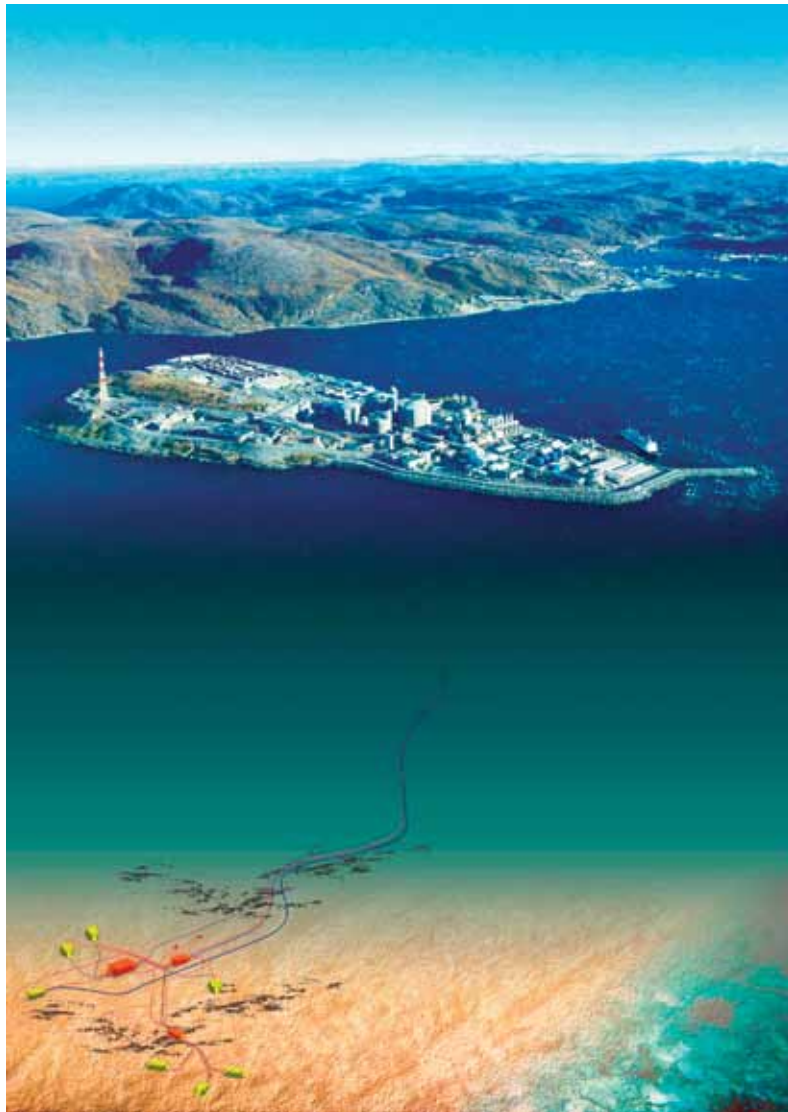
Целью второго этапа является выявление всех возможных воздействий будущего народно-хозяйственного объекта или комплекса на окружающую среду с учетом природных условий конкретной территории. На данном этапе проводится:

- технологический анализ проектных предложений;
- обоснование целей, средств и сроков реализации проектных предложений и места размещения предполагаемого производства.



Рис. 1

Месторождение «Белоснежка». Перегрузка СПГ из хранилищ в танкер



*Рис. 2*  
 Схема размещения подводного оборудования  
 и 143-километрового трубопровода  
 на острове Мелкейе, завода СПГ и порта

Это особенно важно проделать, учитывая существенность неблагоприятных экологических последствий и неопределенность социальных эффектов;

- определение воздействий на окружающую среду в случае реализации принятых проектных решений; требуется информация о фактическом состоянии окружающей среды, характере и видах воздействия его качественных и количественных оценках (масштаб, интенсивность, глубина, периодичность, продолжительность), источниках воздействия (размерах, пространственных формах и расположении) и объектах воздействия.

Готовится заявление об ОВОС, которое представляется всем заинтересованным сторонам: органам государственной власти, управления и контроля, общественности и т.д.

Основная цель представления заявления об ОВОС – выявить наиболее значимые последствия реализации намечаемой деятельности с позиций всех заинтересованных сторон для определения направлений дальнейших исследований по ОВОС, а именно:

- границы проведения ОВОС;
- объекты воздействия;
- прогнозируемые изменения окружающей среды и ее компонентов (вода, воздух, почвы, животный и растительный мир, недра и т.д.).





Рис. 3  
Перекачка нефти в танкер с морского терминала «Варандей»

### 3 этап. Выявление экологических последствий

Цель третьего этапа – выявление экологических, социальных, экономических и других связанных с ними последствий реализации намечаемой деятельности на данной территории в определенный временной период. Выявление последствий осуществляется с помощью общественных слушаний заявления об ОВОС, результаты которых оформляются протоколом. Протокол общественных слушаний является документом, на основании которого производится корректировка проектных решений, а также составляется программа необходимых научно-исследовательских и изыскательских работ.

### 4 этап. Корректировка проекта

На четвертом этапе осуществляется корректировка проектов, прошедших стадию ОВОС. При этом по выявленным экологически значимым позициям разработчиком прогнозируются изменения окружающей среды, которые произойдут в результате реализации проекта. По результатам прогноза разрабатываются дополнительные меры и мероприятия, направленные на предотвращение отрицательных экологических и других последствий изменений в окружающей среде.

### 5 этап. Подготовка заявления об экологических последствиях (ЗЭП)

На данном этапе готовится заявление об экологических последствиях, представляющее собой документ, содержащий гарантии заказчика обществу о недопущении отрицательных экологических и связанных с ними социальных, экономических и других последствий в случае реализации проекта.

В ЗЭП приводятся:

- основные результаты исследований, проведенных в процессе ОВОС и выводы, сделанные на их основе;
- последствия значимых воздействий на окружающую среду, здоровье населения и условия его жизнедеятельности;
- обязательства заказчика по реализации проектных решений, изложенных в документации, в соответствии с требованиями экологической безопасности и мер, гарантирующих выполнение этих обязательств на весь период «жизненного цикла» предприятия.

ЗЭП рассматривается как отчет разработчика проектных материалов о проделанной работе по

оценке воздействия на окружающую среду намечаемой деятельности и представляется заказчиком на государственную экологическую экспертизу в составе проектной документации.

Окончательный вариант готовится на основе предварительного варианта материалов с учетом замечаний, предложений и информации, поступивших от участников процесса оценки на стадии обсуждения. В окончательный вариант материалов должны включаться информация об учете поступивших замечаний и предложений, а также протоколы общественных слушаний. Окончательный вариант материалов **ОВОС** утверждается заказчиком, передается для использования при подготовке обосновывающей документации и в ее составе представляется на **Государственную и Общественную экологическую экспертизу**.

Для намечаемой инвестиционной деятельности заказчик проводит указанные выше этапы **ОВОС** на всех стадиях подготовки документации, которая должна представляться на **Государственную экологическую экспертизу (ГЭЭ)**:

- оценка состояния окружающей среды до реализации проектных решений, то есть определение исходных характеристик и параметров компонентов окружающей среды, которые могут быть затронуты в процессе хозяйственной деятельности;
- выявление основных факторов и видов негативного воздействия в связи с реализацией планируемой деятельности: загрязнение атмосферного воздуха, акустическое воздействие, воздействие на геологическую среду, загрязнение поверхностных и подземных вод, загрязнение почв, общее экологическое воздействие;
- обоснование показателей предельно допустимого воздействия и правил природопользования, исходя из лимитирующих экологических факторов намечаемого вида деятельности. Нормативы и правила должны обеспечить устойчивое развитие биогеоценозов в рамках природных систем, испытывающих изменение;
- разработка рекомендаций и мероприятий по ограничению или нейтрализации всех основных видов воздействий с учетом современных достижений в этой области, использования ресурсосберегающих технологий, систем защиты окружающей среды и т.п.

В проект **ОВОС** обязательно включается расчет ущерба биологическим ресурсам и разработка природоохранных мероприятий, способствующих снижению негативных последствий.

## Нормативная и правовая база природоохранного законодательства Российской Федерации

**В**ся процедура **ОВОС** базируется на довольно обширной нормативной и правовой базе природоохранного законодательства Российской Федерации. Конституция Российской Федерации (1993 г.) закрепляет экологические права граждан (ст. 42), в том числе право на возмещение вреда, причиненного их здоровью или имуществу экологическим правонарушением. Конституция Российской Федерации признает приоритет норм международного права перед национальным законодательством.

Особое значение имеет Стокгольмская декларация по окружающей среде (принята на Конференции ООН по проблемам окружающей среды 16.06.1972 г.), с момента проведения которой принято отсчитывать начало международной системы охраны окружающей среды. Основные международные принципы в отношении ущерба морской среде и его возмещения обобщила Конвенция ООН по морскому праву (принята в Монтего-Бей, 10.12.1982 г.): взаимное оперативное информирование о случаях загрязнений моря и побережий; принцип «загрязнитель платит»; необходимость полного возмещения причиненного ущерба; недопустимость трансграничного ущерба; сотрудничества в целях ликвидации последствий загрязнения и предотвращения или сведения до минимума ущерба и др. Декларация Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию (принята 14.06.1992 г.) содержит в себе 27 принципов экологически корректного поведения мирового сообщества. Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (заключена в Хельсинки 17.03.1992 г.) направлена на сохранение трансграничных вод, предотвращение и сокращение их загрязнения, использование исключительно в целях экологически обоснованного и рационального управления водными ресурсами.

Среди нормативных актов Совета Европы, отражающих тенденции развития международного права, можно отметить Директиву Европейского парламента и Совета Европы 2004/35/СЕ, принятую 24.04.2004 г., «Об экологической ответственности в отношении предотвращения и ликвидации вреда окружающей среде». Согласно директиве, субъект, чья хозяйственная деятельность явилась причиной вреда окружающей среде или даже *потенциальной угрозы* такого вреда, обязан нести материальную ответственность. Конвенция Совета Европы о граж-

данской ответственности за ущерб от деятельности, опасной для окружающей среды, приравнивает величину ущерба к стоимости проведения мероприятий по восстановлению первоначального состояния среды, которые уже проведены или будут проведены в будущем.

Правовое регулирование охраны водных экосистем внутри страны осуществляется в соответствии с природоохранным законодательством Российской Федерации, основу которого создает Федеральный закон «Об охране окружающей среды» (2002 г.), водным законодательством России, общие принципы которого закреплены в Водном кодексе Российской Федерации (2007 г.), законодательством об охране животного мира в соответствии с федеральными законами «О животном мире» (1995 г.), «О рыболовстве и сохранении водных биоресурсов» (2004 г.).

Институту возмещения вреда, причиненного окружающей природной среде, в экологическом законодательстве России отведено особое место. При этом следует учитывать тот факт, что в данном вопросе правовая охрана природных объектов от посягательств решается и при помощи других отраслей права, прежде всего, права гражданского. Первая часть Гражданского кодекса Российской Федерации содержит общие положения о возмещении ущерба (ст. 15, 307–309, 393, 401), во второй части отдельная глава (59) посвящена обязательствам вследствие причинения вреда. Особое значение для регулирования эколого-правовых отношений имеет ст. 1079, в которой дано определение источников повышенной опасности и сформулирована обязанность их владельцев по возмещению причиненного вреда вне зависимости от наличия вины.

Помимо указанных законодательных актов, к источникам рассматриваемого института экологического права следует отнести федеральные законы «Об экологической экспертизе» (1995 г.), «Об особо охраняемых природных территориях» (1995 г.), «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (1999 г.) и др. В этих документах отдельные статьи посвящены вопросам оценки и возмещения экологического вреда. Среди других законодательных источников назовем Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (2001 г.) и Уголовный кодекс Российской Федерации (1995 г.), которые создают правовые основы административной и уголовной ответственности за причинение вреда природным объектам.

Регулированию изучаемых правоотношений посвящен ряд подзаконных нормативных правовых актов федерального уровня, начиная от постановлений Правительства Российской Федерации и заканчивая актами федеральных министерств и ведомств. *Инструкция по экологическому обоснованию хозяйственной и иной деятельности* (утв. Приказом Минприроды России от 29.12.95 г. №539) и *Положение об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации* (Приказ Госкомэкологии России от 16.05.2000 № 372, зарегистрирован в Минюсте России 04.07.2000 г., рег.№ 2302) устанавливают общие правила оценки воздействий на окружающую среду на стадии проектирования работ (ожидаемый ущерб). При оценке фактического вреда используют документы, включенные в *Перечень нормативных документов, рекомендуемых к использованию при оценке и возмещении вреда, нанесенного окружающей природной среде в результате экологических правонарушений* (утв. Приказом Госкомэкологии России от 23.07.1998 г. №448). Укажем, что в настоящее время этот перечень во многом утратил свое значение ввиду ряда изменений в системе подзаконных актов, произошедших за время после его принятия.

#### Методическая база оценки экологического ущерба

В соответствии со ст. 77 Федерального закона «Об охране окружающей среды» загрязнение окружающей природной среды, а также любое изменение ее качественных или количественных характеристик рассматривается как причинение ей имущественного вреда. За такой вред устанавливаются платежи, определяемые на основе базовых нормативов за нормативное и сверхнормативное загрязнение окружающей природной среды. Это в полной мере относится к водным объектам и водным биоресурсам, что отражено в Водном кодексе Российской Федерации, законах о рыболовстве и о животном мире. Методики по расчету ущербов, причиняемых водным объектам и их ресурсам, принимались в разное время (с 1960-х гг.) различными компетентными государственными органами и зачастую не соответствуют друг другу. Среди действующих методик много так называемых «временных», а также документов СССР и РСФСР. Кроме того, большинство из них не прошли регистрацию в Министерстве юстиции Российской Федерации.

Все методические документы, применяемые при оценке экологического ущерба, можно разделить на три группы: документы, определяющие общий порядок и процедуру оценочных и сопутствующих работ (например, Методические указания по оценке и возмещению вреда, причиненного окружающей природной среде в результате экологических правонарушений); собственно методические документы по расчету ущерба и вспомогательные документы (базовые нормативы платы, методики по расчету количеств выбросов и сбросов и др.).

*Методические указания по оценке и возмещению вреда, причиненного окружающей природной среде в результате экологических правонарушений* (утверждены Приказом Госкомэкологии России от 06.09.1999 г. б/н) в основном носят процессуальный характер, уделяя основное внимание порядку и процедуре оформления экологического правонарушения, оценки и возмещения вреда. Методическими указаниями установлено: «исчисление убытков осуществляется путем специальных обследований и аналитических расчетов на основании действующих нормативных актов, методической документации, кадастровой оценки природных ресурсов, а также такс для исчисления размера взыскания причиненного вреда» (п. 4.3). Также говорится, что при исчислении убытков наряду с прямыми методами счета могут быть использованы экспертные оценки.

Методические документы, применяемые при расчетах ущерба от загрязнения нефтью, можно разделить на три группы:

- оценивающие ожидаемый ущерб (на стадии проектирования – РД 03-418-01);
- оценивающие фактический ущерб (большинство документов);
- оценивающие как ожидаемый, так и фактический ущерб (РД 03-496-02).

Документы, призванные оценивать ожидаемый ущерб от аварий (например, при заполнении деклараций безопасности, страховании гражданской ответственности и др.), носят рекомендательный или обязательный характер. Они основаны на вычислении показателей экологического риска для той или иной деятельности в каждом ее технологическом звене. Примером документов служат *РД 03-418-01. Методические указания по проведению анализа риска производственных объектов* (утверждено Госгортехнадзором России Постановлением от 10.07.2001 №30).

Из документов второй группы, которые могут быть использованы при оценке фактического ущерба, назовем *Методические рекомендации по оценке ущерба от аварий на опасных производственных объектах РД 03-496-02* (утверждены Постановлением Госгортехнадзора России от 29 октября 2002 г. №63). Рекомендации приводят перечень документов, которыми можно пользоваться при расчетах ущерба. Ущерб окружающей среде они рассматривают как составляющую общего ущерба от аварий на опасных производственных объектах (куда включаются также расходы на ликвидацию аварии, социально-экономические потери, связанные с травмированием и гибелью людей и др.).

На практике расчет ущерба ведут по двум направлениям: оценка ущерба среде обитания (используются методики, инструкции отдельно для расчета ущерба от загрязнения атмосферного воздуха, водных ресурсов, почвы) и собственно биологическим ресурсам. Итоговая величина ущерба определяется суммированием.

Расчет ущерба среде обитания проводят по *Методике исчисления размера вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства (2007)*, а также по ряду иных документов. Оценка ущерба водным биоресурсам осуществляется двумя способами: таксовым и расчетным.

Таксовый способ оценки ущерба применим при уничтожении или повреждении отдельных живых организмов. в случае же когда ущерб причинен неопределенному числу организмов (что имеет место при загрязнении среды обитания) или значительному количеству особей, что может сказаться на популяции в целом, этот способ не используется либо используется лишь как вспомогательный. При оценках таксовым способом используют систему такс, в частности:

- Таксы для исчисления размера взыскания за ущерб, причиненный ресурсам живых организмов «сидячих» видов, являющихся естественными богатствами континентального шельфа СССР (утверждены Постановлением Совета Министров СССР от 25.10.1974 г. №831);
- Таксы для исчисления размера взыскания за ущерб, причиненный гражданами, юридическими лицами и лицами без гражданства уничтожением, незаконным выловом или добычей водных биологических ресурсов во внутренних рыбохозяйственных водоемах, внутренних морских водах, территориальном море, на континентальном шельфе, в исключительной

экономической зоне Российской Федерации, а также анадромных видов рыб, образующихся в реках России, за пределами исключительной экономической зоны Российской Федерации до внешних границ экономических и рыболовных зон иностранных государств (утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 25.05.1994 г. №515);

- Таксы для исчисления размера взыскания за ущерб, причиненный незаконным добыванием или уничтожением объектов животного и растительного мира (зарег. в Минюсте России 06.06.1994 г. рег. №592).

Для оценки ущерба водным биоресурсам расчетным способом в настоящее время применяют 4 основные методики:

- Методика подсчета ущерба, нанесенного рыбному хозяйству в результате сброса в рыбохозяйственные водоемы сточных вод и других отходов (утверждена Минрыбхозом СССР 16.08.1967 г. №30-1-11);
- Методика подсчета ущерба, нанесенного рыбному хозяйству в результате нарушения правил рыболовства и охраны рыбных запасов (утверждена Минрыбхозом СССР 12.07.1974 г. №30-2-02);
- Временная методика определения экономической эффективности природоохранных мероприятий и оценки экономического ущерба, причиненного водным биоресурсам загрязнением водохозяйственных водоемов (утверждена Минрыбхозом СССР 01.11.1988 г.);
- Временная методика оценки ущерба, наносимого рыбным запасам в результате строительства, реконструкции и расширения предприятий, сооружений и других объектов и проведения различных видов работ на рыбохозяйственных водоемах (утверждена Госкомприроды СССР 20.10.1989 г.);
- В случаях, когда нефтяное загрязнение воздействует на представителей прибрежной наземной фауны, птиц, используется также Методика оценки вреда и исчисления размера ущерба от уничтожения объектов животного мира и нарушения их среды обитания (утверждена Госкомэкологии 28.04.2000 г.).

Таким образом, существует огромное количество документов и методик, призванных обеспечить сохранение окружающей среды, однако обилие этих документов зачастую является причиной многочисленных недостатков, которые рассматривались нами достаточно подробно [2].

## Недостатки нормативной, правовой и методической базы природоохранной деятельности в Российской Федерации

1. Институт оценки и возмещения вреда окружающей среде недостаточно отработан в теоретическом отношении. Об этом, в частности, свидетельствует существующая неопределенность в отношении основных категорий правового института (вред, ущерб, убытки окружающей среде) и их произвольное употребление даже в юридических источниках. Не создано единой концепции экологического ущерба, что создает трудности при разработке системы законодательства в данной сфере. Отсутствие единых методологических подходов ведет к несогласованности, излишней «перегруженности» (дублирование норм), проблемам приоритета норм, коллизиям. Важно, что эта проблема существует и в международном праве.

2. Формирование нормативной и правовой базы идет медленными темпами и не успевает как за изменениями российского законодательства, так и за уровнем развития общественных отношений. Тормозится принятие важных законодательных и подзаконных актов. Так, до сих пор не принято положение о рыбоохранных зонах, не урегулирован ряд вопросов промышленного, любительского и спортивного рыболовства.

3. Не до конца сформирована система методических документов оценки ущерба природным ресурсам. Действующие в настоящее время методики охватывают далеко не все случаи нанесения вреда. Некоторые из них носят временный характер, другие принимались в разное время и зачастую противоречат друг другу. Окончательно не решен вопрос правового статуса нормативных документов. Недостаточно отработаны также порядок и процедура компенсации экологического вреда.

Основными недостатками действующих методик оценки ущерба водным биоресурсам являются следующие:

1) восприятие проектируемого воздействия на водную экосистему как фактора снижения количественных характеристик биоресурсов, в то время как картина может быть обратной (зарегулирование, процессы эвтрофирования и пр.), и тогда говорить об ущербе как таковом, вроде бы, нет никаких оснований;

2) недоучет многих императивных экологических факторов и эффекта их сложного взаимодействия;

3) определение рыбохозяйственного ущерба как потеря общей рыбопродуктивности водоема, когда не учитываются ущербы отдельным видам и экологическим группам или ущерб отдельным видам не играет самостоятельного значения поскольку может быть «компенсирован» за счет других видов;

4) отсутствие или несовершенство методов определения периода проектируемого воздействия на экосистему, включая срок ее восстановления (продолжительность сукцессионных изменений). Вред по методическим документам зачастую не пролонгируется на период самовосстановления экосистем;

5) методические погрешности, терминологическая неопределенность и несогласованность методик, приводящие к ограничению возможности их применения (например, в одном случае молодь, личинки, икра принимаются за половозрелую рыбу, в другом учитывается промысловый возраст);

6) неучет факториальных региональных и местных особенностей водных объектов, степени экологической ценности и уникальности, хозяйственной значимости экосистем;

7) отсутствие методов оценки ущерба от некоторых видов антропогенного воздействия (зарегулирование, сейсморазведка на водоемах и пр.).

4. Недостаточно отработаны порядок и процедура установления факта причинения вреда, привлечения к ответственности его причинителя. Зачастую органы, в компетенции которых осуществление постоянного слежения за состоянием водных объектов и их использованием, лишены полномочий задерживать, привлекать к ответственности нарушителей и наоборот, органы, в чью компетенцию это входит, не обладают техническими возможностями для оперативного мониторинга. Ситуацию усугубляет нестабильность системы управления: бесконечное реформирование природоохранных и природоресурсных органов.

5. Плохо развит институт компенсации причиненного вреда, как в теоретическом, так и практическом отношении. Слабо используются страховые способы возмещения экологического ущерба.

### Заключение

Таким образом, вопрос увязки существующих методических актов в России с аналогичными зарубежными документами является в настоящее время насущным и важным. Этого требует участие большого количества стран в использовании

ресурсов океана в пограничных водных объектах и трансграничный характер воздействий на природные системы. В международных документах закрепляются общие механизмы гражданской ответственности за ущерб, однако практически ничего не говорится о способах его определения. Поэтому необходима разработка международного документа, который бы четко определил правила, процедуру и способы оценки экологического ущерба. В законодательстве европейских стран совершенствование охраны водоемов долгое время связывалось, прежде всего, с созданием высокоточного оборудования для определения уровня загрязнения. Принципиальные основы оценки ущерба в западных странах также недостаточно разработаны. Методик, подобных российским, там до сих пор почти нет, а при определении размеров потенциального и реального ущерба опираются на экспертные оценки специалистов. Однако налицо тенденция стандартизации основных методических подходов и придание им нормативного статуса для упорядочения эколого-правовых отношений в условиях единой Европы. С этой точки зрения перспектива российско-норвежских отношений предполагает долгосрочное и многолетнее сотрудничество.

### Литература

1. Дале С. и Шагарова Л. (ред.) Обмен опытом и знаниями в проведении оценки воздействия на окружающую среду при осуществлении морской нефтегазовой деятельности в России и Норвегии. Тромсё – Москва. 1999. С. 7.
2. Глибко О.Я., Лукин А.А. Правовые основы оценки и возмещения экологического ущерба в Российской Федерации // Российский юридический журнал. – 2011. – № 4. – С. 201–210.
3. Голубева С. и Свенсен И. ОВОС в Норвегии и России. Отчет рабочей группы по описанию систем ОВОС в России и Норвегии. Москва–Осло. 2001. С. 16.
4. Бамбуляк А. Государственное экологическое управление при освоении нефтегазовых ресурсов континентального шельфа Норвегии. 2005. Тромсё. С. 4–5.
5. Павленко В.И. Экостандарт для Баренца. Нефть России №4, апрель 2012 г., Москва, СС. 71–75.